

*Parlaments regionals i procediment
d'adopció de decisions a la Unió Europea*

MIQUEL PALOMARES AMAT



PARLAMENT DE CATALUNYA

BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

Palomares Amat, Miguel

Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea. Ed. en català, castellà, francès i anglès. (Testimonis parlamentaris; 21)

Bibliografia

ISBN 84-393-6881-X

I. Catalunya. Parlament II. Títol III. Col·lecció: Testimonis parlamentaris; 21

1. Poder legislatiu - Unió Europea, Països de la - Regions 2. Procediment parlamentari - Unió Europea, Països de la - Regions 3. Decisió, Presa de - Unió Europea, Països de la - Regions

342.53(4-6)

Primera edició, octubre del 2005 (edició núm. 221)

Col·lecció Testimonis parlamentaris, núm. 21

© Publicacions del Parlament de Catalunya, 2005

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

A/e: edicions@parlament-cat.net

Assessorament lingüístic: Departament de Serveis Lingüístics del Parlament de Catalunya

Impress a: Indústries Gràfiques Gabriel Gibert, SA (Tarragona)

Enquadernat a: Enquadernacions Fontanet, SL (Lleida)

Tiratge: 650 exemplars

ISBN: 84-393-6881-X

Dipòsit legal: B-43907/2005

*Parlaments regionals i procediment
d'adopció de decisions a la Unió Europea*

MIQUEL PALOMARES AMAT

Edició en català, castellà, francès i anglès



PARLAMENT DE CATALUNYA

Barcelona, 2005

*Parlaments regionals i procediment
d'adopció de decisions a la Unió Europea*

MIQUEL PALOMARES AMAT

Títol: *La incidencia de la mundialización en los procedimientos de creación y aplicación del Derecho internacional público*

Referència: BJU2003-04240

Investigador principal: Victoria Abellán Honrubia

Organisme: Universitat de Barcelona

Centre: Facultat de Dret

Taula de continguts

Pròleg	9
Introducció	13
I. Problemes jurídicopolítics derivats de la manca de participació en la Unió Europea dels parlaments regionals amb competències legislatives	15
1. La pèrdua de competències legislatives de les regions	15
2. El «dèficit» de la participació parlamentària regional en la formació de la voluntat interna dels estats i en el Comitè de les Regions	20
3. La intensificació del «dèficit democràtic» i del «procés de desparlamentarització» en el pla europeu	23
4. La incidència de la manca d'associació regional en l'eficàcia de les polítiques comunitàries	27
5. El reforçament de la lògica intergovernamental en detriment de la lògica federal en el pla europeu	30
II. Fonaments jurídics per a l'associació dels parlaments regionals amb competències legislatives en la Unió Europea	35
1. El fonament de la Unió Europea en el principi de democràcia	35
2. El manament de proximitat als ciutadans com a criteri d'adopció de decisions i el recurs al principi de subsidiarietat	39
3. La participació progressiva dels parlaments nacionals en el pla comunitari	43
4. El respecte del principi d'autonomia regional i local en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa	47

III. Procediments institucionals per a la participació directa dels parlaments regionals en la Unió Europea	51
1. La participació individual o canalitzada per un òrgan representatiu dels parlaments regionals	51
2. Les consultes entre la Comissió i els parlaments regionals	55
3. La institucionalització jurídica de les relacions entre els parlaments regionals i el Parlament Europeu	60
4. La garantia dels poders legislatius dels parlaments regionals: l'accés a la jurisdicció comunitària en els àmbits de competència legislativa dels ens regionals	63
IV. Consideracions finals	69
V. Selecció bibliogràfica	73

Pròleg

En un moment com l'actual, en què la construcció política europea es troba en una mena de letargia de duració indeterminada com a conseqüència del rebuig dels ciutadans francesos i holandesos al projecte de tractat constitucional, l'edició d'un llibre com aquest ha d'ajudar-nos a avançar per establir una millor diagnosi i articular diferents propostes de solució d'aquells dèficits que fan que actualment els ciutadans no percebin el funcionament de la Unió Europea com una cosa pròpia i que aquest funcionament els produeixi, en molts casos, una incertesa i una desconfiança evidents en el projecte europeu, per la manca d'un horitzó clar d'integració política.

De fet, si ens remuntem als anys cinquanta, podrem constatar que en aquell moment la integració política ja es veia com una cosa que només podria assolir-se a partir de la fusió d'interessos comuns i la solidaritat de fet que ens hauria de portar la integració econòmica. I el cert és que durant tots aquests anys la Comunitat ha pogut anar consolidant un ordenament jurídic propi que, amb la complicitat del Tribunal de Justícia, ha permès avançar en la plena efectivitat de les llibertats de circulació comunitàries, com a instruments fonamentals per a garantir la plena realització d'un veritable mercat interior.

No obstant això, malgrat que els avenços de la integració econòmica dels estats membres han estat realment espectaculars, aquella integració política que havia de venir pràcticament implícita se'ns ha quedat a mig camí, no tant per la manca d'un projecte clar a curt termini —el tractat constitucional n'és un exemple indubtable—, sinó més aviat per la manca de consens respecte al disseny final d'un edifici que ja fa més de cinquanta anys que està en obres. Podríem dir, així, que sabem d'on venim i on som, però ignorem cap on anem.

En aquest sentit, el fet que aquest aprofundiment en la integració econòmica no hagi vingut acompanyat d'un avanç significatiu de la integració política, mitjançant la renúncia per la Unió de mecanismes propis del dret internacional, ha tingut com a conseqüència que s'hagi mantingut un funcionament institucional que no respon als paràmetres de participació que exigeix una societat democràtica als nostres dies.

El fet que s'avanci més o menys en la integració política europea condicionarà la naturalesa jurídica que finalment adoptarà la Unió Europea i, conseqüentment, determinarà, arribat el moment, els mecanismes que s'establiran per pal·liar un dèficit democràtic que sorgeix del fet de mantenir un funcionament institucional amb una clara preponderància dels governs dels estats membres.

Les evidents limitacions del Parlament Europeu, en benefici del Consell de Ministres, s'han agreujat per l'escàs paper que fins ara la Unió ha reconegut als parlaments nacionals –de fet, amb l'entrada en vigor del Tractat constitucional els parlaments nacionals veurien clarament reforçat el seu paper mitjançant la possibilitat d'incidir directament en les propostes legislatives comunitàries– i pel nul paper que s'ha reconegut als parlaments regionals, que veuen com les competències que tenien i sobre les quals podien exercir les funcions legislativa, d'impuls i de control governamental, quan són atribuïdes a la Unió, en lloc de passar a ser exercides pel Parlament Europeu són acaparades pel Consell i la Comissió, que no tenen, evidentment, el mateix nivell de legitimitat democràtica que té la cambra europea.

A partir dels anys noranta sembla que es tendeix a passar d'un discurs basat en la necessitat de incrementar els poders del Parlament Europeu, a la introducció de conceptes com governança, subsidiarietat, transparència, que propugnen la implicació en la construcció europea dels parlaments nacionals, la societat civil europea, els agents socials, etc. En aquest context, la participació dels parlaments nacionals i regionals en el procediment legislatiu comunitari, més enllà del seu pla intern, queda plenament justificada i necessita una legitimació jurídica des del dret comunitari, legitimació que tenen els parlaments nacionals, però que, ara per ara, no tenen els parlaments regionals que han estat tradicionalment ignorats pel dret europeu.

I és que quan parlem de les regions dins la Unió Europea ens trobem amb dos nivells de dificultats. Per una banda, l'articulació institucional d'aquesta, feta a partir del dret internacional, que considera la participació dels ens subestats com un problema intern dels estats. Per una altra, la heterogeneïtat que envolta el fet regional –sota el concepte de regió, hi podem trobar des d'instàncies dotades d'autonomia política i administrativa fins a simples àmbits de descentralització administrativa o demarcacions territorials– fa que una regulació pel dret comunitari de la participació de les regions europees en la formació i l'aplicació d'aquest dret pugui semblar a primera vista extremament complexa.

És aquí on hem de fer valer l'estatus específic que les regions amb competències legislatives han de tenir en el funcionament de la Unió. Si ens fixem en les funcions que exerceixen les assemblees legislatives regionals respecte al dret comunitari veurem que en un pla intern i en l'àmbit de les seves respectives competències, els correspon en primer lloc, el desenvolupament i aplicació del dret derivat, que pot comportar en alguns casos la transposició de directives comunitàries. En segon lloc, els correspon el control i l'impuls polític del govern regional respectiu, pel que es refereix tant a l'aplicació del dret comunitari que sigui de la seva competència, com al posicionament d'aquest en la formació de la posició comuna de l'estat en la Comunitat.

Per tant, aquest estatus especial hauria de ser reconegut a aquelles regions europees amb assemblees legislatives escollides democràticament que exerceixin, en l'àmbit de les competències respectives, aquestes funcions de transposició i desenvolupament del dret comunitari, i també d'impuls i de control de l'activitat governamental en afers europeus.

El cert és que el més fàcil per a la Unió i el més lògic des d'una perspectiva de dret internacional ha estat desentendre's del problema i remetre's a l'anomenat principi d'autonomia institucional i procedimental de cada estat membre, és a dir, considerar l'organització territorial com una qüestió aliena a la Unió i, per tant, aliena al dret comunitari. Això suposa que els governs i els parlaments regionals europeus, malgrat la seva implicació directa en el desenvolupament i l'aplicació del dret comunitari no puguin tenir una interlocució directa amb la Unió, no puguin accedir al mateix nivell que els estats al Tribunal de Justícia i siguin formalment irresponsables davant d'aquella quan transgredeixen el dret comunitari.

El desig tantes vegades expressat per la Unió de proximitat als ciutadans es contradiu, per tant, amb aquesta marginació jurídica de les regions europees amb capacitat legislativa, encara més quan el mateix Tribunal Constitucional espanyol ha insistit en la idea que la pertinença a la Unió Europea suposa una redefinició del concepte de relacions internacionals que ha de comportar que quan ens referim a la Unió la típica competència estatal de relacions internacionals entri en crisi, per tal com l'àmbit jurídic generat ja té més d'intern que d'internacional.

En aquest context jurídic, pretendre que els ciutadans s'acabin interessant pels afers europeus, pretendre que se sentin a prop de les institucions europees, en una Unió que institucionalment es limiti a relacionar-se amb els estats, entesos aquests com les seves pròpies administracions centrals, i ignori materialment i formalment l'estructura territorial de cadascun, és certament agosarat.

Arribats en aquest punt, aquest llibre té la virtualitat de situar els parlaments regionals europeus amb competències legislatives en el centre del debat. I això, l'autor ho aconsegueix mitjançant una anàlisi aprofundida dels problemes que sorgeixen de la manca de participació d'aquells parlaments en la Unió, i en la fonamentació jurídica del dret d'aquests de participar plenament en els afers europeus i, finalment, mitjançant l'articulació d'un seguit de propostes innovadores de participació.

En aquest apartat, cal destacar les propostes que el Dr. Palomares fa amb relació a l'associació dels parlaments regionals amb competències legislatives amb la Comissió Europea i el Parlament Europeu. Respecte a la primera, es proposa una participació d'aquests tant en la fase preparatòria d'elaboració normativa, com en la fase de transposició de directives, execució normativa i aplicació material. Pel que fa a la institucionalització jurídica de l'associació dels parlaments regionals amb el Parlament Europeu l'autor destaca que aquesta ha de tenir com a finalitat que aquells parlaments puguin deixar constància davant de la cambra europea dels seus interessos, en l'àmbit de les seves competències, de la mateixa manera que ja ho fan els parlaments nacionals. Tal com ens recorda l'autor, aquesta associació de les cambres regionals amb el Parlament Europeu acreixeria l'eficàcia i la comprensió pels ciutadans de les polítiques de la Unió, amb l'avantatge que la seva articulació jurídica només requeriria una simple modificació puntual del reglament de la cambra europea.

En definitiva, l'exhaustiu treball del Dr. Miquel Palomares ens ha de ser extremament útil per a poder dotar l'actual reivindicació de moltes assemblees legisla-

tives regionals europees, no solament dels arguments polítics que organitzacions com la CALRE ha anat forjant durant els seus vuit anys d'existència, sinó també de sòlids arguments jurídics que han de servir indubtablement per a apropar el debat europeu als ciutadans mitjançant la participació dels parlaments regionals en el funcionament de la Comunitat.

Palau del Parlament, 11 de juliol de 2005

VICENÇ M. SANTALÓ I BURRULL

*Lletrat. Director de l'Oficina de Dret Comparat
i de Relacions Interparlamentàries del Parlament de Catalunya*

Introducció

L'existència de diferents instàncies de decisió política i legislativa és una dada objectiva en alguns estats membres de la Unió Europea (UE).¹ Fins a la darrera adhesió, s'havia produït, dins la Unió Europea, un augment del nombre d'estats membres amb estructures territorials complexes i també un procés de descentralització en alguns estats.² No obstant això, la darrera adhesió sembla que ha generalitzat una UE formada per estats centralitzats.

En aquest context, s'ha assenyalat que els dos processos, el d'unificació europea i el de regionalització, podrien ésser considerats la manifestació d'un mateix fenomen: la superació de l'estat com a titular exclusiu del poder públic.³ En qualsevol cas, l'existència d'una pluralitat de centres de decisió política i legislativa, en els estats descentralitzats, fa evident la necessitat d'una articulació estructurada entre tots els nivells. Segons l'opinió del professor Luciano PAREJO, es pot establir un paral·lelisme entre el procés d'integració europeu i la reconversió de l'Estat preconstitucional espanyol. En tots dos casos s'ha generat el problema de la redistribució dels centres de poder, és a dir, de les competències, i també de l'organització i el funcionament de cadascun dels subsistemes com a elements d'un sistema global específic.⁴ Tots aquests elements s'haurien d'articular jurídicament amb vista a la màxima efectivitat i legitimitat del sistema en conjunt.

En aquest marc, l'associació de les entitats regionals pot aportar al model europeu uns avantatges en termes de legitimitat i eficàcia, sempre que es basi en dos

1. Els estats membres de la Unió Europea amb una estructura política que respon –si més no, parcialment– a una lògica federal o descentralitzada són: Alemanya, Àustria, Bèlgica, Itàlia, Espanya, Regne Unit, Portugal (Açores i Madeira) i Finlàndia (Åland).

2. Per exemple, la proclamació de Bèlgica com a estat federal el 1993 o el procés de *devolution* al Regne Unit.

3. CONSTANTINESCO, V. «Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción europea». *RIE* (1989), p. 11. Aquest procés es podria estendre a la participació i la representació, en contextos internacionals, d'autoritats locals. Així, es podria destacar el Congrés de Poders i Autoritats Locals del Congrés d'Europa o el Comitè Consultiu d'Autoritats Locals dins de l'Organització de les Nacions Unides. Vegeu PONS RÀFOLS, F. X. «Nota introductoria. Intervención del alcalde de Barcelona en la Asamblea General de las Naciones Unidas». *Agenda ONU*, núm. 4 (2001), p. 185 i seg.

4. PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». A: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.). *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no hi consta l'any), p. 90.

pressupòsits: en primer lloc, les propostes s'haurien d'enquadrar en el marc de la naturalesa jurídica de la UE. Des d'aquesta perspectiva, propostes com la de creació d'una segona cambra, formada per representants dels parlaments nacionals i regionals, afectaria, sens dubte, els equilibris que reflecteix el mètode comunitari i requeriria una reconsideració de la naturalesa jurídica de la UE. En segon lloc, les propostes no haurien d'afectar ni les competències de la UE ni els poders de les seves institucions.

Així mateix, una tendència que s'aprecia en el procés d'integració europea és que la naturalesa del model institucional comunitari, basat en un principi d'equilibri interinstitucional, tendeix a assumir, progressivament, les característiques d'un model parlamentari. L'augment de poders del Parlament Europeu, l'augment progressiu del paper dels parlaments nacionals o el recurs a la Convenció Europea per a preparar la reforma dels tractats en són una bona mostra. Per tant, es podria considerar que el model parlamentari i les seves virtualitats, de legitimitat, proximitat, transparència i garanties de control, serà un element important en el debat sobre el futur de la UE.

L'objecte d'aquest treball és l'estudi d'un aspecte específic que es planteja en el marc més general de la participació regional en la construcció europea: la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives en el procés de decisió normativa comunitària. Amb aquesta finalitat, s'aborden, en la primera part, alguns problemes juridicopolítics derivats de la manca de participació en la UE dels parlaments regionals amb competències legislatives. En la segona part, es presenten alguns fonaments jurídics, en el marc del dret comunitari, que podrien legitimar la participació d'aquests parlaments. Aquests fonaments jurídics s'haurien de considerar com un plantejament *de lege ferenda*, en la mesura que, en el marc dels treballs de la Convenció Europea, la tesi que ha sortit reforçada és la que insisteix en la consideració que la participació regional en el procés de construcció europea és un afer domèstic dels estats membres.⁵ Finalment, el treball aborda la possible articulació institucional directa dels esmentats parlaments amb les institucions comunitàries i les seves implicacions jurídiques i institucionals.

5. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins de la UE». *Autonomies*, núm. 29 (novembre 2003), p. 187 i seg. PÉREZ MEDINA qualifica de «descoratjadora» la valoració final sobre el tractament de la qüestió regional dins el projecte de tractat constitucional: PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la UE». *RGDE* (2004), www.iustel.com, p. 1.

I. Problemes juridicopolítics derivats de la manca de participació en la Unió Europea dels parlaments regionals amb competències legislatives

1. La pèrdua de competències legislatives de les regions

La progressiva atribució de l'exercici de poders legislatius del pla nacional al comunitari¹ ha tingut com a conseqüència el desposseïment dels poders legislatius que tenien alguns ens regionals dels estats membres en virtut de les normes constitucionals respectives. Davant aquesta situació, els ens regionals amb poders legislatius han reivindicat, a títol individual o en fòrums de representació col·lectiva, un grau més alt de participació en el procés d'integració europea. L'argument de fons és que el procés de construcció europea s'ha de fonamentar, per raons de legitimitat democràtica, de proximitat als ciutadans i d'eficàcia, en l'estructura política dels estats, de manera que es permeti una projecció de la realitat política i jurídica de les entitats regionals en el marc comunitari.

Dels objectius d'integració sectorial dels tractats constitutius de les Comunitats Europees (CE) i del principi d'atribució de competències a les CE i de poders a les institucions comunitàries, es pot deduir, en principi, la incompatibilitat jurídica de qualsevol intent de participació de les entitats subestats en el pla comunitari. Així, l'esmentada participació s'hauria d'articular en el pla intern comunitari com a part de la formació de la voluntat de l'estat, únic subjecte legitimat davant les institucions comunitàries. Des d'aquesta perspectiva, la participació dels ens regionals amb competències legislatives no podria ser objecte de regulació comunitària. A més, el sistema institucional comunitari disposa d'un òrgan que representa la legitimitat regional i local: el Comitè de les Regions.

La legitimitat de la participació dels ens regionals i, per tant, dels parlaments regionals amb poders legislatius és defensable en la mesura que la Unió Europea actua en àmbits materials que no li han estat atribuïts de manera exclusiva, la ti-

1. En aquest context cal assenyalar que l'exercici d'aquests poders legislatius per part comunitària comprèn tant els previstos de manera expressa en els tractats constitutius com els que han estat decidits per les institucions comunitàries amb el fonament jurídic de les competències implícites i subsidiàries. Sobre la delimitació de les competències comunitàries, vegeu, per exemple, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

tularitat dels quals correspon als ens regionals. Així mateix, des d'un plantejament més ampli que el de la distribució de competències, es podria presentar l'argument de la participació regional quan, com a fruit de l'actuació comunitària, s'afectessin els interessos generals dels ens regionals.

En aquest marc, cal tenir present que l'evolució del procés d'integració europea ha diversificat els objectius i l'abast de la naturalesa de les competències comunitàries en la mesura que, al costat dels objectius d'integració sectorial que es tradueixen en polítiques úniques de les CE (per exemple, la política comercial o la política monetària), hi ha altres àmbits en els quals els objectius es plasmen en polítiques concurrents –en el sentit que es poden exercir les mateixes funcions sobre una mateixa matèria– i complementàries –en el sentit que l'actuació comunitària és de suport a l'estatal– entre els estats i les CE. En els casos en què els ens regionals disposen de poders legislatius, no sembla adequat, ni políticament ni jurídicament, excloure'n la participació en el procés comunitari d'adopció de decisions legislatives sense afectar el principi d'atribució de competències. En aquest marc, cal tenir present que l'article 5 del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa disposa que la Unió respecta l'autonomia regional i local. Així mateix, el preàmbul de la Carta dels drets fonamentals es refereix al fet que la Unió ha de contribuir a defensar i a fomentar els valors comuns que constitueixen el seu patrimoni espiritual i moral dins el respecte a la diversitat de cultures i tradicions dels pobles d'Europa, i també la identitat nacional dels estats membres i l'organització dels seus poders públics en l'àmbit nacional, regional i local.

Les diferents normes constitucionals i legals nacionals atribueixen poders legislatius als ens regionals, fonamentalment, en els àmbits materials següents: economia,² indústria i energia,³ agricultura,⁴ transports,⁵ salut pública,⁶ urbanisme,⁷ assistència social,⁸ seguretat social i règim de pensions,⁹ protecció del medi ambient,¹⁰ ensenyament,¹¹ cultura,¹² ús dels idiomes oficials,¹³ cooperació internacional,¹⁴ turisme,¹⁵ residència i establiment d'estrangers,¹⁶ recerca científica,¹⁷ pesca

2. Alemanya (art. 74.1.11 de la Constitució alemanya); Espanya (art. 148.13); Portugal (art. 229 de la Constitució portuguesa, pel que fa als territoris d'Açores i Madeira).

3. Alemanya (art. 74.1.11); Àustria (art. 12 de la Constitució austríaca).

4. Alemanya (art. 74.1.17); Espanya (art. 148.3); Itàlia (art. 117 de la Constitució italiana).

5. Alemanya (art. 74.1.21-23); Itàlia (art. 117); Espanya (art. 148.5).

6. Alemanya (art. 74.1.19 i 20); Espanya (art. 148.21); Àustria (art. 12).

7. Alemanya (art. 74.1.18); Espanya (art. 148.3); Itàlia (art. 117).

8. Espanya (art. 148.14); Itàlia (art. 117); Àustria (art. 12).

9. Alemanya (art. 74.1.12); Bèlgica (art. 127 de la Constitució belga); Espanya (art. 149.17).

10. Alemanya (art. 74.1.24); Espanya (art. 148.9).

11. Alemanya (art. 75.2); Bèlgica (art. 127.2); Àustria (art. 12).

12. Alemanya (art. 75.2); Espanya (art. 148.16 i 17); Bèlgica (art. 127).

13. Espanya (art. 148.17); Bèlgica (art. 129).

14. Bèlgica (art. 127.3); Portugal (art. 229).

15. Espanya (art. 148.18); Itàlia (art. 117).

16. Alemanya (art. 74.1.4).

17. Alemanya (art. 74.1.2).

en aigües interiors,¹⁸ seguretat pública,¹⁹ i també potestats administratives com la potestat expropiatòria²⁰ o la potestat tributària.²¹ Òbviament, les funcions jurídiques atorgades als ens regionals són de diversa mena i intensitat.

Com és sabut, en els estats federals o d'estructura territorial complexa se solen reservar, fonamentalment, com a competències exclusives de la federació o ens central els àmbits següents: la moneda, les relacions exteriors, la defensa i la nacionalitat. A més, com a clàusula de tancament del sistema, les constitucions d'estats federals solen incorporar clàusules residuals que operen una presumpció competencial a favor dels ens descentralitzats. En el cas comunitari, el principi d'atribució de competències hauria de conduir a una presumpció competencial a favor dels «ens inferiors».²²

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa identifica com a competències exclusives la unió duanera i la política comercial comuna, l'establiment de normes sobre la competència necessàries per al funcionament del mercat interior, la política monetària dels estats membres la moneda dels quals sigui l'euro i la conservació de recursos biològics marins, dins la política pesquera. En principi, la naturalesa exclusiva d'aquestes competències podria plantejar l'exclusió de la participació regional en la definició de les accions en aquests àmbits. No obstant això, la interconnexió generalitzada entre matèries provoca que la distinció entre competències exclusives i compartides sigui simplista, ja que sempre hi haurà punts de connexió relatius a títols competencials quan una administració pública exerceixi competències amb una dimensió horitzontal.²³

L'adopció en seu comunitària de decisions en el marc d'algunes polítiques transversals, com ara la política de la lliure competència o la política agrícola, i també la interpretació jurisprudencial del Tribunal de Justícia, comporten la pèrdua de la capacitat de decisió de les entitats regionals en la mesura que limiten i emmarquen diverses competències d'aquestes darreres. D'aquesta manera, es redueix a una mera execució el que en virtut de les disposicions nacionals era una atribució política d'ordenació o planificació general. Aquesta situació explicable per l'atribució de competències dels estats a la Unió no hauria de comportar necessàriament l'exclusió d'una associació regional en el marc comunitari. En aquest sentit, s'ha destacat, en el cas del dret espanyol, que el dret comunitari està generant mutacions en el bloc de constitucionalitat:

18. Espanya (art. 148.11); Itàlia (art. 117).

19. Espanya (art. 149.29); Itàlia (art. 117).

20. Alemanya (art. 74.115).

21. Portugal (art. 229); Espanya (art. 133).

22. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003, p. 117.

23. La política regional comunitària n'és un exemple ben clar, en la mesura que els fons estructurals incideixen, de manera significativa, en les polítiques dels ens regionals i el seu finançament. ALBERTÍ ROVIRA posa l'exemple que l'exercici de la política de la competència comunitària pot incidir en àmbits no atribuïts pels ens regionals, com ara els serveis públics. Vegeu ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE». *Autonomies*, núm. 29 (2003), p. 173.

[...] la integración europea ha introducido modificaciones en muchos ámbitos de actividad, especialmente de naturaleza económica, lo que tiene consecuencias claras en la delimitación jurídica de estas actividades, incidiendo, a su vez, en el bloque de constitucionalidad mediante la producción de auténticas mutaciones de títulos competenciales en la medida en que éstos se definen a partir de sectores de actividad.²⁴

Aquesta reestructuració jurídica i política no hauria d'impedir una participació regional, tal com ha assenyalat el Tribunal Constitucional espanyol en el marc del títol de comerç exterior:

Respecto de los productos procedentes de la CEE se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no alteran la regla constitucional de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior si éste se identifica, sin más matización con comercio intracomunitario».²⁵

Per això, la noció d'«afectació a l'interès general d'un ens regional» es podria erigir en un concepte jurídic que permetés una associació regional en els casos en què l'exercici de la funció legislativa pels ens regionals és condicionada per l'actuació comunitària. La noció d'afectació a l'interès general o essencial d'una entitat infraestatal, si bé es tracta d'un concepte jurídic indeterminat, existeix en el marc del dret comparat.²⁶

Com que es tracta d'un concepte jurídic indeterminat i mancat, per tant, d'un contingut precís, la seva concreció jurídica s'ha de deixar a la pràctica administrativa i, si escau, jurisprudencial. En tot cas, sembla raonable que sigui l'entitat regional la que valori i determini, en cada cas, en quin moment l'interès general d'una regió hi està implicat. La territorialitat dels efectes d'una acció comunitària explicaria que fos-

24. Vegeu PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 269.

25. Tribunal Constitucional: 67/1996.

26. Així, per exemple, l'article 32.2 de la Constitució alemanya disposa que «abans de la conclusió d'un tractat que afecti els interessos específics d'un *Land* cal donar oportuna audiència». L'article 10 de la Constitució austríaca disposa que «abans que la Federació concertí tractats internacionals que exigeixin mesures d'execució en el sentit de l'article 16 o que afectin d'una altra manera l'àmbit de competència autònoma dels estats regionals, cal donar oportunitat als estats perquè prenguin posició». Una circular posterior ha precisat els criteris de l'article 10.3: a) tractats que, tot i que no necessiten mesures d'execució, corresponen materialment a la competència legislativa o executiva dels *Länder*; b) tractats sobre matèries que, essent competència federal, es troben estretament imbricades amb competències dels *Länder*; c) tractats amb un àmbit d'aplicació intern territorialment delimitat o de rellevància regional. Vegeu PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 91). En el cas espanyol, com és sabut, el Tribunal Constitucional s'ha referit al concepte d'interès general com a concreció del concepte de «bases», la qualificació del qual s'ha de reservar a l'estat.

sin les regions mateixes que, per la proximitat als ciutadans, determinessin l'existència d'aquests interessos generals, atenent les seves necessitats col·lectives després d'una ponderació dels béns jurídics rellevants en cada cas. El professor PAREJO es refereix, en aquest sentit, a la funcionalitat múltiple del concepte d'interès general:

[...] no existe una correspondencia determinada entre los valores, los objetivos y las aspiraciones sociales con relevancia jurídica y los círculos de interés de la comunidades territoriales componentes del Estado, capaz de encuadrar sin más aquéllos en éstos; por ello mismo, en la consecución de los primeros se actualizan ordinariamente, en distinta composición y con diferente intensidad, diversos intereses sociales.²⁷

Pel que fa a les competències identificades com a compartides²⁸ en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, sembla clar, sense entrar en un debat terminològic o doctrinal, que hi ha una distribució en uns àmbits materials concrets de funcions jurídiques entre diferents autoritats públiques. En la mesura que els ordenaments nacionals atribueixen potestats legislatives a les assemblees regionals en els àmbits esmentats, és jurídicament argumentable la seva associació en la definició de tals accions en el marc institucional comunitari. Així mateix, tal com s'assenyala en el mateix Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, en àmbits com ara la recerca i el desenvolupament tecnològic o la cooperació al desenvolupament, les accions que porti a terme la Unió no poden tenir com a efecte impedir als estats membres d'exercir la seva competència. En aquest sentit, l'associació de l'ens públic titular de la competència és necessària per a una coordinació eficaç.

Respecte als àmbits materials que el Tractat defineix com a accions de suport, coordinació o complement,²⁹ és destacable que es tracta d'àmbits en els quals les competències legislatives regionals són especialment intenses, fins al punt que algunes constitucions les qualifiquen de competència exclusiva dels ens regionals. Conseqüentment, la inexistència de cap mena de participació regional en el marc d'aquestes competències plantejaria encara més incerteses polítiques i jurídiques.

Sense discutir la legitimitat de l'actuació comunitària per a regular accions amb una projecció transnacional, es podria plantejar la legitimitat de l'associació dels ens regionals amb poders legislatius en la definició de tals accions. Sembla raonable la seva participació en el procés d'adopció de decisions comunitari, a títol consultiu, en la mesura que alguns àmbits materials de la seva competència són regulats o limitats per les institucions comunitàries, alhora que, en alguns supòsits, els ens regionals també seran els encarregats de transposar la normativa comunitària.

27. PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». A: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no hi consta l'any), p. 90.

28. El mercat interior, l'espai de llibertat, seguretat i justícia, l'agricultura i la pesca, el transport i les xarxes transeuropees, l'energia, la política social, la cohesió econòmica, social i territorial, el medi ambient, la protecció dels consumidors, els aspectes comuns de seguretat en matèria de salut pública, investigació i desenvolupament tecnològic, cooperació al desenvolupament i ajuda humanitària.

29. La indústria, la protecció i millora de la salut humana, l'educació, la formació professional, la joventut i l'esport, la cultura i la protecció civil.

La finalitat d'aquesta participació parlamentària regional és contribuir a una definició més global de l'interès general comunitari, la qual cosa no ha de posar en dubte ni les competències de les Comunitats Europees ni les funcions jurídiques de les seves institucions.

Aquesta titularitat de competències legislatives atorga a aquests ens regionals un perfil diferent d'altres que no tenen aquestes competències. Aquest perfil no té un significat merament teòric, sinó que comporta unes conseqüències jurídiques rellevants. Així, els ens regionals amb poders legislatius poden al·legar la seva legitimitat, en tot l'àmbit de les seves competències, per a participar, en primer lloc, en la formulació de les decisions comunitàries –tant en el pla estatal com en el comunitari– i, en segon lloc, per a executar el dret comunitari, especialment pel que fa a la transposició de directives mitjançant instruments normatius propis.

2. El «dèficit» de la participació parlamentària regional en la formació de la voluntat interna dels estats i en el Comitè de les Regions

La participació regional en la fase d'adopció de decisions es pot plantejar en el pla nacional i en el comunitari. En el pla intern, la incidència dels ens regionals s'ha disposat per mitjà de la seva participació en la formació de la voluntat estatal. En el pla comunitari, la participació regional s'ha articulada mitjançant el Comitè de les Regions, mitjançant la presència regional en les delegacions de l'Estat en el Consell³⁰ –especialment després de la reforma de l'article 232 del Tractat de la Comunitat Europea acordada a Maastricht– i, excepcionalment, per mitjà de mecanismes de participació directa.³¹ De tot això es pot deduir una pràctica incipient relativa a la participació de les regions en la UE. Tanmateix, aquesta participació s'ha dut a terme sense que s'hagi definit l'estatut jurídic de les entitats regionals en el pla comunitari.

En el marc dels estats federals, la participació dels estats en la federació es canalitza, principalment, per mitjà d'una segona cambra que representa els interessos d'aquests estats federats. El dret comparat presenta, sobre això, peculiaritats pel que fa a l'elecció i al nombre de membres de les cambres esmentades. En alguns estats, els membres d'aquestes cambres de representació federal són elegits per sufragi universal directe, com és ara el cas dels EUA, de Suïssa o d'Austràlia. En altres

30. Així, els representants d'Escòcia, les regions de Bèlgica, els estats federats alemanys, les regions autònomes portugueses i els estats federats austríacs participen en les reunions formals i informals del Consell. Així mateix, existeix una representació del pla regional, en el COREPER i en els grups de treball del Consell. Vegeu COMITÈ DE LES REGIONS. Dictamen del 14 de novembre de 2001 sobre la participació dels representants dels governs regionals en els treballs del Consell de la Unió Europea i del Comitè de les Regions en els consells informals. Brussel·les, 29 de novembre de 2001, CDR 431/2000 fi IT/FR/DE-MAI/MIG/mg, p. 12. Mentre aquest treball era en curs d'impressió, l'Estat espanyol ha permès la participació de consellers autonòmics en la delegació espanyola davant el Consell.

31. Per exemple, en el marc de la política regional comunitària.

casos, els membres d'aquestes segones cambres són enviats pels governs respectius o pels parlaments.³²

A més, en el marc del dret intern dels estats membres de la UE, hi ha mecanismes específics per a la participació regional en àmbits comunitaris on l'esmentada participació es canalitza, fonamentalment, mitjançant els governs regionals respectius. Així, en el cas espanyol, la Conferència d'Afers Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) és composta, per la banda del Govern espanyol, pel ministre d'Administracions Públiques, que la presideix, el secretari d'Estat de Política Exterior i per a la UE, el secretari d'Estat per a les Administracions Públiques; per la banda de les comunitats autònomes, cada comunitat hi és representada per un conseller responsable dels assumptes dels quals s'ocupa la Conferència.³³ La Conferència compta amb un òrgan de suport denominat Comissió de Coordinadors d'Afers Europeus composta per responsables tècnics de temes europeus en l'Administració de l'Estat i en les comunitats autònomes. Per tant, l'opció per un model de conferències, en el cas espanyol, significa consolidar un sistema de relacions entre els executius centrals i autonòmics. D'aquesta manera, hi ha una absència d'articulació entre l'Estat central i les comunitats autònomes en el marc parlamentari. La funció dels parlaments es canalitzaria, exclusivament, per mitjà de les tècniques típicament parlamentàries de control i d'impuls. Les insuficiències del Senat com a cambra de representació territorial, probablement, han impedit una participació regional adequada.

En tot cas, la pràctica evidencia problemes d'indole diversa en la participació dels ens regionals amb competències legislatives en el marc comunitari. Així, es pot destacar una participació escassa de les entitats regionals en la formació de la voluntat estatal, i també l'existència de conflictes intraconstitucionals en els estats membres.³⁴ En el cas de l'Estat espanyol, s'ha fet referència a «la distancia entre los satisfactorios acuerdos alcanzados y la muy escasa participación real desarrollada»;³⁵ a la «frustración autonómica en el marco de la Conferencia de Asuntos Relacionados

32. En el primer cas és destacable el Bundesrat alemany i en el segon cas hi ha Àustria. Vegeu l'anàlisi i la comparació amb el sistema comunitari que fa MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 102).

33. Art. 2 de la Llei 2/1997, per la qual es regula la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE), BOE 15 de maig de 1997; la Conferència dels *Länder* per a la Integració, a Àustria, formada pels presidents dels *Länder* (tot i que, arran de les reivindicacions parlamentàries, s'ha reconegut la possibilitat de la presència dels presidents dels parlaments però sense dret a vot); la Conferència d'Estats Nacions, a Itàlia; La Comissió Interministerial d'Afers Comunitaris, a Portugal, etc.

34. En l'àmbit espanyol, vegeu, per exemple, Díez-Hochleitner, J. «Debate». A: *La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 40. Pel que fa a altres estats de la Unió, vegeu Nagel, K.-J. «Experiencias comparadas de participación regional», a «La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión». A: *La Participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 47-81.

35. Albertí Rovira, E. i Roig Molés, E. «La participación de las regiones en Europa». A: *La participación...* (p. 37).

con las Comunidades Europeas»³⁶ (CARCE); al fet que aquesta s'ha erigit més en un «instrumento de información que de participación»,³⁷ o al caràcter excessivament «ametodològic» de la CARCE en el sentit de «falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información».³⁸

Segons l'opinió del professor PAREJO, l'existència, en l'ordenament jurídic espanyol, dels principis de ponderació dels interessos públics implicats, i també dels principis de cooperació i assistència entre administracions, podria generar una cobertura jurídica per a al·legar la il·legitimitat de les decisions adoptades per la instància nacional, sense «recabar ni ponderar adecuada y suficientemente la posición de las comunidades autónomas»³⁹ en relació amb la posició espanyola davant la Unió Europea. Així mateix, aquests principis podrien servir de fonament jurídic no sols per a «el desarrollo de mecanismos de participación posibles o existentes, orgánicos (como, por ejemplo, la representación autonómica en órganos españoles –como la representación permanente en Bruselas– o europeos) o no, así como de la creación de otros nuevos, sino también de la cobertura y encuadramiento de actividades unilaterales de las comunidades autónomas no jurídico-institucionales *stricto sensu* (promocionales, de difusión, etc.), incluidas las de creación y mantenimiento de oficinas en Bruselas».⁴⁰

L'actitud favorable d'alguns estats, com ara Alemanya⁴¹ o Àustria, a la previsió, en seu de dret intern, de procediments per a la participació regional no ha estat obstacle perquè les regions hagin desenvolupat formes de relació individual i directa amb les institucions comunitàries amb la finalitat de reivindicar interessos específics difícilment assumibles per totes les regions d'un estat, sia per la impossibilitat d'harmonitzar interessos individuals, sia per la irrellevància d'alguns d'aquests interessos per a algunes regions.⁴²

L'articulació dels parlaments regionals amb competències legislatives per mitjà del Comitè de les Regions tampoc no ha estat satisfactòria, a causa de l'heterogeneïtat de la seva composició i dels seus interessos.⁴³ La designació dels membres del Comitè es duu a terme en dues fases: una primera fase estrictament nacional i una segona fase en la qual el Consell procedeix al nomenament dels membres del Comitè per

36. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004, p. 6.

37. LLIMONA, J. «La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea». A: PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 516).

38. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 302 i seg.).

39. PAREJO ALFONSO, L. *La participación...* (p.104).

40. *Ibid.*

41. Segons l'opinió del professor Enoch ALBERTÍ, a diferència d'altres regions amb poders legislatius, els *Länder* concentren gran part de les seves demandes de participació en una millora de la posició del Bundesrat, tant enfront del govern federal com enfront de les mateixes institucions de la Unió com a instància fonamental a l'hora d'intervenir en assumptes europeus. ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) i ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto de nueva constitución para Europa*. València: Tirant lo Blanch, 2004, p. 458.

42. Per exemple, en els casos d'insularitat.

43. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions UB, 2003, p. 19.

majoria qualificada.⁴⁴ En la primera fase, la nacional, el procés de selecció és presidit pels principis d'identitat nacional i autonomia institucional i procedimental.⁴⁵ Com és sabut, la reforma que va significar el Tractat de Niça va introduir l'exigència que els membres del Comitè de les Regions fossin titulars d'un mandat electoral d'un ens regional i local que tingués responsabilitat política davant una assemblea elegida. En qualsevol cas, la representació es canalitza, fonamentalment, mitjançant la representativitat que comporten els governs de les regions. La presència de diputats regionals és absolutament marginal, tot i que existeix en el cas, per exemple, de Bèlgica o el Regne Unit.⁴⁶

La diversitat de la naturalesa i, especialment, de les competències de les regions dels estats membres de la UE dificulta l'articulació d'una visió integrada i comuna. A més, a la legitimitat regional se suma, en el si del Comitè de les Regions, la representació de les entitats locals la naturalesa i competències de les quals és, òbviament, diferent de la de les entitats regionals. En aquest context, és explicable que les regions amb competències legislatives no trobin en el Comitè de les Regions el fòrum idoni per a l'articulació dels seus interessos.

3. La intensificació del «dèficit democràtic» i del «procés de desparlamentarització» en el pla europeu

Tot i que és obvi que no es pot contestar la legitimitat democràtica de la creació de les Comunitats Europees i la Unió Europea,⁴⁷ hi ha un debat doctrinal sobre els dèficits democràtics que presenta el procés de construcció europea. La noció de dèficit democràtic, en sentit ampli, inclou les mesures que, directament o indirectament, aproximen el ciutadà a l'exercici i el funcionament del poder públic i l'en fan partícip.⁴⁸ No debades, GARCIA PELAYO ha precisat, en aquest marc, que, d'acord amb el principi democràtic, l'*auctoritas* d'un representant és molt més gran com més immediata és la seva elecció.⁴⁹

Des d'un plantejament polític, s'ha fet referència, en aquest context, a l'absència de partits polítics europeus, als factors polítics nacionals que condicionen les eleccions en el pla europeu o a la inexistència d'un *demos* europeu.⁵⁰ Com a con-

44. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 148).

45. MANGAS MARTÍN, A. «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español». *Noticias de la UE*, núm. 117 (octubre 1994), p. 12.

46. Decisió del Consell, del 22 de gener de 2002, per la qual es nomenen membres i suplents del Comitè de les Regions per al període comprès entre el 26 de gener de 2002 i el 25 de gener de 2006 (DOCE L 24, 26.1.2002, p. 38).

47. En la mesura que es tracta d'entitats creades per tractats internacionals celebrats per governs escollits democràticament.

48. NAVARRO BATISTA, N. «El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias». A: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, p. 41.

49. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984, p. 180.

50. Per a una visió crítica d'aquestes argumentacions, vegeu, per exemple, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

seqüència de tot això, les assemblees parlamentàries nacionals constitueixen, als ulls dels ciutadans, els principals marcs de debat polític i encarnen l'expressió de la sobirania.⁵¹ En aquest sentit, s'ha assenyalat que no existeix, ni existirà, una consciència política europea, per la qual cosa no es donen les condicions prèvies perquè hi hagi democràcia en el pla europeu.⁵²

El professor PESCATORE, en un article escrit el 1974, identificava tres tipus de crítiques a la legitimitat del sistema de les Comunitats Europees amb relació als valors polítics essencials dels seus estats membres: la manca de legitimitat a escala europea, les deficiències en el marc de la protecció dels drets fonamentals i la manca d'una democràcia parlamentària.⁵³ Totes aquestes crítiques s'argumenten, com assenyalava PESCATORE, basant-se en la referència a un marc purament estatal. Per això, el problema rau, segons l'opinió de l'eminent professor, a «recréer, au-delà de l'État, une légitimité à l'échelle communautaire».⁵⁴

Des d'una perspectiva més concreta, s'han plantejat conseqüències específiques d'aquest dèficit amb relació al funcionament i els poders de les institucions comunitàries, especialment en relació amb el Parlament Europeu, el Consell, la Comissió o el Banc Central Europeu.⁵⁵ No obstant això, totes aquestes crítiques haurien de partir de la naturalesa específica del sistema institucional comunitari, la lògica del qual es desmarca clarament del model parlamentari propi dels estats membres.

Des d'aquesta perspectiva, es podria considerar que els problemes de legitimitat democràtica es redueixen, en realitat, al pla institucional comunitari. En aquest marc, hi ha un dèficit de legitimitat pel que fa al control democràtic del procés de decisió comunitari.

Com adverteix COSTA, la qüestió del dèficit democràtic en el pla europeu ha evolucionat:

Alors que pendant longtemps le discours dominant voyait dans la revalorisation des pouvoirs du parlement européen l'unique solution à ce déficit, depuis le début des

51. COSTA, O. «Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne». A: COSTA, O.; KERROUCHE, E. i MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussel·les: ULB, 2004, p. 271.

52. La frase és d'HERRERO DE MIÑÓN (*El País*, 6 de juny de 1999). Citat per PÉREZ GONZÁLEZ, A. «Parlament Europeu i el principi de democràcia a la UE». A: FARAMINÁN, J. M. (coord.) *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, p. 157. Aquesta sembla que és també l'opinió del Tribunal Constitucional Alemany en la coneguda sentència relativa al TUE (v. *RIE*, núm. 3 vol. 20 (1993), p. 975-1030).

53. PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», *CDE*, núm. 5 (1974), p. 501.

54. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 503).

55. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam». *RDCE*, núm. 3 (gener-juliol 1998), p. 21 i seg.; SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et pratique*. Brussel·les: Bruylant, 1989, p. 171; PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne». *CDE* (1974), p. 508 i seg.; REICHL, C. «Qu'est-ce que... le déficit démocratique?». *RMC* (1991), p. 14 i seg.; TORRENT, R. «Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr». *CMLR* (1999), p. 1229 i seg.

années quatre-vingt-dix la réflexion et les reformes s'articulent autour des notions de «gouvernance», subsidiarité, responsabilité, transparence, probité, etc. Par ailleurs, il est désormais question d'impliquer davantage de nouveaux acteurs: parlements nationaux, «société civile européenne», partenaires sociaux... dans le processus décisionnel de l'Union, au détriment, une fois encore, de sa lisibilité.⁵⁶

Pel que fa al Parlament Europeu, s'ha fet referència al fet que la transferència de l'exercici de poders legislatius dels estats a les CE no ha comportat automàticament una transferència de poders al Parlament Europeu, per les especificitats del sistema institucional comunitari, d'origen convencional. La transferència de poders del pla nacional al comunitari ha estat més ràpida i intensa que el reforç dels poders del Parlament Europeu o del reforç del control dels parlaments nacionals i regionals sobre els governs respectius. És per això que es poden detectar diversos dèficits democràtics paral·lels però no idèntics:⁵⁷ el del Parlament Europeu i el dels parlaments nacionals i regionals. Així, per exemple, determinades matèries que al nostre país el govern no pot regular en el pla intern pels imperatius del principi de reserva de llei, poden ser regulats pel Consell de la Unió Europea. Per aquest motiu s'ha assenyalat que en el sistema institucional comunitari «hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos; de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer [...] todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar».⁵⁸

Com és sabut, les diverses revisions dels tractats constitutius de les Comunitats Europees i de la Unió Europea han anat reduint algunes dimensions del dèficit democràtic esmentat, tant pel que fa a la composició com els poders del Parlament Europeu. Així, els diputats del Parlament Europeu han passat a ser elegits per sufragi universal directe a partir del 1979. Així mateix, han augmentat els poders del Parlament Europeu en el pla legislatiu, en el pressupostari i en el del control polític, i s'ha acostat, així, a la naturalesa i als poders de les assemblees parlamentàries nacionals.

Els procediments d'adopció de decisions comunitaris, en el pla legislatiu, es caracteritzen per la intervenció de les diverses institucions comunitàries i això té importància en la mesura que les Comunitats Europees són organitzacions internacionals i, per tant, el poder dels estats s'ha de reflectir, com a representants en última instància del poder constituent en el marc comunitari, en la seva participació en el procés legislatiu per mitjà dels poders de decisió del Consell. Pel que fa al Parlament Europeu, la intensitat de la seva participació és diversa⁵⁹ i, tal com s'ha

56. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 272).

57. LAPRAT, G. «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire». *RMC*, núm. 351 (1991), p. 710.

58. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional...» (p. 21).

59. NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento Europeo y poder normativo de la UE*. 2a edició. Salamanca: Universitat de Salamanca, 1997.

indicat, ha anat augmentant progressivament d'un poder merament consultiu a un poder decisor, juntament amb el Consell, en els casos de dictamen conforme o en el procediment de codecisió. Aquest darrer sembla el més adequat per a la intervenció del Parlament Europeu en el procés legislatiu en permetre la presentació d'esmenes i incidir en el contingut del text.

Per tant, sembla clara l'existència d'una tendència, apreciable en l'evolució històrica de la Unió Europea, cap al reforçament del paper del Parlament Europeu, tal com reflecteix el Tractat pel qual s'institueix una constitució per a Europa, en establir com a procediment legislatiu ordinari el procediment de codecisió actual. Així mateix, de l'evolució de les Comunitats Europees sembla que es dedueix una tendència cap a l'extensió dels àmbits sotmesos als procediments de codecisió.⁶⁰ Aquests són alguns dels elements del que s'ha denominat procés de «parlamentarització del sistema institucional de la Unió Europea». Segons l'opinió de COSTA hi ha quatre elements que reflecteixen una parlamentarització del sistema polític europeu: l'afirmació del Parlament Europeu com un veritable parlament; l'evolució del sistema normatiu comunitari; l'aparició d'un diàleg interinstitucional, i l'afirmació del caràcter intergovernamental de la Comissió.⁶¹

La professora MANGAS ha destacat tres principis que presideixen el sistema europeu: el d'equilibri, el d'interessos comuns i el de legitimitat. El principi d'equilibri, inspirat en el principi d'equilibri propi de la física, es refereix al fet que els tractats han dissenyat un sistema institucional equilibrat entre els interessos nacionals i els interessos comuns. Per això, la participació dels parlaments nacionals i regionals no hauria d'alterar aquest equilibri.⁶² Des d'una perspectiva jurídica, el TJCE s'ha referit a un principi d'equilibri interinstitucional, el qual implica que cada institució ha d'exercir els seus poders sense envair els de la resta.⁶³

Des d'un plantejament més general, la mateixa evolució dels objectius comunitaris també s'inscriu en una tendència a la legitimació democràtica de tot el sistema.⁶⁴

Des d'altres plantejaments crítics amb la noció de dèficit democràtic també s'ha assenyalat que «si se acepta una visión un tanto amplia del sistema decisorio comunitario podría afirmarse que éste no está tan alejado de los sistemas bicamerales típicamente federales».⁶⁵

En qualsevol cas, els dèficits democràtics assenyalats s'han d'emmarcar en un procés general de reforçament dels executius en les democràcies occidentals després de la Segona Guerra Mundial,⁶⁶ però en el cas dels estats membres de la Unió

60. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam». *RCDE* (gener-juliol 1998).

61. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 14).

62. MANGAS MARTÍN, A. «Qué modelo de integración para Europa?». *CED*, núm. 24 (2001), p. 90.

63. Tribunal de Justicia de les Comunitats Europees: sentència del 22 de maig de 1990, as. C-70/88, Parlament Europeu c. Consell de les CE, Rec. 1990, p. I-2070-2074.

64. Vegeu l'apartat primer de la segona part d'aquest treball.

65. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

66. MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986, p. 30; SANTIAGO LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.

Europea aquest procés es veu encara més desequilibrat per la cessió de l'exercici de poders legislatius a les institucions comunitàries.

En definitiva, el procés de construcció europeu posa de manifest les dificultats que tenen les assemblees parlamentàries en el marc de la presa de decisions polítiques:

L'embarras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale. L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi les transformations, même precaries. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes, constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés par la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.⁶⁷

4. La incidència de la manca d'associació regional en l'eficàcia de les polítiques comunitàries

En paraules de la Comissió Europea, el denominat mètode comunitari té com finalitat, a més de garantir la diversitat, potenciar l'eficàcia de les accions i polítiques de la Unió Europea.⁶⁸ La manca de participació dels ens regionals i, en particular dels parlaments regionals, afecta la diversitat i disminueix l'eficàcia a les quals fa referència la Comissió. Pel que fa a la diversitat, és evident que sense mecanismes nacionals i comunitaris reals, no retòrics, no es garanteix la comunicació dels interessos regionals a les institucions comunitàries en la fase inicial del procés normatiu. Els interessos esmentats formen part de la diversitat europea expressada en institucions públiques legitimades democràticament.

En la fase inicial de la producció normativa apareix, com a element essencial, la recopilació de dades i experiències de les entitats que gestionen la tasca diària dels problemes que s'intenten resoldre per mitjà de l'esmentada acció normativa. En els àmbits en els quals disposen de competències, les regions tenen funcions jurídiques de diferent abast per a gestionar els problemes que es generen. Per tant, són les entitats regionals les que disposen de majors dades i experiències per a regular aquests temes.

67. ROZENBERG, O. «La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne» A: COSTA, O.; KERROUCHE, E., i MAGNETTE, P. (ed.) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brusel·les: ULB, 2004, p. 85.

68. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea. Un libro blanco». Brussel·les, 25.07.2001. COM (2001) 428 final, p. 9.

En el marc comunitari, aquesta conveniència d'articular un diàleg entre les entitats encarregades de gestionar els diversos problemes derivats dels àmbits materials objecte d'intervenció normativa comunitària, ha estat reconeguda en el pla jurídic, en el pla institucional i, finalment, en la pràctica.

En el pla jurídic, el Tractat pel qual s'institueix una constitució per a Europa reflecteix un mètode obert i transparent amb tots els interlocutors socials i econòmics.⁶⁹

En el pla institucional, les institucions comunitàries han posat en relleu la necessitat d'una articulació amb les institucions regionals amb la finalitat d'aconseguir una major eficàcia en la configuració de les polítiques comunitàries. Així, per exemple, la iniciativa de la Comissió Europea sobre la governança europea planteja un nou marc teòric de l'exercici dels poders en el pla europeu en el qual encaixa una major participació regional.⁷⁰ Així mateix, el Parlament Europeu ha fet referències expressives a la conveniència d'una associació regional:

Constatando que todas las legitimidades democráticas de que están dotadas las instituciones en todos los niveles de gobernanza tienen su propio mérito y que debe abandonarse el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión.

Considerando oportuno que la Unión Europea introduzca una mayor participación de las colectividades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, desde la fase preparación de las políticas y actos comunitarios, y que la Unión Europea debe asegurar asimismo una mejor colaboración con los entes que, de hecho, se encargan de ejecutar sus decisiones...⁷¹

I en el pla de la pràctica, ha estat la política regional comunitària la que ha posat en evidència, de manera més clara, la necessària participació regional en nom, d'una banda, d'un coneixement real de les necessitats socials i econòmiques i, de l'altra, d'una gestió adequada i eficient dels programes.⁷²

En definitiva, l'associació directa entre les regions i les institucions comunitàries es converteix en un element d'interès particular per a ajudar a transmetre a les institucions comunitàries, a més dels interessos que representen, tota mena de consideracions amb la finalitat d'identificar els problemes i les solucions d'una manera més realista i global. Així, l'associació regional es configura com un element necessari per a una formulació eficient de les polítiques comunitàries.

69. Vegeu la segona part d'aquest treball.

70. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea...».

71. PARLAMENT EUROPEU. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea* (2002/2141 INI). A5-0427/2002; *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres* (2001/20024 INI). Final A5-0133/2002. Comissió d'Afers Constitucionals. Ponent: Alain Lamassoure. 24 d'abril de 2002, p. 24.

72. VILA COSTA, B. «Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas». A: *La integración de las regiones a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1987, p. 73-88; SOBRINO HEREDIA, J. M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria». *Noticias CEE*, núm. 38, (maig 1988), p. 123-143; PAREJO ALFONSO, L. «La política regional de la CE». A: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576-636; CARCELÉN CONESA, J. M. «Hacia una política regional común en el marco CEE». *RIE*, núm. 2, p. 475-495.

La participació de les regions en el procés d'integració europea s'ha plantejat tant en la fase d'adopció de decisions, o ascendent, com en la relativa a l'aplicació de les normes, o descendent.⁷³ Aquesta darrera fase és presidida, des de l'òptica jurídica comunitària, pel principi d'autonomia institucional i procedimental, segons el qual, l'adopció de les mesures nacionals conduents a l'aplicació del dret comunitari s'ha de dur a terme respectant les formes i els procediments dels ordenaments jurídics interns.

Aquesta intervenció regional en la configuració de les polítiques comunitàries també es podria plantejar en els casos en què són els ens regionals els cridats a l'aplicació o desenvolupament normatiu de les disposicions comunitàries. La recerca d'una major eficàcia en l'esmentada aplicació és un argument clar a favor de la seva associació en la gènesi del procés normatiu comunitari.

En el cas de l'Estat espanyol, després d'un debat doctrinal relatiu a la possibilitat de la intervenció autonòmica en l'execució i el desenvolupament normatiu del dret comunitari europeu, el Tribunal Constitucional espanyol va afirmar que l'execució del dret comunitari per les comunitats autònomes es fonamenta en les diverses competències sectorials assumides per aquestes.⁷⁴ Per tant, la participació autonòmica deriva dels títols competencials propis establerts per la Constitució espanyola i pels estatuts d'autonomia.

S'ha argumentat que la representació dels executius en detriment dels parlaments es podria explicar com a conseqüència de la naturalesa de les qüestions que s'engloben en els temes comunitaris:

En efecto, la mayor parte de las actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la política comunitaria española caen de lleno en lo que son las competencias del ejecutivo; ello resulta obvio respecto de la fase descendente, por cuanto ejecución suele ser ejecución administrativa; pero incluso cuando hay obligaciones de ejecución normativa, la suficiencia del rango reglamentario, en muchas ocasiones, y en todo caso la potestad de iniciativa legislativa del correspondiente ejecutivo, hacen que éste sea el protagonista o impulsor de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Por lo que respecta a la fase ascendente, también parece claro que el claro contenido político de lo que es la formación de las políticas comunitarias españolas, unido a la necesaria valoración técnica exigida por muchas de ellas, llevan a que el peso de la acción a desarrollar en esta fase ascendente caiga en los ejecutivos. Si a estas razones conectadas con la naturaleza de las tareas a desarrollar en materia europea se une el que el sistema de relaciones interadministrativas es, seguramente, el más flexible de los posibles y que la propia realidad europea impone, a menudo, celeridad y flexibilidad, se entenderá mucho mejor la construcción del modelo sobre el sistema de conferencias.⁷⁵

73. Vegeu, per exemple, GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico». *Noticias de la UE* (2000), p. 37-52. Pel que fa a Espanya: MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2a ed. Madrid: Tecnos, 1987, p. 218 i seg.

74. Sentència 252/1988, as. comerç de carns.

75. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación...* (p. 290).

Els arguments esmentats entronquen, des d'un plantejament general, amb la delimitació de competències entre el poder executiu i el poder legislatiu en les democràcies occidentals. Això no és raó, a parer meu, per a excloure la recerca d'un articulació entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals i regionals com a institucions que comparteixen la mateixa naturalesa, característiques i legitimitat. El que és rellevant, pel que fa a aquest treball, és que el sistema institucional comunitari respon a un model complex on hi ha d'haver presents la legitimitat que representen els governs dels estats i la que representen els parlaments. A aquesta primera divisió se superposa un altre nivell governamental i parlamentari en el cas que l'estructura política d'algun estat membre sigui de tipus descentralitzat.

5. El reforçament de la lògica intergovernamental en detriment de la lògica federal en el pla europeu

Les deficiències d'una participació regional, en el pla comunitari, i la consegüent consideració dels governs dels estats membres com a únic interlocutor vàlid amb les institucions comunitàries reforça el caràcter intergovernamental de la Unió Europea en detriment de les seves característiques específiques, especialment de la seva lògica federal. La tensió dialèctica entre el que és intergovernamental i el que és federal és present en el procés de construcció europea des dels seus orígens, tal com es reflecteix en el debat doctrinal.⁷⁶

El caràcter innovador i dinàmic del procés de construcció europea planteja dificultats per a una caracterització neta de la naturalesa jurídica de les Comunitats Europees. Així, el procés esmentat, articulad jurídicament al voltant dels tractats constitutius, respon a un marc històric i social determinat i a uns objectius i mètodes que el caracteritzen. En aquest sentit, es podria considerar que les Comunitats i la Unió no responen tant a un model abstracte com a una realitat concreta que li atorga especificitat. Els trets específics, adverteix la professora MANGAS, poden comportar dificultats metodològiques en la mesura que es pretén estudiar alguna cosa nova i seria un «mètode erroni assimilar a categories ja conegudes aquest fenomen naixent, transvasar el fenomen estrany a coordenades ja familiars».⁷⁷ Quan toquen aquesta qüestió, alguns autors es refereixen a la dualitat, omnipresent en la construcció comunitària, entre idea i realitat, la finalitat política última de la qual apareix indeterminada encara que és subjacent.⁷⁸

76. Vegeu, a tall d'exemple, CONSTANTINESCO, L. J. «La specificité du droit communautaire». *RTDE*, núm. 1 (1966), p. 1-30; PESCATORE, P. «International Law and Community Law. A Comparative Analysis». *CMLR* (1970), p. 167-183; DAGTOGLOU, P. D. «Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea». A: *Treinta años de Derecho comunitario*. Brussel·les, Luxemburg: 1981, p. 35; PÉREZ VERA, E. «Reflexiones sobre los procesos de integración». *RIE* (1977), p. 672; MARTÍN Y PÉREZ DE NACLARES, J. *El federalismo supranacional...*

77. MANGAS MARTÍN, A. «Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea». *RIE*, núm. 2 (1977), p. 406.

78. Ja el 1972 el professor TRUYOL Y SERRA es referia a aquesta idea (TRUYOL Y SERRA, A. *La integración Europea, idea y realidad*. Madrid: Tecnos, 1972). JACQUÉ ha assenyalat que les Comunitats

Des de l'aproximació metodològica del dret internacional públic, s'acostuma a considerar les Comunitats Europees organitzacions internacionals. Les Comunitats Europees han estat creades per estats, mitjançant tractats internacionals que els reconeixen personalitat jurídica, en els quals s'han disposat uns objectius difícilment assolibles des d'una perspectiva merament estatal; s'han atribuït unes competències a les esmentades entitats, i s'ha creat un sistema institucional altament desenvolupat dotat d'amplis poders, normatius i jurisdiccionals, per emprendre els esmentats objectius. Per tot això, les Comunitats Europees reflectirien els elements que la doctrina internacionalista considera que són constitutius de les organitzacions internacionals. Aquest caràcter internacionalista de les Comunitats Europees i de la Unió Europea fonamenta el fet que sigui la Representació Permanent davant la Unió Europea la que canalitzi les relacions entre Espanya i les institucions comunitàries.

Malgrat que la categoria general d'organització internacional és ja en si mateixa prou àmplia, les Comunitats Europees presenten diferències qualitatives amb altres organitzacions internacionals, per la qual cosa es poden considerar organitzacions internacionals *sui generis*. Dels principals trets que atorguen una certa especificitat a les Comunitats Europees destaquen: l'objectiu d'integració;⁷⁹ l'estructura institucional en què apareixen uns principis de representació al marge de la legitimitat estatal, habitual en les organitzacions internacionals; l'extensió i intensitat de les competències,⁸⁰ o el fet que les Comunitats Europees constituïrien un poder públic comú, una construcció que va més enllà dels mecanismes de cooperació estatal.⁸¹ En aquest sentit, el TCE considera una «ciudadania» que, tal com apunta LIÑAN NOGUERAS, s'identifica amb la creació d'un «espai públic europeu», com a espai de legitimitat politicojurídica.⁸² Segons l'opinió de WEILER el que permet distingir les

Europees són un sistema «*en devenir entre organisation internationale et l'état fédéral*» (JACQUÉ, J. P. «Cours Général de droit communautaire». A: *Recueil des cours de droit européen*. Vol. 1. 1990, p. 264). Aquesta dualitat pot plantejar problemes d'anàlisi científica en la mesura que s'estudia la naturalesa jurídica d'una institució sobre la base d'allò en què es pot convertir en el futur. En aquesta inexactitud cauen, segons l'opinió de PELLET, les aproximacions federalistes al fenomen comunitari: PELLET, A. *Les fondements...* (p. 223).

79. PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Ginebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972; JACQUÉ, J. P. «Cours Général de droit communautaire...» (p. 256).

80. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La constitución...* (p. 96).

81. ISAAC, G. *Droit...* (p. 355). DEL VALLE apunta que «lo que se está produciendo en el continente europeo es una auténtica reordenación del poder —económico, político y jurídico— y de su forma de ejercicio, anteriormente llevado a cabo con exclusividad por los Estados europeos de forma aislada» (DEL VALLE, A. «Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras». *RDCE* (maig-agost 2002), p. 301). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES identifica com a peculiaritats de caràcter constitucional: l'existència d'una legitimitat democràtica i jurídica de la Unió; una estructura orgànica estable amb unes institucions que desenvolupen les tres funcions constitucionals bàsiques i mútuament sotmeses a diversos *checks and balances*; el sorgiment d'un incipient estatut de ciutadania de la UE, i l'existència d'una jurisdicció comunitària de caràcter constitucional. Vegeu MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 56).

82. LIÑAN NOGUERAS, D. J. «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión». *GJCE*, D-17 (1992), p. 72; HABERLE, P. «¿Existe un espacio público europeo?». *RDCE*, núm. 3 (1998), p. 120.

Comunitats Europees d'altres organitzacions internacionals és la unió del que ell denomina *normative and decisional supranationalism*.⁸³ La noció de *normative supranationalism* es refereix a la jerarquia existent entre les polítiques i els instruments jurídics comunitaris i les polítiques i els instruments estatals. La noció de *decisional supranationalism*, comprèn l'autonomia del sistema institucional comunitari i els seus procediments de decisió. A tot això, s'hi pot afegir l'existència d'un sistema jurídic propi amb unes característiques específiques.⁸⁴

El vast i ambiciós objectiu d'integració podria explicar la voluntat dels autors dels tractats en el sentit que diferents interessos socials fossin representats en les institucions encarregades de dirigir el procés. Fruit d'aquesta síntesi de les diverses legitimitats, presents en la societat dels estats, havia de sorgir l'interès comunitari global, la qual cosa entroncaria amb la idea d'estat democràtic present en la noció de «patrimoni comú europeu», en el sentit que el poble, d'acord amb una concepció plural de la societat, ha de participar en les decisions de poder.

Així, les competències decisòries són compartides per diferents actors en un «sistema multinivell» en detriment d'un sistema basat únicament en els governs nacionals exclusivament. Des d'aquesta perspectiva, s'ha assenyalat que «en el ámbito comunitario estos actores no estatales son supranacionales, básicamente la Comisión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo y también infranacionales, sean regionales o locales».⁸⁵

En aquest marc, la síntesi de legitimitats que inspira el denominat mètode comunitari no pot ignorar el ric i divers patrimoni institucional i polític que conforma el sistema polític europeu. En paraules de la Comissió Europea, el mètode comunitari «garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión así como un tratamiento equitativo a todos los estados miembros. En definitiva, ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general por parte de la Comisión Europea y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a través del Consejo y del Parlamento Europeo».⁸⁶

Totes aquestes especificitats que conformen el caràcter *sui generis* de les Comunitats Europees i de la Unió Europea com a fenomen polític i jurídic tenen una indubtable incidència i projecció en l'estructura interna dels estats i l'aproximen a unes característiques federals, per molt àmplia que sigui aquesta accepció.⁸⁷

En aquest sentit, s'ha considerat que el mateix sistema comunitari «difumina las fronteras que separan el orden internacional del interno» i «ello legitima estas

83. WEILER, J. «The Community System: The Dual Character of Supranationalism». *YELR* (1981), p. 267 i seg. Així, WEILER assenyalava que en determinades organitzacions internacionals –per exemple l'ONU– es podria plantejar l'existència d'un cert *decisional supranationalism* però no d'un *normative supranationalism*.

84. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *El ordenamiento...* (p. 602).

85. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 22).

86. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 9).

87. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES qualifica la UE de federació supranacional. Vegeu MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 23).

reivindicaciones». ⁸⁸ Així, el Tribunal Constitucional espanyol, en una sentència del 26 de maig de 1994, va assenyalar el següent:

Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un estado complejo, como es el nuestro, aún cuando sea el Estado quien participe directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las comunidades autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria. ⁸⁹

Des d'una perspectiva nacional, un procés de construcció europea que no tingui en compte els ens regionals pot conduir a una alteració dels equilibris constitucionals dels estats membres. En aquest sentit, no seria acceptable una integració europea que alterés les bases constitucionals sobre les quals s'assenten els estats. ⁹⁰

Aquesta manca de participació es pot corregir tant en el pla nacional com en el pla comunitari. No obstant això, atesa la diversitat de l'estatut dels ens regionals i les característiques del complex procés de decisió comunitari, la participació directa regional davant les institucions comunitàries es pot convertir en el mitjà més eficaç i respectuós amb la diversitat i l'estructura política dels estats membres.

Tot això ha fet que els ens subestatsals hagin desenvolupat mecanismes de contacte directe amb les institucions comunitàries. En el cas espanyol, per exemple, el Tribunal Constitucional ha legitimat els dits contactes:

[...] la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Europeas, conducen a apreciar que, de forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas [...] respecto de esas actividades, de su previsible evolución y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico [...]. Lo importante es que esa actividad no «vaya a versar sobre materias como la celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional». ⁹¹

De tot el que s'ha assenyalat, es pot deduir que les mateixes característiques del model comunitari i la seva lògica federal intrínseca exigeixen una associació regional, sense que això impliqui que en resultin afectades les competències de la UE o els poders de les seves institucions.

88. MANGAS MARTÍN. A. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria». A: PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 536.

89. Sentència del Tribunal Constitucional Espanyol, 165/1994, del 26 de març.

90. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 488).

91. Tribunal Constitucional, 165/1994.

II. Fonaments jurídics per a l'associació dels parlaments regionals amb competències legislatives en la Unió Europea

1. El fonament de la Unió Europea en el principi de democràcia

Sembla clar, a partir de l'origen del procés de construcció europea, dels tractats constitutius i de la pràctica, que el procés esmentat s'ha de basar en un principi de legitimitat democràtica. El TUE, tal com es va signar a Maastricht el 1992, va recollir l'adscripció expressa de la Unió als principis de llibertat, democràcia, respecte als drets humans i les llibertats fonamentals i a l'estat de dret. Així mateix, el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa proclama, d'una banda, que la Constitució neix de la voluntat dels ciutadans i dels estats d'Europa de construir un futur comú i, d'una altra, que la Unió Europea es fonamenta en valors com ara el respecte a la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, l'equitat, l'estat de dret i el respecte dels drets humans. Així mateix, el Tractat reflecteix un mètode obert i transparent amb tots els interlocutors socials i econòmics.

Els principis de democràcia, d'estat de dret, especialment el respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals, constitueixen un dels elements de cohesió ideològica de la construcció europea i semblen conformar la noció de «patrimoni comú europeu» ja present en el Congrés del Moviment Europeu de l'Haia, tingut el 1948, i en el preàmbul i l'articulat de l'Estatut del Consell d'Europa. Aquest «patrimoni comú europeu» sembla que es refereix a l'acceptació per tots els estats membres de les Comunitats Europees d'«una serie de valores espirituales y morales que constituyen el patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de libertad individual, libertad política y la primacía del Derecho».⁹² Aquests principis poden representar un *ius cogens* comunitari de caràcter federal i poden formar part, segons l'opinió de RODRÍGUEZ IGLESIAS, del concepte de Constitució europea, juntament amb els tractats,⁹³ la qual cosa pot condicionar el model de construcció europea.⁹⁴

92. Preàmbul de l'Estatut del Consell d'Europa, del 5 de maig de 1949 (BOE núm. 51, del 5 de març de 1978). En aquest sentit, GLUCKSMANN s'ha referit a un triple pacte fundador de les Comunitats Europees: antifeixista, antiestalinista i anticolonial. Vegeu GLUCKSMANN, A. «Europa y la casita de muñecas. Contra el olvido histórico». *Política Exterior*, 75 (maig-juny 2000), p. 75.

93. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitución...* (p. 195).

94. MANGAS MARTÍN, A. «¿Qué modelo de integración para Europa?». *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 24 (2001), p. 97.

La noció de patrimoni comú europeu s'ha erigit, des de l'origen de les Comunitats Europees, en una de les condicions ineludibles per a participar en el procés de construcció europea, tal com ho prova la pràctica de les institucions comunitàries en el marc de les adhesions⁹⁵ o de les relacions exteriors.⁹⁶ Així mateix, és especialment significativa, per la seva inspiració eminentment democràtica, la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en àmbits com ara el respecte dels drets fonamentals o els principis del sistema institucional comunitari.⁹⁷

El principi democràtic, tal com s'ha desenvolupat en relació amb la forma política d'estat, reflecteix una concepció segons la qual, partint d'una visió plural de la societat, el poder prové del poble, el qual pot participar en les institucions i decisions dels poders públics i aquests li han de retre comptes.⁹⁸ Des d'aquesta perspectiva, s'ha vinculat el contingut originari i material de les constitucions a la consideració del poder com a autoconstrucció del poble.⁹⁹ En aquest sentit, el principi democràtic reposa sobre la convicció que és legítim el poder que representa al poble, és a dir, la col·lectivitat social en conjunt.¹⁰⁰ Així, es pot considerar paradigmàtica l'afirmació feta pel professor PESCATORE el 1974, referint-se a la necessitat d'invocar un concepte de legitimitat material:

Le système communautaire ne sera pleinement accepté que le jour où ne sera implantée, en ce qui concerne sa légitimité, une conviction suffisamment forte et diffuse [...] c'est que la Communauté remplit, dans l'intérêt des peuples réunis dans son sein, un besoin vital que les états membres sont, à la suite de l'évolution des circonstances, devenus incapables de remplir eux-mêmes dans leur cadre national.¹⁰¹

95. Un dels exemples més clars és el cas d'Espanya. Així, la incompatibilitat del règim polític del general Franco amb els principis democràtics va impedir l'inici de les negociacions relatives a l'adhesió a les Comunitats Europees fins a la transició democràtica.

96. Les Comunitats Europees han anat elaborant progressivament una estratègia referida a les seves relacions exteriors comercials i, encara més intensament, a la política de cooperació al desenvolupament, i l'han vinculada cada vegada més al respecte als drets humans –amb l'objectiu de crear un sistema coherent amb la PESC– i a les intervencions dels estats membres. El respecte, el foment i la defensa dels principis democràtics i dels drets humans s'erigeixen en factors essencials de les relacions exteriors de les Comunitats Europees i de la PESC. D'aquesta manera, s'ha generalitzat el recurs a una clàusula democràtica en aquells acords amb tercers països que es puguin considerar sensibles en aquest sentit. Així, el tipus d'acord amb cada país en concret es dissenyava atenent les afinitats polítiques amb la CE. Així mateix, es limitava el règim establert convencionalment amb tercers estats en el supòsit que l'actuació d'aquests fos contrària al respecte dels principis democràtics. Vegeu PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los Países Terceros Mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002.

97. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 512); RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. i WÖLKER, V. «Derecho comunitario, derechos fundamentales y el control de constitucionalidad: la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 d'octubre de 1986». *RIE*, núm. 3, p. 667.

98. Aquest és el tenor de l'article 23 de la Constitució espanyola.

99. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, p. 41.

100. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 506).

101. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 499 i 510).

Des d'una perspectiva institucional, el cas és que el complex sistema institucional comunitari, d'origen convencional, planteja dubtes sobre el grau de representativitat democràtica.¹⁰² Com s'ha assenyalat anteriorment, l'augment de poders del Parlament Europeu, i també el fet que aquesta institució hagi passat a estar formada per diputats elegits per sufragi universal directe, ha portat el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees a assenyalar que la participació del Parlament Europeu en el procés legislatiu de la Comunitat és el reflex, encara que limitat, al nivell de la Comunitat, del principi democràtic fonamental segons el qual els pobles participen en l'exercici del poder per mitjà d'una assemblea representativa.¹⁰³ Així, el principi democràtic s'expressa fonamentalment i directament, en el pla europeu, pel Parlament Europeu. El Tribunal Europeu de drets humans ha reconegut que, malgrat els seus límits, és la institució que reflecteix, d'una manera més específica, un règim polític veritablement democràtic.¹⁰⁴

Una «parlamentarització» més gran del sistema d'adopció de decisions comunitari, en el sentit, d'una banda, d'una major incidència del Parlament Europeu i, de l'altra, d'una acció comuna entre aquest Parlament i els parlaments nacionals i regionals, que reflectís una «visió parlamentària comuna» reforçaria el principi democràtic en el marc de la Unió Europea i acostaria l'individu al procés de construcció europea.

Des d'una perspectiva més general, l'evolució dels objectius del procés de construcció europea han anat incidint en la recerca d'una legitimació democràtica de tot el sistema. En aquesta evolució, sembla clara la dinàmica de les revisions dels tractats constitutius que tendeix a dotar la construcció europea d'una dimensió que depassi l'àmbit exclusivament socioeconòmic i abracci elements d'una «societat política»,¹⁰⁵ reforçant l'estatut dels ciutadans en les Comunitats Europees. L'esmentada evolució té un moment determinant en la creació de l'anomenat «Comitè Adonnino», després del mandat del Consell Europeu de Fointenebleau, els dies 25 i 26 de juny de 1984, amb la finalitat de preparar accions relatives a l'anomenada «Europa dels ciutadans».¹⁰⁶

El procés esmentat, com és sabut, s'ha vist reforçat amb la introducció del capítol relatiu a la ciutadania de la Unió després de la reforma duta a terme pel TUE.¹⁰⁷ Les

102. Vegeu els problemes jurídics i polítics assenyalats a la primera part d'aquest treball relatiu als dèficits democràtics que presenta el sistema comunitari.

103. En concret, el TJCE es referia al procediment de consulta. Sentència del 29 d'octubre de 1980, as. 138/79, S.A. Roquette Frères c. Consell, Rec. 1980, p. 3360-3361.

104. Cour européenne des droits de l'homme: Affaire Matthews c. Royaume-Uni, 18.02.99. Requête 24833/94, c. 52, p. 16. Però els jutges Feeland i Jungwiert, en una opinió dissident, van assenyalar que al seu entendre el Parlament Europeu no ha assolit un estadi en el qual es pugui considerar «légitimement comme un corps législatif», p. 21.

105. PLIAKOS, A. «La nature juridique de l'Union Européenne». *RTDE*, núm. 2 (abril-juny 1993), p. 217.

106. COMISSIÓ EUROPEA. «La Europa de los pueblos». *Boletín CE*, suplement 7/85.

107. MANGAS MARTÍN, A. «La ciudadanía de la Unión». A: *El defensor del pueblo europeo en el TUE*. Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992 en la Universidad Carlos III, Cátedra Joaquín Ruiz-Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid, 1993, p. 98.

implicacions d'aquest concepte de ciutadania de la Unió ha portat alguns autors a plantejar l'existència d'una espècie de «contracte social europeu».¹⁰⁸ En aquesta dinàmica, destaca també la previsió de desenvolupar un espai de llibertat, seguretat i justícia. Així, tal com assenyalava el professor VALLE, l'objectiu de la lliure circulació de persones i la supressió dels controls a les fronteres entre els estats membres ha transcendit la seva configuració originària d'objectiu econòmic i s'ha convertit en un element polític del projecte de construcció europea progressivament vinculat a la ciutadania i a la creació d'un «espai constitucional comú europeu».¹⁰⁹

La novetat que va significar l'adopció de la Carta de drets fonamentals, i la seva posterior inserció com a part segona del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, s'inscriu en la dinàmica de situar el ciutadà en el centre del nou sistema que s'està configurant.¹¹⁰ Pel que fa a la seva elaboració, és destacable el fet que va ser redactada per un òrgan de representació múltiple, la Convenció, qualificada de «revolucionària assemblea constituent»¹¹¹ a cavall entre el que és intergovernamental i el que és parlamentari.¹¹² L'objectiu general de transparència, incrementat, en aquest cas, per la naturalesa de la carta, va afavorir que els debats i la documentació resultant fossin públics, la qual cosa té una gran importància per a «hacer visible a los ojos de los ciudadanos europeos, de una manera clara y sencilla, los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea».¹¹³

Des d'una perspectiva política, la carta té la funció de «limitar el poder que es construeix i legitimar el sistema»,¹¹⁴ amb la qual cosa es projecta una visió de la Unió Europea com una entitat política fundada en valors comuns.¹¹⁵ Amb això, s'entronca amb el significat originari de constitució,¹¹⁶ tal com apareix a Occident al final del segle XVIII i que té una clara expressió en l'article 16 de la Declaració de drets de l'home i el ciutadà de 1789: «Tota societat en què la garantia dels drets no estigui assegurada, ni la separació de poders determinada, no té Constitució».

108. PERNICE, I. *Multilevel Constitutionalism...* (p. 750).

109. VALLE, A. «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *RDCE*, núm. 3 (gener-juliol 1998), p. 41.

110. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección». *GJCE*, núm. 214 (juliol-agost 2001), p. 1; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE». *Noticias UE*, any VII (gener 2001), p. 10; CARRILLO SALCEDO, J. A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE». *RDCE*, gener-juny 2001, p. 9.

111. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección». *GJCE*, núm. 214 (juliol-agost 2001), p. 16.

112. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE», *Noticias UE*, any VII (gener 2001), p. 10.

113. CARRILLO SALCEDO, J. A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE». *RDCE*, gener-juny 2001, p. 9.

114. ALDECOA, F. *La apertura...* (p. 61).

115. BENEYTO, J. M. «Hacia una UE?». *Política exterior*, núm. 83 (setembre-octubre 2001), p. 135.

116. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, p. 41.

Com a resultat de l'esmentada tendència superadora d'una dimensió merament econòmica, per abraçar aspectes polítics s'ha argumentat que la Comunitat s'ha convertit en un «poder públic comú»¹¹⁷ o un «poder públic plurisectorial o global»,¹¹⁸ en el sentit que la Comunitat es distingeix d'un simple servei públic i se situa en el nivell superior, és a dir, en l'ordre del polític.

Tot això hauria de servir de fonament jurídic per a l'associació regional en el procés d'adopció de decisions comunitari.

2. El manament de proximitat als ciutadans com a criteri d'adopció de decisions i el recurs al principi de subsidiarietat

El procés de construcció europea ha conduït a un cert encavallament i a una certa opacitat d'institucions i competències en el marc jurídic europeu, amb el resultat de la percepció, pel ciutadà, de l'allunyament de les instàncies de decisió. Aquesta percepció, juntament amb altres factors, ha portat a la constatació d'un desinterès creixent de l'opinió pública respecte al procés de construcció europea, tal com es va posar de manifest en les dificultats sorgides en la ratificació del TUE o, més recentment, en ocasió de les darreres eleccions al Parlament Europeu. Així, sembla que l'opinió pública té una visió del sistema comunitari com una maquinària complexa creada més en benefici de la burocràcia comunitària i de les multinacionals que no pas dels ciutadans.

Tot això s'inscriu, a més, en un context que es caracteritza, com assenyala el professor Kiss, per un augment de la participació de la societat civil en els processos d'adopció de decisions en tots els nivells durant el darrer mig segle.¹¹⁹

En vista d'aquesta percepció de l'opinió pública, s'ha argumentat la necessitat de més transparència en l'adopció de decisions comunitària i això «como condición para alcanzar una democratización y para atraer el interés del ciudadano sobre un proceso que no puede continuar avanzando, incluso peligra el acervo logrado con el esfuerzo de tantas generaciones, si éste no alcanza unos adecuados niveles de proximidad y transparencia».¹²⁰

Amb aquesta finalitat, les solucions proposades fan al·lusió al fet que el procés de construcció europea s'hauria d'invertir, en el sentit que no s'ha de construir de dalt a baix, sinó tot al contrari, vinculant els ciutadans europeus.¹²¹

117. ISAAC, G. *Droit...* (p. 315).

118. CASSESE, S. «L'Architettura Costituzionale de la CE dopo Maastricht e il posto dei poderi locali». A: *Scritti in onore di Alberto Predieri*. Milà: Giuffrè, 1996, p. 421.

119. KISS, A. «La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme». A: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Kebe*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, p. 434.

120. MANGAS MARTÍN, A. i LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Instituciones y Derecho de la UE». Madrid: Tecnos, 2004, p. 75.

121. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. «Hacia dónde va la UE?». A: FARAMINÁN, J. M. *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, p. 77.

Un primer pas per al que acabem de dir prové de les il·lustratives paraules de DELORS en el sentit que s'ha de començar per la «insertion des problèmes européens dans le débat national, à intéresser les gens...».¹²²

Aquesta necessitat es fa més òbvia en la mesura que sembla clara la tendència de les revisions dels tractats constitutius de dotar la construcció europea d'una dimensió que desbordi l'àmbit exclusivament socioeconòmic i abracci elements d'una societat política.

En aquest sentit, l'article 1 del TUE disposa que les decisions han de ser preses de la manera més oberta i pròxima als ciutadans possible. El TUE inclou, a més, una declaració interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre la democràcia, la transparència i la subsidiarietat, en el marc de la qual es disposen una sèrie de deures per a les institucions comunitàries en nom d'un grau més gran de transparència en els treballs. Així, es preveu, per exemple, el deure de la Comissió de fer consultes més àmplies abans de la presentació de les seves propostes o la publicació en el DOUE del seu programa legislatiu i de treball.¹²³ Així mateix, s'ha adoptat un reglament relatiu a l'accés al públic dels documents del Parlament, del Consell i de la Comissió.¹²⁴

El projecte de Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, a més de reiterar el contingut de l'article 1 del TUE, abans esmentat, disposa que les institucions de la UE mantindran un diàleg obert, transparent i regular amb les associacions representatives i la societat civil. Així, l'article I-47 disposa que les institucions han de donar als ciutadans i a les associacions representatives, per les vies apropiades, la possibilitat d'expressar i intercanviar les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió. D'aquesta manera, les institucions han de mantenir un diàleg regular amb les associacions representatives i la societat civil amb la finalitat de garantir la transparència i la coherència de les accions de la Unió. Igualment, i en el marc de la concertació social, l'article I-48 estableix que la Unió ha de reconèixer i ha de promoure el paper dels interlocutors socials en el seu àmbit.

En conseqüència, unes entitats públiques regionals, legitimades democràticament, també haurien de poder participar, per mitjà de mecanismes institucionalitzats, en la definició de les accions comunitàries. Altrament, s'estaria reconeixent als parlaments regionals un estatut jurídic inferior al de les associacions representatives.

El principi de subsidiarietat s'inscriu en aquest context d'acostament de les instàncies de decisió a la dimensió més propera al ciutadà, és a dir, a la dimensió regional i local. Aquest principi es concep com a principi democràtic, federal i amb

122. Citat a SCOFFONI, G. «Les relations entre le PE et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *CDE*, núm. 1-2 (1992), p. 24.

123. **Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre la democràcia, la transparència i la subsidiarietat**, del 25 d'octubre de 1993 (DOCE C328, 06.12.1993). En l'acord esmentat es disposa, a més, el deure del Consell d'obrir al públic els debats, els resultats de les votacions i les explicacions de vot. Així mateix, es preveuen millores a l'hora d'informar la premsa i l'opinió pública.

124. DOCE L 143, 03.05.2001, p. 1.

un caràcter subsidiari. Així, la subsidiarietat evoca, d'una banda, l'objectiu d'acostar al ciutadà el poder d'adoptar decisions i, de l'altra, l'objectiu d'articular diferents nivells de govern. Finalment, la institució federal ha d'actuar en virtut d'aquest principi com a últim recurs, amb caràcter subsidiari.

El principi de subsidiarietat és definit en el Tractat de la Unió Europea de la manera següent: la Unió ha d'intervenir, en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, només en la mesura que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres i, per tant, es puguin assolir millor –per la dimensió o pel que fa a l'acció considerada– en l'àmbit de la Unió. Per tant, en el marc comunitari, el principi de subsidiarietat s'erigeix en principi regulador de la manera d'exercir les competències entre la Unió Europea i els seus estats membres, no com un procediment d'atribució de competències.¹²⁵ Per a l'actuació comunitària s'exigeixen, doncs, en virtut d'aquest principi, els criteris de necessitat i d'eficàcia. El problema que presenten aquests criteris és que deixen un marge molt ampli de discrecionalitat a l'hora d'interpretar-los. Així, qualsevol iniciativa de la Comissió –de l'harmonització de legislacions a la cooperació al desenvolupament– es pot fonamentar en la necessitat i l'eficàcia de la intervenció comunitària. Aquest grau de discrecionalitat tan ampli pot plantejar problemes amb vista al seu control jurídic. El TJCE, en l'escassa jurisprudència sobre aquesta qüestió, s'ha limitat a rebutjar la invocació del principi de subsidiarietat pels estats amb la finalitat d'evitar la vulneració de les disposicions comunitàries i s'ha limitat a acceptar els arguments de les institucions comunitàries que fonamentaven les seves normes en el principi esmentat, sense extreure'n conseqüències jurídiques determinades.¹²⁶

Una declaració annexa al TUE, adoptada per Alemanya, Àustria i Bèlgica, assenyalava que el principi de subsidiarietat no sols afectava els estats membres sinó també les seves entitats, en la mesura que aquestes disposaven d'un poder legislatiu propi que el dret constitucional nacional els conferia.¹²⁷

D'aquesta manera, es va plantejar un debat sobre l'extensió de la lògica de la subsidiarietat no sols en les relacions entre la UE i els estats membres sinó també en les relacions entre aquests estats i les seves regions.¹²⁸ Segons l'opinió de la professora BLANCA VILÀ, la limitació de l'operativitat del principi de subsidiarietat a les relacions entre UE i els seus estats podria contradir el TUE.¹²⁹

125. MANGAS MARTÍN, A. i LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Derecho...* (p. 117).

126. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El principi de subsidiarietat a la UE: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*. 14.02.2005.

127. Declaració núm. 3 annexa al TUE, adoptada per Alemanya, Àustria i Bèlgica, de la qual va prendre nota la Conferència Intergovernamental del 1996.

128. O'LEARY, J. i FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales». *Revista de Estudios Políticos*, 1995, p. 314.

129. VILA COSTA, B. «El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?». *Anuario CIDOB*, 1991, p. 150.

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa tracta aquesta qüestió en l'article I-11 quan assenyala que, en virtut del principi de subsidiarietat, la intervenció de la Unió Europea només serà possible en la mesura que els objectius de l'acció no puguin ser aconseguits de manera suficient pels estats membres ni a escala central ni a escala regional o local. Per tant, es pot interpretar que el tractat constitucional projecta el principi de subsidiarietat sobre les instàncies territorials infraestats.¹³⁰

Hi ha una declaració de Bèlgica, en l'Acta final del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, que sembla que reconeix una projecció interna de la lògica de la subsidiarietat. S'hi disposa el següent:

En virtut del seu dret constitucional, tant la Cambra de representants com el Senat parlamentari federal com les assemblees parlamentàries de les comunitats i regions actuen, en funció de les competències exercides per la Unió, com a components del sistema parlamentari nacional o cambres del Parlament nacional.

Així mateix, en el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, previst en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, s'inclouen una sèrie de mesures destinades a verificar-ne el compliment adequat.¹³¹

Sense entrar en els debats jurídics i polítics que planteja aquest principi,¹³² el que és rellevant en relació amb aquest treball és que, a partir de la previsió jurídica del principi de subsidiarietat i del mandat de proximitat als ciutadans com a criteri d'adopció de decisions, no sembla explicable que s'exclouï els parlaments regionals amb poders legislatius dels àmbits d'actuació comunitària que tinguin una incidència directa en aquests poders. L'evolució de la UE reflecteix que el principi de subsidiarietat es convertirà en una categoria jurídica fonamental per a articular els diversos nivells de poder i, per tant, exigeix una participació regional. Fins i tot, segons l'opinió de PÉREZ TREMPs, el principi de subsidiarietat es pot convertir en un principi general del «constitucionalisme europeu», amb l'impacte consegüent en les constitucions internes.¹³³

La virtualitat de la intervenció dels parlaments regionals amb poders legislatius en el procés legislatiu comunitari es pot plantejar en un triple pla. En primer lloc, la participació pot acostar els ciutadans al procés de construcció europea, la qual cosa es pot veure com una necessitat per a la mateixa legitimació del procés.

130. En aquest sentit, vegeu PÉREZ TREMPs, P. «La constitución española ante la constitución europea». A: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) i ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 512). No obstant això, PÉREZ MEDINA entén que el principi de subsidiarietat té, en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, una projecció exclusivament interna: «El principio de subsidiariedad sigue siendo una cuestión a precisar en el ámbito interno de cada Estado y no tiene garantizado su reconocimiento a favor del escalón regional». Vegeu PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento de la cuestión regional...* (p. 2).

131. Vegeu l'epígraf següent d'aquesta part del treball.

132. Per exemple, pel que fa a la finalitat de la seva previsió en els tractats o del seu control judicial.

133. PÉREZ TREMPs, P. *La constitución española...* (p. 516).

En segon lloc, la intervenció pot incidir en una comunicació més directa entre els interessos que es generen en la societat i les instàncies de decisió política, la qual cosa repercutiria en l'eficàcia del diagnòstic dels problemes i de les seves solucions.¹³⁴

En tercer lloc, la intervenció dels parlaments regionals podria implicar una definició més clara dels interessos en els diferents àmbits: regional, nacional i comunitari; i també la possibilitat d'evitar contradiccions i buscar una harmonització entre tots aquests àmbits. En aquest marc, els parlaments regionals haurien de poder expressar la seva opinió sobre la conformitat de qualsevol proposta legislativa de la Comissió amb el principi de subsidiarietat.

3. La participació progressiva dels parlaments nacionals en el pla comunitari

En la mesura que l'Assemblea parlamentària prevista en els tractats originaris de les CE era composta per parlamentaris dels estats membres, la participació dels parlaments nacionals, òbviament, no va ser objecte d'atenció inicial. És a partir de les primeres eleccions al Parlament Europeu el 1979, per sufragi universal directe, que la participació dels parlaments nacionals es comença a plantejar de manera significativa. El Parlament Europeu, legitimat democràticament, comença a desenvolupar una estratègia centrada a reclamar una participació més gran en les activitats de les CE. Aquesta estratègia incloïa l'establiment de contactes regulars amb els parlaments nacionals.¹³⁵

Aquest procés s'ha traduït, institucionalment, en la creació d'òrgans de contacte entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals.¹³⁶ Entre els òrgans esmentats, la Conferència d'Òrgans Especialitzats en Afers Comunitaris i Europeus dels Parlaments de la Unió Europea (COSAC) és el més institucionalitzat,¹³⁷ en la mesura que el seu fonament jurídic és configurat per la previsió d'un protocol en el Tractat d'Amsterdam i pel seu reglament intern, publicat en el DOCE,¹³⁸ en el qual se'n regula el funcionament, la composició i els òrgans. L'origen de la COSAC se situa al maig del 1989, quan els presidents dels parlaments dels estats membres de les Comunitats Europees, reunits en la Conferència de Madrid, van acordar la reunió de les comissions dels parlaments nacionals especialitzades en assumptes comunitaris.¹³⁹

134. El mateix Parlament Europeu ha assenyalat que el fet que la Comissió Europea hagi ignorat les regions ha multiplicat els incidents en la cooperació, l'aplicació i la transposició de normes comunitàries. Vegeu PARLAMENT EUROPEU. *Rapport sur la délimitation...* (p. 24).

135. GIL-ROBLES, L. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales». A: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid, 1997, p. 316.

136. PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 217 (2003), p. 3-15.

137. Hi ha altres iniciatives, com la Conferència de Parlaments o la Conferència de Presidents de la Comunitat, articulades de manera informal i pragmàtica, sense un fonament jurídic que en reguli els objectius i l'organització, la qual cosa sembla que els presagia un futur no gaire clar. Vegeu PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones...» (p. 10).

138. DOCE L 175, 24.6.2000, p. 1. En vigor des de l'1 de gener de 2000.

139. Per a una evolució de la COSAC, vegeu www.cosac.org.

La COSAC s'ha convertit en un fòrum de discussió i intercanvi d'informació entre les comissions dels parlaments nacionals i el Parlament Europeu més que no pas en un òrgan comunitari dotat de poders que li permetin incidir en el procés decisorí comunitari.

Les diverses revisions dels tractats constitutius han previst, progressivament, una referència al paper dels parlaments nacionals en la Unió Europea. Així, la conferència intergovernamental que va concloure amb el TUE, tal com es va signar el 1992, va incorporar dues declaracions sobre aquesta qüestió, en l'Acta final. En la primera declaració (núm. 13), només es declarava la voluntat d'intensificar un intercanvi d'informació i els contactes sense incorporar cap previsió concreta. En la segona declaració (núm. 14), la conferència convidava els parlaments nacionals a reunir-se en forma de conferència de parlaments. Així, es va disposar que la Comissió i el Consell Europeu presentessin en cada sessió d'aquesta conferència un informe sobre l'estat de la Unió. Aquestes previsions no van originar cap obligació jurídica concreta des de la perspectiva del dret dels tractats. No obstant això, el cas és que com a resultat de les previsions esmentades es van produir als parlaments nacionals una sèrie de canvis relatius al control dels parlaments nacionals sobre els governs dels estats membres. Així, durant la dècada dels anys noranta la majoria de parlaments nacionals va fer progressos en el control dels àmbits comunitaris.¹⁴⁰

El Tractat d'Amsterdam va comportar un salt qualitatiu en preveure, en forma de protocol, unes obligacions jurídiques concretes, per bé que arran del seu contingut se l'ha qualificat com un protocol «més simbòlic que no substantiu».¹⁴¹ En qualsevol cas, el Protocol va declarar la voluntat de les parts contractants d'impulsar una participació més gran dels parlaments nacionals en les activitats, si bé es recordava que el control que duu a terme cada parlament nacional sobre el govern propi incumbia als òrgans constitucionals respectius. Així mateix, el Tractat d'Amsterdam va introduir un últim apartat de l'article 207 del TCE pel qual es va disposar la publicitat dels resultats de les votacions i de les declaracions de l'acta quan el Consell actuï com a legislador. Cal destacar el caràcter significatiu de l'esmentada disposició, en la mesura que els parlaments nacionals estaran capacitats per a controlar millor la posició que ha adoptat el seu govern dins el Consell.

140. COSAC: Présidence, avril 2, 2001, groupe de travail, Doc. de discussion. (www.cosac.org). En alguns casos es van dur a terme reformes constitucionals, com ara a Alemanya, on es van afegir dos articles nous a la Constitució. Així, es va disposar que en els àmbits de competència exclusiva dels estats federats, el govern federal havia de vetllar perquè es confiés la tasca de defensar els interessos d'Alemanya davant les institucions europees a un representant dels estats federats designat pel Bundesrat. Així mateix, es van aprovar lleis relatives a les relacions entre el govern federal i el Bundestat i el Bundestag, en les quals s'establia, per exemple, que els representants dels estats federals podien assistir no només a les reunions del Consell sinó també a les dels grups de treball.

En altres estats, la major part de les mesures adoptades se centrava en l'accés a les normes comunitàries amb l'antelació necessària. PARLAMENT EUROPEU. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. El control parlamentario y los instrumentos de cooperación. División de relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros*. Juliol 1994, p. 17.

141. MANGAS MARTÍN, A. «Estudio preliminar. La UE. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam». A: TUE. *Tratados constitutivos de las CE y otros textos básicos de las CE*. Madrid: Tecnos, 1998.

El Protocol incorporat pel Tractat d'Amsterdam disposa que tots els documents de consulta de la Comissió (llibres blancs, verds i comunicacions) s'havien de trameure puntualment als parlaments nacionals. Així mateix, les propostes legislatives de la Comissió s'havien de comunicar amb prou antelació perquè el govern de cada estat membre pogués vetllar perquè els parlaments nacionals els rebessin convenientment. Finalment, es va establir el termini de sis setmanes entre la proposta legislativa –o proposta de mesura del títol VI del TUE– de la Comissió al Parlament i al Consell i la data de la seva inclusió en l'ordre del dia del Consell, amb excepcions per motius d'urgència.¹⁴² En aquest marc, és destacable la creació pel Parlament Europeu de l'Observatori Europeu Interinstitucional Legislatiu, concebut per permetre el seguiment de totes les propostes al llarg del procediment legislatiu i el registre, fins al moment de l'aprovació, de tots els canvis que es poguessin produir.¹⁴³

El projecte de Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa conté dos protocols amb rellevància en l'àmbit regional: el Protocol sobre la funció dels parlaments nacionals en la UE i el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. En aquests textos es codifiquen les mesures d'informació i cooperació assenyalades abans i se'n desenvolupen alguns aspectes.¹⁴⁴ D'aquesta manera, es reiteren les obligacions d'informació de la Comissió als parlaments nacionals respecte als documents de consulta, els programes legislatius i les propostes legislatives. Aquesta obligació d'informació s'ha de canalitzar ara «directament» als parlaments nacionals i «de manera simultània» a la remissió que se'n faci al Parlament Europeu i al Consell de Ministres. A aquestes mesures s'afegeixen obligacions d'informació als parlaments nacionals per al Consell, el Consell Europeu i el Tribunal de Comptes.¹⁴⁵

En el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat hi ha una referència expressa a la dimensió regional en el marc de les consultes que ha de dur a terme la Comissió. Així, s'estableix que: «Abans de proposar un acte legislatiu europeu, la Comissió procedirà a àmplies consultes. Estes consultes hauran de tindre en compte, quan siga procedent, la dimensió regional i local de les accions previstes. En casos d'urgència excepcional, la Comissió no procedirà a estes consultes. Motivarà la seua decisió en la seua proposta.»

142. Cal destacar el fet que les propostes legislatives són les definides com a tals a partir de l'article 207.3 del TCE. Aquest article assenyalava que és el Consell qui defineix els casos en els quals actua en la seva capacitat legislativa amb l'objectiu de permetre un major accés als documents. En aquest cas, s'han de fer públics els resultats de les votacions i explicacions de vot. Així mateix, és significativa l'exclusió d'aquestes mesures dels actes de la PESC.

143. PARLAMENT EUROPEU. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales...* (p. 46).

144. Per a una anàlisi de les mesures incorporades i els treballs fruit de la declaració de Laeken, vegeu LINDE PANIAGUA, E. «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE». *Revista de Derecho de la UE*, núm. 6 (2004), p. 177 i seg.

145. Així mateix, els ordres del dia i els resultats de les sessions del Consell de Ministres, inclosos els actes de les sessions del Consell en els quals aquest tracti propostes legislatives, es comunicaran directament als parlaments nacionals. El Protocol també preveu diverses obligacions d'informació respecte del Consell Europeu i del Tribunal de Comptes.

Aquesta referència expressa comporta una novetat, sobretot si es té en compte que el Tractat, en la primera part (art. I-47), eludeix de referir-se expressament a les consultes directes amb les entitats regionals.

La novetat més destacable que incorporen els esmentats protocols és el reforçament del control polític i jurídic del principi de subsidiarietat. Així, es disposa la possibilitat que els parlaments nacionals puguin dirigir als presidents del Parlament Europeu, del Consell o de la Comissió un dictamen motivat sobre la conformitat d'una proposta legislativa amb el principi de subsidiarietat. En l'esmentat procediment, denominat com a mecanisme d'alerta ràpida, s'estableix un termini de sis setmanes a partir de la transmissió de la proposta legislativa de la Comissió perquè qualsevol cambra d'un parlament nacional pugui enviar als presidents del Parlament Europeu, del Consell o de la Comissió el dictamen motivat esmentat. En aquesta disposició hi ha una referència als parlaments regionals: «Incumbirà a cada parlament nacional o a cada cambra d'un parlament nacional consultar, quan siga procedent, els parlaments regionals que tinguen competències legislatives». D'aquesta manera s'obre una via a la participació dels parlaments regionals, però se subordina a la voluntat dels parlaments nacionals. Per tant, serà a la seu del dret intern on es dirimirà la participació dels parlaments regionals.¹⁴⁶ De la previsió expressa d'aquesta disposició en el Protocol sembla que es pot deduir raonablement que la consulta als parlaments regionals és obligatòria en els casos en què en siguin afectades les competències.

En qualsevol cas, aquesta previsió té la virtualitat d'adequar-se a cadascuna de les heterogènies realitats regionals. Davant les diverses especificitats regionals, el principi de subsidiarietat pot representar un instrument per a canalitzar, individualment, la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives. Així, s'ha dit que la subsidiarietat pot comportar «respuestas diferentes en uno u otro estado en función de sus realidades sociales, o simplemente, de la oportunidad de la medida concreta de que se trate».¹⁴⁷

Finalment, els protocols preveuen un procediment per a reforçar la incidència dels esmentats dictàmens, el qual té com a efecte la reconsideració de la proposta en el cas que un determinat nombre de parlaments manifestin l'opinió que es vulnera el principi de subsidiarietat. Així, es determina que els parlaments que comptin amb un sistema parlamentari unicameral disposaran de dos vots, mentre que cadascuna de les dues cambres en els sistemes bicamerals disposaran d'un vot. En el cas que els dictàmens motivats representin almenys un terç del total de vots atribuïts als parlaments nacionals dels estats membres i a les cambres dels parlaments nacionals (disset vots en una Unió de vint-i-cinc estats),¹⁴⁸ la Comissió haurà de tornar a estudiar la proposta. Després d'aquesta reconsideració, caldrà motivar el manteniment, la modificació o la retirada del projecte.

146. En el cas espanyol, aquesta previsió planteja la necessitat de la creació d'un mecanisme institucionalitzat de col·laboració entre les Corts i els parlaments regionals.

147. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 20).

148. Aquest percentatge es redueix en el marc de l'espai de llibertat, seguretat i justícia (tretze vots sobre vint-i-cinc estats).

En aquest marc s'inclou, així mateix, l'obligació que qualsevol proposta comunitària adjunti una fitxa en la qual s'avalui el compliment del principi de subsidiarietat amb la finalitat d'una fonamentació més rigorosa. El Protocol determina que la fitxa de la subsidiarietat ha d'incloure elements que permetin avaluar l'impacte financer i, quan es tracti d'una llei marc europea, els seus efectes en la normativa que han de desenvolupar els estats, la legislació regional inclosa. Sobre això, el Protocol exigeix que es recorri a indicadors qualitatius i quantitatius. En l'àmbit de les seves competències, l'entitat regional sembla la instància més capacitada, per la proximitat als ciutadans, per a avaluar l'impacte regional d'una proposta comunitària. Per aquest motiu, raons merament tècniques podrien fonamentar la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives en la fase inicial del procés legislatiu comunitari.

Des d'una perspectiva estrictament jurídica, el principi de subsidiarietat, tal com es preveu en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, implica l'obligatorietat de la participació regional en la fase d'elaboració normativa i de control de les normes comunitàries. En la fase d'elaboració normativa, el principi de subsidiarietat fonamenta jurídicament l'obligació que hi hagi consultes entre les institucions comunitàries i les entitats regionals, especialment en relació amb una fonamentació més rigorosa de la fitxa de subsidiarietat que ha d'elaborar la Comissió. Així mateix, el mecanisme d'alerta ràpida duu a l'articulació obligatòria entre els parlaments nacionals i els parlaments regionals a aquest efecte. En el pla del control de les normes de dret comunitari, l'exigència d'un compliment adequat del principi de subsidiarietat mena, igualment, a una participació regional en el cas que un estat membre o el Comitè de les Regions pretengui interposar un recurs per violació d'aquest principi a iniciativa regional.

A partir d'aquestes previsions, sembla que cal plantejar nous mecanismes jurídics perquè les entitats regionals i especialment els parlaments amb competències legislatives puguin expressar els seus plantejaments i necessitats davant les institucions comunitàries.

Quant a la cooperació interparlamentària, el projecte conté un manament perquè es desenvolupi un programa de cooperació entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu, especialment en el marc de la COSAC.

Totes aquestes mesures s'inscriuen en una dinàmica progressiva que tendeix a la fonamentació jurídica de la participació dels parlaments nacionals en el sistema institucional comunitari. Una dinàmica que s'ha vist culminada amb la participació de representants dels parlaments nacionals en la Convenció per a l'elaboració del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa.

Tot això constitueix un argument a favor de les reivindicacions dels parlaments regionals, ja que el fonament jurídic i polític és el mateix.

4. El respecte del principi d'autonomia regional i local en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, en l'article I-5, determina el compromís de la Unió Europea en relació amb el respecte del principi

de l'autonomia regional i local. No obstant això, aquest reconeixement es fa a títol complementari i en el marc d'un article dedicat a les relacions entre la Unió Europea i els seus estats membres, on es proclama que la Unió ha de respectar la igualtat dels estats i les «funcions essencials» d'aquests, especialment les que tenen per objecte garantir-ne la integritat territorial, l'ordre públic i la seguretat nacional.

D'això es pot deduir que la Constitució europea no prejutja ni disposa de competències en relació amb el model d'organització interna o el grau de descentralització política, per la qual cosa sembla clara l'«exclusión de la comunitarización o europeización de la organización regional».¹⁴⁹ Per tant, no hi ha una definició de regió en el pla comunitari sinó que, sobre el fonament del principi d'autonomia institucional i procedimental, aquesta qüestió es remet als ordres constitucionals interns. El principi d'autonomia institucional i procedimental ha estat definit, pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, en el sentit que quan les normes comunitàries confien a les autoritats nacionals l'adopció de mesures necessàries per a aplicar-les, aquestes mesures s'han d'adoptar des del respecte per les formes i els procediments del dret nacional.¹⁵⁰ La llibertat de les autoritats nacionals per a escollir aquestes formes i procediments és limitada pel deure de no afectar ni l'eficàcia ni l'aplicació uniforme del dret comunitari.¹⁵¹

Per això, el Tractat no aporta res a la pràctica existent en la mesura que la participació regional, en el marc de la UE, s'ha dut a terme sense un reconeixement exprés de la naturalesa de poder públic que tenen les entitats infraestatals amb poders legislatius.¹⁵²

En aquest context, s'ha apuntat que la representació regional s'ha de canalitzar, en el pla institucional comunitari, exclusivament per mitjà del Comitè de les Regions i del Consell de Ministres, ja que és aquest últim qui representa els interessos dels estats membres i, en aquest sentit, com assenyala TORRENT, «la noción de estado miembro se refiere al estado/orden constitucional comprendiendo todos sus niveles de gobierno, tanto central como regional».¹⁵³ La jurisprudència del Tribunal de Justícia ha reforçat aquest argument en assenyalar que:

[...] los estados son los únicos responsables del incumplimiento de las normas comunitarias, sea cual sea el órgano del Estado que origine dicho incumplimiento incluso si se trata de una institución substancialmente independiente.¹⁵⁴

149. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 13).

150. Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees: sentència del 15.12.1975, as. 51/71, p. 4.

151. Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees: sentència del 21.09.1983, as. 205/215; 06.05.1982, as. 146, 192, 193/1981.

152. SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*. València: Tirant lo Blanch, 2003, p. 449.

153. TORRENT, R. «Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas: aspectos principales desde el punto de vista de las Regiones». A: *Informe Pi y Suñer sobre Comunidades Autónomas*. Barcelona, 1997. Vol. 2, 1995-1996, p. 96.

154. Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees: Comissió c. Bèlgica, as. 77/69, Rec. 1970, p. 237.

Aquest últim argument, relatiu a la participació regional mitjançant el Consell de Ministres, s'hauria de fonamentar, per lògica jurídica, en una efectiva participació regional en la formació de la voluntat estatal, cosa que no passa sempre.¹⁵⁵ Així mateix, tal com s'ha assenyalat, hi ha una pràctica relativa a la participació regional directa, fonamentalment en el marc de la política regional comunitària.

El reconeixement d'un cert estatut jurídic a les entitats regionals en el marc dels tractats constitutius va ser plantejat en un document inicial pel diputat Alain LAMASSOURE. Aquest reconeixement es concretava en la proposta de creació d'un estatut de regió associada «que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada estado miembro, reconociéndoles ciertos derechos vinculados con su participación en las políticas comunitarias: derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de las Regiones y posibilidad de recurso directo ante el Tribunal de Justicia por conflictos de competencia que puedan oponerlas a la Unión».¹⁵⁶

Les reticències que aquest reconeixement podia generar en els estats i la seva competència exclusiva en matèria d'organització territorial podrien ser superats, segons l'opinió de LAMASSOURE, si fos cada estat qui elaborés i comunicés a la Unió la llista de les regions que s'haurien de considerar associades a la Unió Europea.

El rebuig frontal dels estats al concepte de «regió associada» va fer desaparèixer aquesta noció en els treballs posteriors del ponent LAMASSOURE. Així, l'informe final fa referència al terme «col·lectivitats regionals», i en recomana l'«associació» en el marc de la preparació i, si escau, de la transposició de les normes europees, des del respecte per les diverses constitucions nacionals.¹⁵⁷

En el Comitè de les Regions, en un procés similar, s'ha passat d'un suport a la proposta de «concedir a les regions un estatut propi en el Tractat», amb les conseqüències jurídiques corresponents, a la declaració de fórmules generals de participació.¹⁵⁸

La virtualitat de la proposta del ponent LAMASSOURE és que aborda el tema de l'estatut jurídic de les regions en els tractats. No obstant això, deixa sense resoldre algunes qüestions com, per exemple, la falta de precisió en l'estatut de regió associada davant l'heterogeneïtat existent en el marc dels ordenaments jurídics dels estats membres, o la discrecionalitat de l'Estat per a reconèixer i comunicar a la Unió l'existència d'aquestes regions.

L'evolució assenyalada en relació amb els treballs del Parlament Europeu i del Comitè de les Regions reflecteix un plantejament dialèctic entre la integritat estatal i l'autonomia regional com si fossin dues realitats enfrontades i incompatibles entre si, en el sentit que les entitats infraestatals poden debilitar o desafiar l'existència mateixa de l'Estat.

155. Vegeu la primera part d'aquest treball.

156. Informe Lamassoure, projecte del 6 de febrer de 2002, 2001/2024 (INI) citat a PÉREZ MEDINA, J. *Tratamiento...* (p. 9); ALBERTÍ ROVIRA, E. *Las regiones en el proyecto...* (p. 462).

157. PARLAMENT EUROPEU. *Informe sobre la delimitación de competencias entre la UE y sus Estados miembros*. Comissió d'Afers Constitucionals. Ponent: Alain Lamassoure. Final. AT-0133/2002.

158. *Ibid*, p. 11.

Una altra visió superadora d'aquesta dialèctica s'inscriu en «una tendència europea dominante que no es la de la sustitución del Estado por la región sino, más bien, la de la reestructuración interna del Estado».¹⁵⁹ Tot això, amb la finalitat d'aconseguir una administració pública més eficaç, pròxima als ciutadans i, per tant, amb més legitimitat política.

El reconeixement d'un estatut jurídic a les regions en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa tindria la virtualitat d'atorgar una base jurídica expressa per a fonamentar la participació directa dels parlaments regionals en el marc institucional de la Unió Europea. A més, aquest reconeixement comportaria la superació de tota una sèrie de disfuncionalitats de caràcter polític i jurídic que han estat assenyalades al llarg d'aquest treball.

No obstant això, en l'estadi actual del procés de construcció europea, no hi ha un consens clar dels estats membres a l'hora de procedir a l'esmentat reconeixement, tal com ho demostren les negociacions del projecte de Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa. Tot i que es tracta d'una opció coherent, el reconeixement d'un estatut per a les regions comporta uns obstacles jurídics importants en la mesura que requeriria la modificació dels tractats constitutius.

El reconeixement d'un estatut jurídic per a les regions, en les disposicions dels tractats constitutius, requeriria que es precisés una noció, la de regió, que no té una identitat homogènia –jurídicament i políticament– ni en els ordenaments constitucionals dels estats membres ni en el marc del dret comparat:

El concepto de región se ha establecido siempre con objetivos y en contextos muy diversos. Según el marco en el que se sitúe, se dará un contenido u otro a la noción, primando en cada caso, su aspecto físico, económico, geográfico, humano, político, etc.¹⁶⁰

En qualsevol cas, com a elements definidors del concepte de regió solen destacar els següents: l'existència d'una col·lectivitat humana dotada d'una certa homogeneïtat en l'àmbit cultural o històric, una base territorial i una autonomia política que es tradueix en un govern, una assemblea legislativa elegida democràticament, unes competències i uns recursos financers propis.¹⁶¹

Per a aquest treball, que es planteja la possible associació dels parlaments regionals en el procés de decisió normativa comunitària, la noció de regió amb competències legislatives podria servir com a concepte jurídic, precís i delimitat, per a articular jurídicament l'esmentada associació.

159. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 122).

160. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 119).

161. Vegeu la Carta europea de l'autonomia regional, adoptada per la Conferència de Poders Locals i Regionals el 1997; Estatut de l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE).

III. Procediments institucionals per a la participació directa dels parlaments regionals en la Unió Europea

1. La participació individual o canalitzada per un òrgan representatiu dels parlaments regionals

L'articulació d'una relació directa entre els parlaments regionals i la UE es podria canalitzar individualment o bé per mitjà d'un òrgan de representació col·lectiva. Totes dues opcions, la individual i la col·lectiva, presenten avantatges i inconvenients.

La participació dels parlaments regionals, en el marc de la UE, mitjançant òrgans de representació col·lectiva presenta l'indubtable avantatge de l'existència d'òrgans similars en el cas dels parlaments nacionals. Així, l'existència d'òrgans com ara la Conferència de Parlaments o la Conferència de Presidents de la Comunitat i, sobretot, la Conferència d'Òrgans Especialitzats en Assumptes Comunitaris i Europeus dels Parlaments de la Unió Europea (COSAC) ofereix un marc institucional flexible i una experiència de contactes entre els parlaments nacionals i les institucions comunitàries.

Llevat del cas de la COSAC, però, no sembla que els altres òrgans o fòrums de concertació parlamentària existents tinguin un futur gaire clar, pels escassos precedents i també per la manca de previsió jurídica, en els tractats, relativa a la seva organització i objectius.

L'existència de la COSAC podria fonamentar que una opció raonable per a l'articulació col·lectiva dels parlaments regionals es canalitzés per mitjà d'aquest òrgan. D'aquesta manera s'evitaria la duplicació d'òrgans o fòrums en un sistema institucional, el comunitari, ja prou complex. Així mateix, l'articulació col·lectiva permetria superar les dificultats que es podrien derivar de la quantitat i la diversitat d'ens regionals existents en el marc europeu.

No obstant això, les peticions de participació d'alguns parlaments regionals en la COSAC no han estat acceptades.¹⁶² La COSAC va crear un grup de treball encarregat de preparar recomanacions perquè hi participessin els parlaments regionals. Així, es

162. SANTALÓ BURRULL, V. «Parlamentos regionales y Unión Europea». A: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos: Madrid, 2003, p. 193.

va dur a terme una enquesta entre els representants de les comissions d'assumptes europeus dels parlaments regionals que va reflectir la idea que els parlaments nacionals «dubtaven» de la conveniència que la COSAC fos el fòrum adequat de diàleg entre els parlaments nacionals, el Parlament Europeu i els parlaments regionals.¹⁶³

En vista de la situació, l'estratègia dels parlaments regionals ha estat reivindicar una participació directa o bé canalitzada mitjançant iniciatives com la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE)¹⁶⁴ o la Xarxa de Comissions Parlamentàries Regionals d'Afers Europeus (NORPEC).¹⁶⁵

Aquests dos òrgans o fòrums de representació col·lectiva dels parlaments regionals tenen unes característiques i una naturalesa semblants pel que fa a fonament jurídic i a objectius. Així, tots dos representen una projecció parlamentària regional en el marc dels estats membres de la UE. Una característica comuna a totes les regions que formen part d'aquests òrgans és que tenen competències legislatives. Això les diferencia jurídicament d'altres regions pertanyents a estats membres amb una estructura política i jurídica centralitzada, com ara França o Holanda. En aquests estats centralitzats el poder legislatiu resideix, exclusivament, en els parlaments nacionals.

Però la CALRE i la NORPEC tenen composicions diferents. La CALRE és formada per presidents de parlaments regionals amb competències legislatives dels estats membres de la UE¹⁶⁶ i la NORPEC es compon de representants de les comissions especialitzades en assumptes europeus d'alguns parlaments regionals amb competències legislatives dels estats membres de la Unió Europea.

Pel que fa als fonaments jurídics, els dos fòrums tenen en comú que es tracta d'iniciatives de caràcter flexible, pragmàtic i evolutiu, creades sobre la base del principi d'autonomia parlamentària, però sense que hi hagi un reconeixement jurídic i institucional en el pla de la Unió Europea. Així, la CALRE s'origina amb l'anomenat Document d'Oviedo, adoptat sota la presidència de la Junta del Principat d'Astúries, l'octubre de 1997, amb la finalitat de donar continuïtat a les trobades dels parlaments regionals amb competències legislatives. L'origen de les trobades és relativament recent. Així, el desenvolupament i la consolidació d'aquest procés reivindicatiu es deu a la marginació dels parlaments regionals en el marc de les xarxes regionals i el seu punt de partida s'ha situat en la conferència organitzada pel *Landtag* de Baden-Württemberg i el Centre Europeu d'Investigació sobre el Federalisme de la

163. COMITÉ DE LES REGIONS. «El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión». Ponent: Van den Brande. Brussel·les, 10.09.2004, p. 5.

164. www.calre.net

165. PARLAMENT ESCOCÈS. «Proposals to establish a Pan-european Network of European Affairs Committees in Regional Sub-Member States Parliaments». Es pot consultar a www.scottish.parliament.uk/european/norpec/index.htm i a www.parlamento.euskadi.net (servei d'informació europea del País Basc).

166. La CALRE reuneix els presidents dels parlaments regionals de les comunitats autònomes espanyoles, dels consells regionals italians, de les assemblees de les regions i comunitats belgues, dels *Länder* austríacs i alemanys, dels parlaments d'Escòcia, el País de Gal·les i Irlanda del Nord, del parlament autònom d'Åland (Finlàndia) i de les assemblees regionals de les illes Açores i Madeira.

Universitat de Tübingen, que va tenir lloc a Stuttgart al maig de 1997.¹⁶⁷ D'aquesta reunió va sorgir l'anomenada Tesi de Stuttgart,¹⁶⁸ que reivindica una plena participació de les assemblees regionals amb poders legislatius en la fase d'elaboració de les polítiques de la Unió Europea.

Pel que fa a l'organització, la CALRE consta d'una Assemblea Plenària, composta per tots els parlaments que pertanyen a la Conferència, i d'una Comissió Permanent amb vuit presidents de parlaments regionals. La presidència de la CALRE, tant de la Comissió Permanent com de l'Assemblea Plenària, canvia cada any. Un reglament adoptat per l'Assemblea Plenària, en la sessió dels dies 29 i 30 d'octubre de 2001, regula els aspectes específics de l'organització.¹⁶⁹

La NORPEC es va instituir el 7 de novembre de 2002 a Edimburg mitjançant una declaració d'intencions entre les comissions d'assumptes europeus d'Escòcia i de la Generalitat de Catalunya,¹⁷⁰ però amb la vocació de comptar amb representants de les comissions especialitzades en assumptes europeus de la resta dels parlaments amb competències legislatives dels estats membres de la Unió Europea.¹⁷¹

La NORPEC compta amb una secretaria permanent integrada per funcionaris dels parlaments membres i coordinada pel Parlament Escocès, que és el responsable de l'organització general de totes les reunions i tots els actes del nou òrgan.

Com s'ha assenyalat, els dos fòrums, la CALRE i la NORPEC, presenten també similituds pel que fa a objectius. L'objectiu últim dels dos òrgans és la plena participació dels parlaments regionals amb competències legislatives en el marc de la Unió Europea. Així, la raó fonamental al·legada pel Parlament Escocès per a la creació de la NORPEC és la inexistència d'un mecanisme de relació directa entre les assemblees regionals i les institucions comunitàries en els àmbits de competències legislatives regionals.

Els mitjans per a assumir aquests objectius, tal com s'estableix en els documents creadors de la CALRE i de la NORPEC, incideixen, en primer lloc, en la instauració d'un fòrum de cooperació i intercanvi d'informació sobre la Unió Europea entre els parlaments regionals, els parlaments nacionals i el Parlament Europeu. Així mateix, es pretén fomentar l'intercanvi de funcionaris al servei de les respectives assemblees parlamentàries regionals de manera que, per mitjà del contacte, es vagi consolidant un fons comú de parlamentarisme en el pla europeu. En el cas de la NORPEC, s'expressa, especialment, la conveniència de l'intercanvi d'idees i experiències sobre procediments i pràctiques parlamentàries en els àmbits materials de la UE.¹⁷² En segon lloc, els mitjans previstos consisteixen en el desenvolupament de contactes

167. SANTALÓ BURRULL, V. «Parlamentos regionales...» (p. 189).

168. *Ibid.*

169. Vegeu www.calre.net. L'any 2004, la presidència correspon al president del Parlament de Catalunya, el senyor Ernest Benach.

170. *Butlletí NORPEC*. Novembre 2003. www.parlament-cat.net.

171. Així, el 2004 s'hi han integrat el País Basc, Flandes i Saxònia-Anhalt (*Butlletí NORPEC*. Abril 2004).

172. *Butlletí NORPEC*. Novembre 2003.

directes i diaris entre els parlaments regionals i els serveis de la Comissió Europea que s'ocupin d'assumptes que afectin els interessos de les regions. Finalment, es pretén de fomentar les reunions interparlamentàries de manera que comissionats de les cambres regionals puguin assistir a les sessions parlamentàries nacionals o del Parlament Europeu en els casos d'interès recíproc.

Tant en la CALRE com en la NORPEC és apreciable el desequilibri existent entre els objectius marcats i els mitjans expressament previstos. Els dos òrgans es configuren com a fòrums d'intercanvi d'informació i discussió quan la seva finalitat última és la d'articular una participació en el sistema institucional de la Unió Europea. Per tant, és constatable l'escassa operativitat, almenys inicialment, que els dos fòrums presenten respecte als efectes d'una associació efectiva i real de les assemblees regionals dotades de poders legislatius amb les institucions comunitàries en els àmbits de les seves competències.

La naturalesa evolutiva del procés d'integració europea podria permetre una evolució semblant a l'experimentada en el marc de la COSAC, en la mesura que s'establís la seva base jurídica en el marc dels tractats constitutius de la Unió Europea. No obstant això, en nom de l'efectivitat real d'aquests fòrums, cal tenir en compte que la COSAC també peca de limitacions importants quant a la participació efectiva en el procés d'adopció de decisions comunitari.

Els inconvenients, ja assenyalats, entorn de la participació parlamentària regional mitjançant òrgans de representació col·lectiva, com ara la CALRE o la NORPEC, podria fonamentar els arguments relatius a la conveniència d'una participació individualitzada.

En el marc de les relacions exteriors de les Comunitats Europees ja hi ha una certa experiència de contactes entre el Parlament Europeu i altres parlaments o òrgans de representació parlamentària de tercers països. Així, per exemple, en el marc de les relacions amb els països tercers mediterranis o amb Amèrica Llatina, alguns acords internacionals conclosos entre les Comunitats Europees i tercers estats atorguen la possibilitat que s'estableixi algun tipus de cooperació entre els parlaments d'aquests països i el Parlament Europeu. Fruit d'això, s'han instaurat comissions mixtes parlamentàries compostes per representants de les assemblees parlamentàries respectives. No obstant això, el seu àmbit d'acció i influència es pot considerar bastant limitat, ja que només emeten recomanacions sobre qüestions referents als àmbits de cooperació.¹⁷³

El plantejament d'una participació directa i individual dels parlaments regionals no està mancat de problemes d'indole política, jurídica i institucional. En el pla polític, la diversitat pel que fa a la naturalesa i a l'estatut jurídic de les regions i les seves institucions parlamentàries, en seu de dret intern dels estats membres de la Unió Europea, i també el fet que l'organització política interna sigui una compe-

173. Vegeu, per exemple, PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las CE y los países terceros mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002, p. 99.

tència exclusiva dels estats, planteja obstacles polítics a la possibilitat que es reguli l'esmentada participació parlamentària en el marc comunitari.

En el pla institucional, les incerteses fan referència a la determinació de quina seria la institució o l'òrgan més idoni amb els quals caldria plantejar l'associació parlamentària regional.

Finalment, en el pla jurídic, l'establiment exprés, en els tractats constitutius, d'una associació regional i, més concretament, de la participació parlamentària regional individual no té un acord unànim dels estats membres, tal com s'ha fet palès en el marc de la negociació i l'adopció del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa. És evident que hi ha obstacles jurídics importants, en la mesura que l'esmentada previsió requeriria la modificació dels tractats.

Una altra possibilitat jurídica més viable, en la mesura que no exigiria la modificació dels tractats, seria la modificació dels reglaments interns de les institucions comunitàries amb la finalitat que es disposés aquesta associació regional i es reconegué un estatut consultiu als parlaments regionals amb competències legislatives. Aquesta possibilitat seria especialment interessant en relació amb el Parlament Europeu. Així mateix, les relacions entre el Parlament Europeu i els parlaments regionals es podrien fonamentar per mitjà d'un memoràndum d'entesa.

La participació individual o col·lectiva dels parlaments regionals no s'exclouen, sinó que podrien coexistir. La naturalesa dels problemes a tractar i la territorialitat dels efectes podrien constituir criteris útils a aquest efecte. En definitiva, les raons últimes que poden fonamentar una associació parlamentària regional haurien de ser una eficàcia més gran en la gènesi normativa comunitària i en l'aplicació de les polítiques comunitàries, i també una major transparència i proximitat al ciutadà.

Una associació individual i directa de les regions pot ser més eficaç que una relació col·lectiva en aquells àmbits en què els problemes que es tracten –de l'oli d'oliva a les dificultats derivades de factors com la insularitat– afectin d'una manera més específica unes regions que unes altres. En un context com aquest, una presència individual pot resultar més eficaç per a la definició de les polítiques de la mateixa Unió Europea. Òbviament, en altres àmbits on els problemes afecten totes les regions, els òrgans de representació col·lectiva es poden convertir en òrgans idonis de contacte.

2. Les consultes entre la Comissió i els parlaments regionals

L'associació, tant en el pla individual com en el col·lectiu, dels parlaments regionals amb competències legislatives en el marc del sistema institucional comunitari planteja la incertesa de quina institució comunitària seria la idònia per a l'esmentada associació.

La consideració d'una associació dels parlaments regionals amb competències legislatives amb la Comissió Europea es podria plantejar, fonamentalment, en dos moments processals inextricablement imbricats: en la fase preparatòria d'elaboració normativa i en la fase de la transposició de les directives. Des d'una perspectiva que no es limités als parlaments regionals, la participació regional hauria d'abraçar també el pla de l'execució en el sentit d'execució normativa o aplicació material.

Una associació regional en una fase incipient del procés normatiu presenta la virtualitat que els parlaments regionals podrien fer arribar a la Comissió els seus interessos més rellevants, de manera que la Comissió disposés de més informació sobre això. La intervenció regional en aquesta fase d'elaboració normativa s'ha qualificat de «moment processal oportú», ja que «postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil».¹⁷⁴ D'aquesta manera, les regions estarien en condicions d'«orientar el trabajo de la Comisión en la dirección de mayor interés para ellas».¹⁷⁵

No obstant això, des de la lògica del sistema institucional comunitari, presidit pel principi d'equilibri interinstitucional, la naturalesa dels parlaments regionals podria aconsellar que la seva articulació institucional i jurídica es realitzés mitjançant el Parlament Europeu. Això no hauria d'obstar perquè existissin mecanismes de consulta i informació amb altres institucions. La mateixa Comissió Europea és la principal interessada a ampliar la informació sobre els interessos i les necessitats reals dels àmbits materials que pretén regular. Per aquest motiu, les necessitats de la Comissió Europea poden encaixar amb els objectius regionals de fer arribar els seus interessos a Brussel·les.

El segon moment en el qual es podria plantejar la conveniència d'una associació dels parlaments regionals amb la Comissió Europea seria el de la transposició de les directives comunitàries. En el cas en què les competències materials a les quals es refereixi una directiva comunitària corresponguin als parlaments regionals, han de ser aquests parlaments els que transposin la directiva esmentada. En el marc institucional comunitari, correspon a la Comissió Europea la funció de vetllar pel compliment del dret comunitari europeu i, en particular, de les directives comunitàries. Per tant, és indubtable l'interès de l'existència de consultes i informació recíproca entre els parlaments regionals i la Comissió Europea.

La conveniència que hi hagi mecanismes de consulta entre la Comissió Europea i les regions ha estat argumentat per aquesta institució comunitària en una sèrie de documents. El document més significatiu és probablement el que fa referència a la «governança europea».¹⁷⁶

Aquest plantejament de la Comissió Europea no es crea *ex novo*, sinó que es basa en una pràctica existent. L'àmbit material comunitari on s'ha plantejat amb una intensitat més gran aquesta participació és, probablement, el de la política regional comunitària. Així, en aquest marc, trobem una pràctica relativa a la participació regional en la programació, l'aplicació i la gestió dels fons estructurals. En el cas espanyol, hi ha una participació directa de les comunitats autònomes en la progra-

174. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 29).

175. *Ibíd.*, p. 30.

176. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea. Un libro blanco». Brussel·les, 25.7.2001. COM (2001) 428 final; «Comunicación de la Comisión: diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de políticas de la UE». Brussel·les, 19.12.2003. COM (2003) 811 final; «A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities». Brussel·les, 11.12.2002. COM (2002) 709 final.

mació, l'aplicació i la gestió dels fons estructurals comunitaris i, a partir del 1996, en els comitès que assisteixen la Comissió en l'exercici de la funció executiva.¹⁷⁷

Així mateix, la Comissió va crear el Consell Consultiu dels Ens Regionals i Locals el 1988, amb la funció que l'assessorés en l'elaboració i l'execució de la política regional i sobre les repercussions regionals d'altres polítiques i accions comunitàries.¹⁷⁸ Finalment, les oficines regionals a Brussel·les responen a aquesta finalitat, entre d'altres.

El llibre blanc de la governança europea, adoptat per la Comissió Europea, s'inscriu en el marc d'un objectiu estratègic de modernitzar l'acció pública comunitària pel que fa a la formulació i l'aplicació de les polítiques. Així, l'exercici de poders en el pla europeu hauria de ser presidit pels principis d'obertura,¹⁷⁹ participació,¹⁸⁰ responsabilitat,¹⁸¹ eficàcia¹⁸² i coherència.¹⁸³

En aquest context, la Comissió Europea ha fet evidents les mancances de caràcter democràtic i d'eficàcia en la programació i l'aplicació de les seves polítiques, que provenen de la falta de participació regional:

177. Vegeu, per exemple, FERNÁNDEZ PÉREZ, B. «Comunidades Autónomas y «Comitología»: el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)». *RGDE*, www.iustel.com, p. 20. En aquest context, també cal destacar la creació de la Conselleria d'Afers Autònoms dins la representació permanent d'Espanya a la UE (Reial decret 2105/1996 del 20 de setembre, BOE del 21 de setembre). Però en aquest darrer cas no es pot parlar d'articulació directa ja que el càrrec és designat i cessat pel Ministeri d'Afers Exteriors.

178. V. DOCE L 247, 06.09.1988, p. 23.

179. «[...] las instituciones comunitarias deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopte. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas». COMISIÓN EUROPEA: «La gobernanza europea...» (p. 11).

180. «[...] la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada deberá generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE». *Ibíd.* (p. 11).

181. «Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles». *Ibíd.* (p. 11).

182. «[...] las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado». *Ibíd.* (p. 11).

183. «[...] las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad, desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo». *Ibíd.* (p. 11).

[...] el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en la que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.¹⁸⁴

Amb la finalitat de superar aquestes deficiències en el funcionament del sistema institucional de la Unió Europea, la Comissió proposa, en primer lloc, la integració de les realitats i les experiències regionals i locals en la concepció de les propostes polítiques.¹⁸⁵

Així mateix, la Comissió proposa una flexibilitat més gran en l'aplicació de la normativa comunitària, atesa la diversitat de les condicions locals. En aquest marc, la Comissió es mostra partidària de l'elaboració de contractes tripartits, «per objectius», subscrits entre la Comissió, els estats membres i les regions o organismes locals designats a aquest efecte. Aquest tipus de contractes confiarien a l'autoritat subnacional de l'estat membre la tasca d'executar accions concretes per assolir els objectius específics definits en la legislació primària. Els àmbits materials considerats idonis per a aquest enfocament són la política mediambiental i la política regional.¹⁸⁶ Són els estats membres els qui designen les autoritats competents per a participar en cada contracte. Així mateix, l'Estat és l'únic responsable de l'execució i, per tant, també d'un eventual recurs per incompliment. Aquest plantejament reuneix virtualitats polítiques i pràctiques en la mesura que uneix el respecte per la diversitat política i jurídica –que es desprèn dels tractats constitutius– amb la utilització de les potencialitats d'eficàcia que aporta l'experiència adquirida per les entitats regionals i locals. No obstant això, aquests contractes no comporten la superació de la situació actual relativa a la participació regional en el marc comunitari. Així, tal com ha assenyalat el Comitè de les Regions, quan el contracte versi sobre una competència exclusiva de les regions, només aquestes i la Comissió haurien de subscriure el contracte.¹⁸⁷ La naturalesa executiva i aplicadora d'aquests contractes aconsella que la representació estatal, regional i local es faci per mitjà dels òrgans governamentals. Això no ha d'impedir que s'estableixin la informació, el debat i el control parlamentari corresponents sobre els governs respectius.

Finalment, l'altra mesura proposada per la Comissió Europea, en el marc de la governança europea, és la de la recerca d'una coherència global de les polítiques comunitàries atenent el seu impacte territorial.

184. *Ibíd.* (p. 13).

185. *Ibíd.* (p. 14).

186. COMISSIÓ EUROPEA. Com (2002) 709 final, citat, p. 2. En aquesta comunicació, la Comissió descriu les condicions generals per al recurs a aquests contractes tripartits.

187. COMITÈ DE LES REGIONS. «Gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después del 2006». CDR 3897/2002, p. 1.

Aquestes mesures, proposades per la Comissió en el document sobre la governança europea, s'han d'articular mitjançant un diàleg més sistemàtic amb les associacions europees i nacionals de les autoritats regionals i locals en una fase primerenca del procés d'elaboració de les polítiques.¹⁸⁸

Així, la Comissió sembla que opta per un diàleg amb òrgans de representació col·lectiva regional més que no pas per una representació regional directa i individual.¹⁸⁹ Aquesta opció es fonamenta en motius d'eficàcia o en el fet que després de l'última ampliació la Unió Europea tindrà, aproximadament, 250 regions i 100.000 col·lectivitats locals.

No obstant això, caldria distingir, en aquest marc, entre les regions amb competències legislatives i les regions que no tenen les esmentades competències o els ens locals. És obvi que les primeres entitats disposen d'una legitimitat i un interès més grans per a participar en la configuració de les polítiques i decisions normatives comunitàries. La consideració global de totes aquestes entitats regionals sense fer distincions pel que fa a la seva potestat legislativa, per mitjà d'associacions representatives, pot plantejar els mateixos inconvenients que ja han estat destacats en relació amb el Comitè de les Regions. De fet, en aquest context, la Comissió considera que aquesta nova cultura del diàleg ha de constituir una ocasió per a estrènyer els llaços entre el Comitè de les Regions i les col·lectivitats que hi són representades.¹⁹⁰

Aquest plantejament de la Comissió per a instaurar un diàleg global amb les associacions regionals i locals deixa elements sense precisar,¹⁹¹ però la seva manca principal és que no comporta un salt qualitatiu respecte a la situació en què actualment es troben els ens regionals amb competències legislatives. No debades la reivindicació regional es fonamenta, els últims anys, en la incapacitat del Comitè de les Regions per a assumir les reivindicacions de les regions amb competències legislatives.

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa evita expressament referir-se a les consultes directes entre la Comissió i les entitats regionals. Tan sols es preveu una referència a una consulta amb les entitats regionals en el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. En aquest sentit, el Tractat reflecteix, una vegada més, una visió extremament cautelosa de la dimensió regional, tal com s'ha fet evident al llarg d'aquest treball.

La voluntat de les entitats regionals amb competències legislatives de participar i aportar el seu patrimoni polític i jurídic, i les mateixes necessitats evidenciades per la Comissió Europea perquè fos efectiva aquesta participació, haurien d'haver constituït un fonament jurídic suficient perquè el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa incorporés, en el seu article I-47, una referència expressa a les consultes amb

188. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 15).

189. Posteriorment, la Comissió ha confirmat aquesta voluntat d'establir el diàleg amb associacions col·lectives, nacionals i europees, de col·lectivitats locals i regionals. Vegeu COMISSIÓ EUROPEA. «Comunicación de la Comisión. Diálogo con las asociaciones de colectividades...» (p. 6).

190. COMISSIÓ EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 6).

191. Per exemple, quin servei de la Comissió s'encarregarà d'organitzar i coordinar el diàleg; quines associacions regionals seran susceptibles de participar-hi; quins efectes es deriven de les consultes, etc.

les autoritats regionals amb competències legislatives, juntament amb la referència relativa a les consultes als ciutadans i a les associacions representatives.

3. La institucionalització jurídica de les relacions entre els parlaments regionals i el Parlament Europeu

La lògica federal de la Unió Europea i les característiques del seu sistema institucional, d'una banda, i la naturalesa dels parlaments regionals amb poders legislatius, de l'altra, podrien fonamentar una institucionalització jurídica de la participació parlamentària regional en el procés d'adopció de decisions comunitari canalitzada per mitjà del Parlament Europeu.

Com s'ha destacat al llarg d'aquest treball, hi ha raons d'índole diversa que podrien fonamentar la conveniència d'una participació de les entitats regionals amb competències legislatives en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques comunitàries. Això, lògicament, genera la necessitat d'un diàleg estructurat i sistemàtic entre les regions i les institucions i els òrgans comunitaris, especialment amb el Comitè de les Regions.

No obstant això, el plantejament més adequat per a una institucionalització jurídica de la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives, mitjançant un estatut consultiu, en el marc del sistema institucional comunitari, es pot configurar per mitjà del Parlament Europeu.

L'associació dels parlaments regionals amb el Parlament Europeu en el procés de decisió normatiu comunitari hauria de tenir com a finalitat que aquests parlaments poguessin deixar constància dels seus interessos. La virtualitat de l'associació parlamentària, tant en el pla col·lectiu com en l'individual, s'hauria de realitzar en el moment processal de la recepció pel Parlament Europeu de la iniciativa legislativa de la Comissió. Òbviament, la complexitat dels procediments comunitaris exigiria una participació continuada dels ens regionals en l'anàlisi de les esmenes i segones lectures d'una mateixa proposta. Tot això en benefici, a més, d'una coherència i una globalitat més grans de l'estratègia del Parlament Europeu i en benefici d'un control democràtic més gran respecte a altres institucions comunitàries i respecte als mateixos governs nacionals i regionals.

L'associació regional, tant governamental com parlamentària, donaria com a resultat més eficàcia i més comprensió de les polítiques de la Unió Europea pels ciutadans. En últim terme, la participació regional en el marc de la Unió Europea acostaria els ciutadans al procés comunitari, la qual cosa permetria pal·liar, ni que fos parcialment, un dels problemes més inquietants que afronta el futur de la Unió Europea: l'acceptació del procés pels ciutadans.

A més, el mateix Parlament Europeu ha proposat l'establiment d'un acord interparlamentari, de caràcter no vinculant i semblant als acords marc o memoràndums, que pugui servir de base per a la cooperació i la consulta entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals:

Il faudrait envisager la possibilité d'un véritable accord interparlementaire, qui permettrait de rendre systématiques sur la base de programmes des multiples formes de consultation et coopération entre le Parlement européen et les parlements nati-

onaux. Il ne s'agirait pas d'un accord formellement contraignant, comme le sont les accords-cadres entre les institutions de l'Union; mais il pourrait tout autant définir les engagements et les modes de conduite adoptés par les parties prenantes, ce qui contribuerait à favoriser un climat de confiance réciproque en plus d'un développement plus riche et ordonné de la collaboration qui s'inspire d'un principe de complémentarité, dans le respect de la diversité des mandats et points de vue respectifs et de l'autonomie de chaque institution.¹⁹²

Aquestes previsions relatives a un acord entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals es podrien estendre, per lògica jurídica, als parlaments regionals.

L'esmentat acord podria organitzar de manera sistemàtica la cooperació interparlamentària; concretament, podria tenir en compte i regular qüestions com les següents:

- L'intercanvi d'informes i documents.
- La tinguda de reunions multilaterals o bilaterals sobre qüestions d'interès comú.
- La determinació dels òrgans del Parlament Europeu i dels parlaments regionals encarregats d'articular totes les mesures.
- La creació d'oficines tècniques dins el Parlament Europeu encarregades de canalitzar els contactes.
- Els canvis estructurals i administratius dins els parlaments regionals amb la finalitat de millorar el seguiment dels afers comunitaris.

A més de la institucionalització d'un estatut consultiu dins el Parlament Europeu, la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives hauria de ser equiparable a la que hi ha actualment amb els parlaments nacionals.

Així, en primer lloc, es podrien estendre als parlaments regionals amb competències legislatives totes les obligacions d'informació i cooperació amb els parlaments nacionals que vinculen, particularment, la Comissió però també el Consell, el Consell Europeu i el Tribunal de Comptes.¹⁹³ La transmissió simultània dels documents als parlaments regionals, per canals informàtics, no significaria cap mena de dificultat tècnica ni un augment pressupostari.

En segon lloc, també tindria interès l'extensió als parlaments regionals dels mecanismes relatius al control polític i jurídic del principi de subsidiarietat, atribuïts pel Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa a favor dels parlaments nacionals. Així, es podria establir la possibilitat que els parlaments regionals amb competències legislatives poguessin adreçar als presidents del Parlament Europeu, del Consell o de la Comissió un dictamen sobre la conformitat d'una proposta legislativa amb el principi de subsidiarietat. El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa deixa a la voluntat dels parlaments nacionals la possibilitat de consultar els parlaments regionals que tinguin competències legislatives.

El precepte del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa segons el qual tota proposta comunitària ha d'incloure una fitxa en la qual s'avalui el prin-

192. PARLAMENT EUROPEU. *Rapport sur les relations...* (p. 15).

193. Vegeu la segona part d'aquest treball.

cipi de subsidiarietat amb la finalitat d'una fonamentació més rigorosa, hauria de conduir, per raons de mera eficàcia, a l'establiment d'un mecanisme jurídic pel qual els parlaments regionals poguessin expressar l'opinió que en tenen. Una articulació jurídica consultiva entre el Parlament Europeu i els parlaments regionals podria servir per a fer arribar aquests interessos a la posició final del Parlament Europeu.

El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa fa, com ja ha estat assenyalat, un encàrrec de cooperació entre el Parlament Europeu i òrgans col·lectius com la COSAC. Sense desconèixer les virtualitats que l'esmentada cooperació pogués tenir, sobretot en el pla del reconeixement polític de les institucions regionals, una consulta directa i individual dels parlaments regionals amb competències legislatives ofereix més perspectives de ser eficaç en la mesura que es fonamenta en una participació directa i un intercanvi recíproc d'informació, sense que l'esmentada relació sigui mediatitzada per altres òrgans col·lectius regionals –com la NORPEC o la CALRE– o estatals.

Des del punt de vista del fonament jurídic, la institucionalització jurídica d'un estatut consultiu dels parlaments regionals amb el Parlament Europeu no presenta obstacles jurídics insalvables, en la mesura que es podria fonamentar en una disposició jurídica com és el Reglament intern del Parlament Europeu.

L'articulació jurídica d'aquesta relació parlamentària es podria establir mitjançant un procediment de consulta entre òrgans del Parlament Europeu i dels parlaments regionals. Així, l'article 24 de Reglament del Parlament Europeu ofereix un fonament jurídic que podria servir per a articular la participació dels parlaments regionals. Aquest article disposa que l'òrgan competent en les qüestions referents a les relacions amb els parlaments nacionals ha de ser la Conferència de Presidents. La Mesa del Parlament Europeu ha de designar dos vicepresidents per a posar en pràctica aquestes relacions i ha d'informar la Conferència de Presidents sobre aquestes activitats.

Així, una interpretació extensiva de l'article esmentat, que inclogués les relacions amb els parlaments regionals, o la simple modificació, en aquest sentit, del Reglament del Parlament Europeu, de manera que disposés expressament les relacions amb els parlaments regionals, podria servir de fonament jurídic sobre això. Des d'aquest plantejament, es podrien establir reunions periòdiques o específiques –arran de propostes normatives especialment rellevants per als parlaments regionals– entre els dos vicepresidents, encarregats d'aquestes relacions, i els representants dels parlaments regionals.

Aquest primer nivell d'associació no hauria d'excloure que, en casos d'importància especial, representants dels parlaments regionals, amb veu però sense vot, poguessin participar en els treballs de les comissions del Parlament Europeu que afectessin les seves competències, com ara en la Comissió de Política Regional,¹⁹⁴ entre d'altres. El mateix Parlament Europeu, en el marc de les relacions amb els parlaments nacionals, s'ha referit a la intensificació d'una cooperació entre les res-

194. Proposta plantejada per la CALRE (www.calre.net).

pectives comissions parlamentàries en àmbits com, per exemple, la política exterior i de seguretat comuna, la unió monetària, l'espai de llibertat, seguretat i justícia o la Comissió d'Afers Constitucionals.¹⁹⁵

En el cas espanyol, hi ha precedents de reunions entre parlaments autonòmics i el Parlament Europeu. Així, representants de Castella-La Manxa van participar en la Comissió d'Afers de la Dona del Parlament Europeu.¹⁹⁶

Ahora, en les qüestions de més rellevància seria interessant que els parlaments regionals fossin escoltats en el ple del Parlament Europeu. Des d'un punt de vista instrumental, s'ha proposat la creació, dins el Parlament Europeu, d'una oficina tècnica de relacions amb els parlaments regionals amb l'objectiu de canalitzar la informació recíproca i les iniciatives regionals.¹⁹⁷ Aquesta oficina tècnica podria estar formada per representants o lletrats enviats pels parlaments regionals. La seva funció podria consistir a analitzar els documents del Parlament Europeu amb una incidència directa sobre les competències dels parlaments regionals i a canalitzar la informació de manera bilateral. En aquest marc, seria interessant un flux constant de dades i valoracions compartides, la qual cosa facilitaria una visió íntegra i integrada dels problemes i les solucions. Aquest flux d'informació es podria preveure tant des d'una perspectiva presencial com per canals informàtics.

Així mateix, el desenvolupament i la sistematització dels contactes entre el Parlament Europeu i els parlaments regionals podria exigir canvis estructurals i administratius en aquests darrers, amb la finalitat d'un aprofitament més gran de les potencialitats que es deriven de la seva articulació amb les institucions comunitàries, en general, i, especialment, amb el Parlament Europeu.¹⁹⁸ En aquest context, seria interessant d'establir –amb el fonament en les prerrogatives que es dedueixen del principi d'autonomia parlamentària– una unitat administrativa dedicada a la Unió Europea. L'esmentada unitat, dirigida per lletrats dels parlaments regionals especialitzats en afers europeus, podria tenir com a funcions essencials l'estudi i el seguiment de la legislació comunitària i la detecció de qüestions especialment sensibles per als interessos regionals.

4. La garantia dels poders legislatius dels parlaments regionals: l'accés a la jurisdicció comunitària en els àmbits de competència legislativa dels ens regionals

La previsió de la legitimació activa i passiva davant la jurisdicció comunitària permetria superar tota una sèrie de disfuncionalitats de caràcter polític i tecnicoju-

195. PARLEMENT EUROPEU. *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne* (2001/20038 INI). Final A5-0023/2002. Comissió d'Afers Constitucionals. Ponent: Giorgio Napolitano, 23.1.2002, p. 8.

196. Vegeu, per exemple, ARCE JANÁRIZ, A. *Unión Europea y parlamentos regionales...* (p. 97).

197. CALRE. Sessió plenària. Madeira. Octubre 2001. www.calre.net.

198. Així, el Parlament francès i el britànic han creat estructures especialitzades en el Dret de les CE i de la UE. Vegeu SAULNIER, E. *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union Européenne*. LGDJ, París, 2002.

rídic en el pla comunitari. Fonamentalment, aquesta manca de legitimació activa es tradueix en la indefensió jurídica d'unes entitats dotades d'autoritat política i poders legislatius que l'ordenament comunitari hauria de reconèixer, com a comunitat de dret. Des d'una perspectiva més global, aquesta situació planteja una harmonització difícil amb alguns dels valors i principis sobre els quals se sustenta la Unió Europea, com ara el principi de democràcia i d'estat de dret o el reconeixement de l'autonomia local i regional.

Per això, l'esmentada legitimació regional davant la jurisdicció comunitària ha estat defensada tant des d'una perspectiva institucional¹⁹⁹ com des d'una perspectiva doctrinal.²⁰⁰

El Tribunal de Primera Instància ha assenyalat que, pel que fa a les disposicions relatives als recursos jurisdiccionals, el concepte d'estat membre es referia únicament a les autoritats governamentals dels estats membres i no es pot ampliar als governs de les regions, independentment de l'amplitud de competències que els siguin reconegudes.²⁰¹ D'aquesta manera, l'accés de les entitats infraestatals a la jurisdicció comunitària es limitaria a la possibilitat que aquestes estiguessin legitimades com a persones jurídiques privades,²⁰² i haurien de provar, per tant, que l'acte jurídic impugnat els afecta de manera directa i individual.

Aquesta assimilació és conceptualment errònia i comporta una sèrie de problemes jurídics d'índole diversa. Des d'una perspectiva general, l'actuació d'un ens públic en les seves relacions jurídiques es fonamenta en la noció de potestat, una noció que no pot ser equiparable a la noció de dret subjectiu, pròpia d'una relació juridicoprivada.

El Tribunal de Primera Instància, en aquest context, ha descartat que, per a acceptar l'admissibilitat d'un recurs interposat per un ens regional d'un estat membre, n'hi hagués prou que aquest invoqués que l'aplicació o execució d'un acte comunitari podia afectar, d'una manera general, les condicions socioeconòmiques del territori en qüestió. Per exemple, en un assumpte en què la Comunitat Autònoma de Cantàbria invocava les repercussions socioeconòmiques, en el seu territori, d'un reglament comunitari relatiu a les ajudes a determinades drassanes en curs de reestructuració, el Tribunal de Primera Instància va considerar que únicament les

199. Per exemple, en el context de la CALRE o de la Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius o, fins i tot, pel Parlament Europeu. Informe Lamassoure, citat.

200. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Las regiones en el proyecto de Tratado de nueva Constitución para Europa». A: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) i ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 479).

201. Acte del Tribunal de Primera Instància del 16 de juny de 1998, as. T-238/97, Comunitat Autònoma de Cantàbria c. Consell de la UE, Rec. 1998, p. II-2883; Sentència del Tribunal de Primera Instància del 30 d'abril de 1998, Vlams Gewest c. Comissió, T-214/95, Rec. p. II-0000.

202. En el cas espanyol, com és sabut, hi ha un acord adoptat per la Conferència Sectorial per a Afers relacionats amb les Comunitats Europees, de l'11 de desembre de 1997, que fa referència a la participació de les Comunitats Europees en els procediments davant el Tribunal de Justícia, annex a la Resolució del 24 de març de 1998 de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència (BOE, 2 d'abril de 1997). L'esmentada participació, amb tot, es canalitza exclusivament per mitjà de la representació governamental.

drassanes, per la seva condició d'operadors econòmics reconeguts pel reglament impugnat, eren les afectades per les disposicions pertinents:

Respecto a la cuestión de si otras personas físicas o jurídicas pueden considerarse afectadas en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, procede recordar que, como se desprende de una jurisprudencia reiterada, no se puede considerar que afecte individualmente a una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría y, por consiguiente, dicha asociación no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no pueden imponerlo (véase, por ejemplo, el auto del Tribunal de Primera Instancia del 30 de septiembre de 1997, *Federolio c. Comisión*, T-122/96, Rec. II-1559, ap. 69).²⁰³

En canvi, el Tribunal de Primera Instància, en un assumpte posterior, va admetre que hi havia una afectació individual a una entitat regional en el marc d'un recurs interposat, entre altres, per un *Land* alemany contra una decisió de la Comissió que declarava que uns ajuts públics eren incompatibles amb el Tractat. El Tribunal va prendre en consideració en aquest assumpte l'afectació a les competències legislatives i financeres de l'ens regional:

Por lo que se refiere a la cuestión de si el interés del *Freistaat* de Sajonia para impugnar la Decisión no está comprendido en el interés del Estado alemán (véase la sentencia *Regione Friuli Venezia Giulia c. Comisión*, antes citada, ap. 34). De cuanto precede se desprende que su posición no puede compararse a la del demandante en el asunto en el que recayó la sentencia *DEFI/Comisión*, antes citada. En dicho asunto, el Gobierno francés gozaba de la facultad de determinar la gestión y la política del Comité DEFI y, por tanto, de definir también los intereses que este debía defender. Por el contrario, las subvenciones a la inversión controvertidas en el presente caso constituyen medidas adoptadas por el *Freistaat* de Sajonia en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución alemana.²⁰⁴

D'això, el Tribunal de Primera Instància en dedueix que l'esmentat *Land* alemany té un interès per impugnar la decisió de la Comissió diferent de l'Estat alemany i, per tant, està facultat per a interposar el recurs d'anul·lació. El Tribunal va desestimar, en aquest afer, l'excepció d'inadmissibilitat interposada per la Comissió en la qual s'oposava a la legitimació activa de l'entitat regional. Així, la Comissió va argumentar que reconèixer la legitimació per a interposar recursos a una entitat territorial aniria en detriment de la responsabilitat exclusiva de l'estat membre en matèria d'ajuts finançats per fons públics i podria donar lloc a conflictes d'interessos entre l'entitat territorial i l'estat membre de què es tracti.

Aquesta sentència del Tribunal de Primera Instància no comporta una superació dels problemes jurídicopolítics assenyalats al voltant de la legitimació activa dels ens regionals, ja que continua equiparant la legitimació regional a la de les persones

203. Tribunal de Primera Instància: sentència del 16 de juny de 1998, citada, p. II-2283.

204. Tribunal de Primera Instància: sentència del 15 de desembre de 1999, as. T-132/96 i T-143/96, Rec. p. II-3703.

físiques i jurídiques privades. No obstant això, és destacable el fet que el Tribunal consideri rellevant, en relació amb el dret comunitari, les competències legislatives i financeres d'aquests ens regionals, i també que declari expressament la possibilitat que hi hagi un interès diferent entre l'entitat regional i l'estat membre, la qual cosa podria obrir la porta a desenvolupaments jurisprudencials posteriors en relació amb la legitimitat activa dels ens regionals.

L'accés dels ens regionals a la jurisdicció comunitària es podria articular mitjançant el Parlament Europeu o bé directament, atorgant legitimitat activa a una institució representativa d'aquests ens en el procediment d'anul·lació establert per l'article 230 del TCE, amb la finalitat de salvaguardar-ne les prerrogatives.²⁰⁵

La previsió que el Parlament Europeu pogués plantejar un recurs d'anul·lació per a defensar els poders legislatius dels ens regionals davant la jurisdicció comunitària té l'avantatge que, probablement, la seva articulació jurídica no exigiria una reforma del Tractat de la Comunitat Europea. Així, la modificació del Reglament intern podria constituir una base jurídica suficient. No obstant això, aquesta opció planteja el problema de determinar la voluntat del Parlament Europeu per a interposar aquest recurs en el cas que els ens regionals ho exigissin.

Així mateix, es tractaria d'un accés indirecte dels ens regionals, mediatitzat per altres institucions que representarien altres interessos. El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa disposa que el Tribunal de Justícia serà competent per a conèixer els recursos per incompliment del principi de subsidiarietat, interposats pels estats membres o tramitats per aquests d'acord amb l'ordenament jurídic en nom del parlament nacional corresponent o de la seva cambra. No és forassenyat que els parlaments regionals també puguin proposar als parlaments nacionals la impugnació d'un acte legislatiu de la UE. L'articulació necessària entre els parlaments nacionals i regionals, prevista per al mecanisme de l'alerta ràpida, en el marc del control del principi de subsidiarietat, s'hauria d'estendre també a aquest àmbit.

A més, s'atribueix al Comitè de les Regions la legitimitat activa davant el Tribunal de Justícia tant per a salvaguardar les seves prerrogatives com per a impugnar una possible vulneració del principi de subsidiarietat.

La possibilitat d'un recurs dels ens regionals té la virtualitat que articularia un accés directe entre els esmentats ens i la jurisdicció comunitària. El recurs es podria articular concedint legitimitat activa davant la jurisdicció comunitària al govern regional o als parlaments regionals. No obstant això, aquesta previsió requeriria una modificació de l'article 229 del TCE relativa al recurs d'anul·lació. Una altra possibilitat jurídica seria la creació d'una sala jurisdiccional específica encarregada de conèixer els recursos interposats pels parlaments nacionals. L'avantatge d'aquest últim cas és que es podria interpretar en el sentit que no demanaria una modificació expressa dels tractats constitutius si es considerés expressament, en l'acte de creació de la sala jurisdiccional, la legitimitat activa dels esmentats parlaments.

205. Aquesta darrera possibilitat ha estat proposta per la CALRE (www.calre.net).

De la mateixa manera, i com a contrapartida, també es podria reconèixer la legitimitat passiva a les entitats regionals com a ens responsables dels incompliments. En aquest sentit, el mateix Parlament Europeu s'ha referit a la conveniència de modificar la primera frase de l'article 10 del TCE, el qual preveu l'anomenat principi de cooperació lleial, de manera que s'inclogués una referència a les entitats regionals com a entitats obligades a adoptar mesures generals o particulars que asseguressin el ple compliment de les obligacions derivades del Tractat.²⁰⁶

206. PARLAMENT EUROPEU. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales...*

IV. Consideracions finals

Primera. L'associació dels parlaments regionals amb competències legislatives, dins el procediment normatiu de la UE, en els àmbits que afecten les seves competències, tindria la virtualitat de contribuir a solucionar una sèrie de problemes jurídics que presenta el sistema comunitari.

L'atribució progressiva de l'exercici de poders legislatius del pla nacional al comunitari ha tingut com a conseqüència el desposseïment dels poders legislatius que tenien alguns ens regionals dels estats membres en virtut de les normes constitucionals respectives. Sembla raonable la seva participació en el procés d'adopció de decisions comunitari, a títol consultiu, en la mesura que certs àmbits materials de la seva competència són regulats o limitats per les institucions comunitàries, alhora que, en alguns supòsits, els ens regionals també seran els encarregats de transposar la normativa comunitària. La finalitat d'aquesta participació parlamentària regional seria contribuir a una definició més global de l'interès general comunitari, la qual cosa no posaria en dubte ni les competències de les Comunitats Europees ni les funcions jurídiques de les seves institucions.

L'esmentada associació permetria superar, a més, els problemes derivats de l'escassa participació dels parlaments regionals en la formació de la voluntat interna dels estats i de la seva limitada participació en el Comitè de les Regions.

Així mateix, s'atenuaria una dimensió del dèficit democràtic resultant de la transferència de poders legislatius dels estats membres a les CE. L'esmentada transferència de poders del pla nacional al comunitari ha estat més ràpida i intensa que no el reforç dels poders del Parlament Europeu i el reforç del control dels parlaments nacionals i regionals sobre els governs respectius.

Una més gran «parlamentarització» del sistema d'adopció de decisions comunitari, en el sentit, d'una banda, de més participació del Parlament Europeu i, d'altra, d'una acció comuna entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals i regionals que reflectís una «visió parlamentària comuna» reforçaria el principi democràtic en el marc de la UE i acostaria el ciutadà al procés de construcció europea.

L'associació directa entre les regions i les institucions comunitàries constitueix un element de particular interès per a ajudar a transmetre a les institucions comunitàries, a més dels interessos que representen, tota mena de consideracions amb la finalitat d'identificar els problemes i les solucions d'una manera més realista i global. Així, l'associació regional es configura com un element necessari per a una formulació eficient de les polítiques comunitàries.

Finalment, la participació parlamentària regional reforçaria la lògica federal que presideix la Unió Europea en detriment d'una lògica exclusivament intergovernamental.

Segona. La participació dels parlaments regionals amb competències legislatives, en el pla comunitari, es podria plantejar amb el fonament jurídic d'una sèrie de principis generals existents en el marc del dret comunitari europeu: el principi d'atribució de competències, el principi de subsidiarietat, el manament de proximitat al ciutadà com a criteri d'adopció de decisions. A aquests principis es podria afegir el reconeixement, en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, del principi de l'autonomia regional i local.

De les conseqüències jurídiques derivades de la interpretació dels principis esmentats es podria fonamentar la participació, a títol consultiu, dels parlaments regionals en el procediment d'adopció de decisions comunitari.

El reconeixement del principi d'autonomia local i regional, per primera vegada en el marc del dret originari, pot ser el punt de partida d'una sèrie de desenvolupaments jurídics posteriors que permetin, per mitjà d'una interpretació jurisprudencial i institucional extensiva, la participació regional en el procés d'elaboració normativa de la UE.

L'evolució de la UE reflecteix que el principi de subsidiarietat és destinat a convertir-se en una categoria jurídica fonamental per a articular els diferents nivells de poder i, per tant, exigeix una participació regional. En virtut d'aquest procés, el principi de subsidiarietat pot arribar, fins i tot, a tenir una incidència en els ordenaments jurídics interns. Des d'una perspectiva estrictament jurídica, el principi de subsidiarietat, tal com es preveu en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, implica l'obligatorietat de la participació regional en la fase d'elaboració normativa i de control de les normes comunitàries. En la fase d'elaboració normativa, el principi de subsidiarietat fonamenta jurídicament l'obligació de consultes entre les institucions comunitàries i les entitats regionals, especialment en relació amb una fonamentació més rigorosa de la fitxa de subsidiarietat que ha d'elaborar la Comissió. De la mateixa manera, el mecanisme d'alerta ràpida condueix a l'articulació obligatòria entre els parlaments nacionals i els parlaments regionals. En el pla del control de les normes de dret comunitari, l'exigència d'un compliment adequat del principi de subsidiarietat mena, igualment, a una participació regional en el cas que un estat membre o el Comitè de les Regions pretenguin interposar un recurs per violació d'aquest principi a iniciativa regional.

Finalment, la participació dels parlaments regionals seria coherent amb la tendència a reforçar la participació dels parlaments nacionals, que compta amb una pràctica i una base jurídica en els tractats.

Tercera. La lògica federal de la Unió Europea i les característiques del seu sistema institucional, d'una banda, i la naturalesa dels parlaments regionals amb poders legislatius, de l'altra, podrien fonamentar que la institucionalització jurídica de

la participació parlamentària regional, a títol consultiu, en el procés d'adopció de decisions comunitari es canalitzés mitjançant el Parlament Europeu.

A més de la institucionalització d'un estatut consultiu dins el Parlament Europeu, la participació dels parlaments regionals amb competències legislatives hauria de ser equiparable a la que hi ha actualment amb els parlaments nacionals. L'associació dels parlaments regionals es podria articular per mitjà dels òrgans parlamentaris que tenen atribuïda la potestat de col·laborar amb els parlaments nacionals. Així, la Conferència de Presidents i els vicepresidents, nomenats a aquest efecte, podrien ser el primer canal de relació entre el Parlament Europeu i els parlaments regionals. A aquests efectes, es podria establir un procediment de consultes periòdiques.

Aquestes propostes ofereixen algunes virtualitats. En primer lloc, permeten als parlaments regionals deixar constància dels seus interessos en un moment processal oportú. En segon lloc, no afegeixen noves institucions al complex sistema comunitari. En tercer lloc, no plantegen problemes jurídics insalvables, en la mesura que es podrien articular mitjançant una reforma del Reglament intern del Parlament Europeu. En aquest marc, podria tenir interès la proposta del Parlament Europeu d'establir un acord interparlamentari que pogués servir de base per a la cooperació i la consulta.

Aquest primer nivell d'associació no hauria d'excloure que, en casos d'especial importància, representants dels parlaments regionals, amb veu però sense vot, poguessin participar en els treballs de les comissions del Parlament Europeu que afectessin les seves competències, com per exemple la Comissió de Política Regional, entre altres. Alhora, en les qüestions més rellevants podria tenir interès el fet que els parlaments regionals fossin escoltats en el ple del Parlament Europeu.

Des d'un punt de vista instrumental, podria tenir interès la creació d'una oficina tècnica de relacions amb els parlaments regionals amb l'objectiu de canalitzar la informació recíproca i les iniciatives regionals. L'accés a l'ingent quantitat d'informació sorgida de les institucions comunitàries, la sistematització i la valoració d'aquesta informació a càrrec de juristes experts dels parlaments regionals constitueix un element fonamental per a la intervenció regional. De la mateixa manera, el desenvolupament i la sistematització dels contactes entre el Parlament Europeu i els parlaments regionals podria requerir canvis estructurals i administratius en aquests parlaments, per a assolir un aprofitament més gran de les potencialitats que es deriven de la seva articulació amb les institucions comunitàries, en general, i amb el Parlament Europeu, en particular.

V. Selecció bibliogràfica

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.); ROIG MOLÉS, E. (coord.). *El proyecto de nueva constitución para Europa*. València: Tirant lo Blanch, 2004.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE». *Autonomies*, núm. 29 (2003).
- CARCELÉN CONESA, J. M. «Hacia una política regional común en el marco CEE». *RIE*, núm. 2, p. 475 i seg.
- CONSTANTINESCO, L. J. «La spécificité du droit communautaire». *RTDE*, núm. 1 (1966), p. 1 i seg.
- COSTA, O. «Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne». A: COSTA, O.; KERROUCHE, E., i MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussel·les: ULB, 2004, p. 271 i seg.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. «Comunidades Autónomas y "Comitología": el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)». *RGDE*, www.iustel.com.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1982.
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- GIL-ROBLES, L. «Las relaciones entre el PE, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales». A: *Los Parlamentos de Europa y el PE*. Madrid: 1997, p. 316 i seg.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico». *Noticias de la UE* (2000), p. 37 i seg.
- HABERLE, P. «¿Existe un espacio público europeo?». *RDCE*, núm. 3 (1998), p. 120 i seg.
- HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 2003.
- KISS, A. «La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme». A: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Keber*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, p. 434 i seg.
- LAPRAT, G. «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire». *RMC*, núm. 351 (1991), p. 710 i seg.

- LINDE PANIAGUA, E. «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE». *Revista de Derecho de la UE*, núm. 6 (2004), p. 177 i seg.
- MANGAS MARTÍN, A. «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español». *Noticias de la UE*, núm. 117 (octubre 1994).
- MANGAS MARTÍN, A. «¿Qué modelo de integración para Europa?» *CED*, núm. 24 (2001), p. 90 i seg.
- MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2a ed. Madrid: Tecnos, 1987, p. 218 i seg.
- MANGAS MARTÍN, A. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria». A: PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 536 i seg.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986.
- NAGEL, K-J. «Experiencias comparadas de participación regional», a «La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión». A: *La participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 47 i seg.
- NAVARRO BATISTA, N. «El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias». A: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, p. 41 i seg.
- O'LEARY, J. i FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales». *Revista de Estudios Políticos* (1995), p. 314 i seg.
- PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 217 (2003), p. 3 i seg.
- PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». A: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no hi consta l'any), p. 90.
- PAREJO ALFONSO, L. «La política regional de la CE». A: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576 i seg.
- PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la UE». *RGDUE*, 2004, www.iustel.com.
- PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

- PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne». *CDE*, núm. 5 (1974), p. 501 i seg.
- PESCATORE, P. «International Law and Community Law. A Comparative Analysis». *CMLR* (1970), p. 167 i seg.
- PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Ginebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972.
- REICHL, C. «Qu'est-ce que... le déficit démocratique?». *RMC* (1991), p. 14 i seg.
- ROZENBERG, O. «La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne». A: COSTA, O.; KERROUCHE, E., i MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussel·les: ULB, 2004, p. 75 i seg.
- SANTALÓ BURRULL, V. «Parlamentos regionales y Unión Europea». A: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2003, p. 190 i seg.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.
- SCOFFONI, G. «Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *CDE*, núm. 1-2 (1992), p. 24 i seg.
- SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 449 i seg.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria». *Noticias CEE*, núm. 38 (maig 1988), p. 123-143.
- TORRENT, R. «Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr». *CMLR* (1999), p. 1229 i seg.
- VILA COSTA, B. «Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas». A: *La integració de les regions a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1987, p. 73 i seg.
- VILA COSTA, B. «El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?». *Anuario CIDOB* (1991), p. 150 i seg.
- WEILER, J. «The Community System: The Dual Character of Supranationalism». *YELR* (1981), p. 267 i seg.

*Parlamentos regionales y procedimiento
de adopción de decisiones
en la Unión Europea*

MIQUEL PALOMARES AMAT

Título: *La incidencia de la mundialización en los procedimientos de creación y aplicación del Derecho internacional público*

Referencia: BJU2003-04240

Investigador principal: Victoria Abellán Honrubia

Organismo: Universidad de Barcelona

Centro: Facultad de Derecho.

Índice de contenido

Prólogo	81
Introducción	85
I. Problemas jurídico-políticos derivados de la falta de participación en la Unión Europea de los parlamentos regionales con competencias legislativas	87
1. La pérdida de competencias legislativas de las regiones	87
2. El «déficit» de la participación parlamentaria regional en la formación de la voluntad interna de los estados y en el Comité de las Regiones	92
3. La intensificación del «déficit democrático» y del «proceso de desparlamentarización» en el plano europeo.	95
4. La incidencia de la falta de asociación regional en la eficacia de las políticas comunitarias	100
5. El reforzamiento de la lógica intergubernamental en detrimento de la lógica federal en el plano europeo	102
II. Fundamentos jurídicos para la asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la Unión Europea	107
1. El fundamento de la Unión Europea en el principio de democracia	107
2. El mandato de proximidad a los ciudadanos como criterio de adopción de decisiones y el recurso al principio de subsidiariedad . . .	111
3. La progresiva participación de los parlamentos nacionales en el plano comunitario	115
4. El respeto del principio de autonomía regional y local en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa	120

III. Procedimientos institucionales para la participación directa de los parlamentos regionales en la Unión Europea	125
1. La participación individual o canalizada a través de un órgano representativo de los parlamentos regionales	125
2. Las consultas entre la Comisión y los parlamentos regionales	130
3. La institucionalización jurídica de las relaciones entre los parlamentos regionales y el Parlamento Europeo	134
4. La garantía de los poderes legislativos de los parlamentos regionales: el acceso a la jurisdicción comunitaria en los ámbitos de competencia legislativa de los entes regionales	139
IV. Consideraciones finales	143
V. Selección bibliográfica	147

Prólogo

En un momento como el actual, en que la construcción política europea se halla en una especie de letargo de duración indeterminada como consecuencia del rechazo de los ciudadanos franceses y holandeses al proyecto de tratado constitucional, la edición de un libro como este debe ayudarnos a avanzar para establecer una mejor diagnosis y articular distintas propuestas de solución de aquellos déficits que hacen que actualmente los ciudadanos no perciban el funcionamiento de la Unión Europea como algo propio y que este funcionamiento les produzca, en muchos casos, una incertidumbre y una desconfianza evidentes en el proyecto europeo, por la falta de un horizonte claro de integración política.

De hecho, si nos remontamos a los años cincuenta, podremos constatar que en aquel momento la integración política ya se veía como algo que sólo podría lograrse a partir de la fusión de intereses comunes y la solidaridad de hecho que tendría que traernos la integración económica. Y lo cierto es que durante todos estos años la Comunidad ha podido ir consolidando un ordenamiento jurídico propio que, con la complicidad del Tribunal de Justicia, ha permitido avanzar en la plena efectividad de las libertades de circulación comunitarias, como instrumentos fundamentales para garantizar la plena realización de un verdadero mercado interior.

Sin embargo, a pesar de que los avances de la integración económica de los estados miembros han sido realmente espectaculares, aquella integración política que tenía que venir prácticamente implícita se nos ha quedado a medio camino, no tanto por la falta de un proyecto claro a corto plazo —el tratado constitucional es un ejemplo indudable de ello—, sino más bien por la falta de consenso respecto al diseño final de un edificio que ya hace más de cincuenta años que está en obras. Podríamos decir, así, que sabemos de donde venimos y donde estamos, pero ignoramos a donde vamos.

En este sentido, el hecho de que esta profundización en la integración económica no haya venido acompañada de un avance significativo de la integración política, mediante la renuncia por la Unión de mecanismos propios del derecho internacional, ha tenido como consecuencia que se haya mantenido un funcionamiento institucional que no responde a los parámetros de participación que exige una sociedad democrática en nuestros días.

El hecho de que se avance más o menos en la integración política europea condicionará la naturaleza jurídica que finalmente adoptará la Unión Europea y, por consiguiente, determinará, llegado el momento, los mecanismos que se establecerán

para paliar un déficit democrático que surge del hecho de mantener un funcionamiento institucional con una clara preponderancia de los gobiernos de los estados miembros.

Las evidentes limitaciones del Parlamento Europeo, en beneficio del Consejo de Ministros, se han agravado por el escaso papel que hasta ahora la Unión ha reconocido a los parlamentos nacionales –de hecho, con la entrada en vigor del Tratado constitucional los parlamentos nacionales verían claramente reforzado su papel mediante la posibilidad de incidir directamente en las propuestas legislativas comunitarias– y por el nulo papel que se ha reconocido a los parlamentos regionales, que ven como las competencias que tenían y sobre las cuales podían ejercer las funciones legislativa, de impulso y de control gubernamental, cuando son atribuidas a la Unión, en lugar de pasar a ser ejercidas por el Parlamento Europeo son acaparadas por el Consejo y la Comisión, que no tienen, evidentemente, el mismo nivel de legitimidad democrática que la cámara europea.

A partir de los años noventa parece que se tiende a pasar de un discurso basado en la necesidad de incrementar los poderes del Parlamento Europeo, a la introducción de conceptos como gobernanza, subsidiariedad, transparencia, que propugnan la implicación en la construcción europea de los parlamentos nacionales, la sociedad civil europea, los agentes sociales, etc. En este contexto, la participación de los parlamentos nacionales y regionales en el procedimiento legislativo comunitario, más allá de su plano interno, queda plenamente justificada y necesita una legitimación jurídica desde el derecho comunitario, legitimación que tienen los parlamentos nacionales, pero que, por ahora, no tienen los parlamentos regionales que han sido tradicionalmente ignorados por el derecho europeo.

Y es que cuando hablamos de las regiones dentro de la Unión Europea nos encontramos con dos niveles de dificultades. Por una parte, la articulación institucional de esta, hecha a partir del derecho internacional, que considera la participación de los entes subestatales como un problema interno de los estados. Por otra, la heterogeneidad que rodea el hecho regional –bajo el concepto de región, podemos hallar desde instancias dotadas de autonomía política y administrativa hasta simples ámbitos de descentralización administrativa o demarcaciones territoriales– hace que una regulación por el derecho comunitario de la participación de las regiones europeas en la formación y la aplicación de este derecho pueda parecer a primera vista extremadamente compleja.

Aquí es donde tenemos que hacer valer el estatus específico que las regiones con competencias legislativas deben tener en el funcionamiento de la Unión. Si nos fijamos en las funciones que ejercen las asambleas legislativas regionales respecto al derecho comunitario veremos que, en un plano interno y en el ámbito de sus respectivas competencias, les corresponde en primer lugar el desarrollo y aplicación del derecho derivado, que puede comportar en algunos casos la transposición de directivas comunitarias. En segundo lugar, les corresponde el control y el impulso político del gobierno regional respectivo, tanto por lo que se refiere a la aplicación del derecho comunitario que sea de su competencia, como al posicionamiento de este en la formación de la posición común del estado en la Comunidad.

Por lo tanto, este estatus especial tendría que ser reconocido a aquellas regiones europeas con asambleas legislativas escogidas democráticamente que ejerzan, en el ámbito de las competencias respectivas, estas funciones de transposición y desarrollo del derecho comunitario, así como de impulso y de control de la actividad gubernamental en asuntos europeos.

Lo cierto es que lo más fácil para la Unión y lo más lógico desde una perspectiva de derecho internacional ha sido desentenderse del problema y remitirse al llamado principio de autonomía institucional y procedimental de cada estado miembro, es decir, considerar la organización territorial como una cuestión ajena a la Unión y, por lo tanto, ajena al derecho comunitario. Esto significa que los gobiernos y los parlamentos regionales europeos, a pesar de su implicación directa en el desarrollo y la aplicación del derecho comunitario no puedan tener una interlocución directa con la Unión, no puedan acceder al mismo nivel que los estados al Tribunal de Justicia y sean formalmente irresponsables ante aquella cuando transgreden el derecho comunitario.

El deseo tantas veces expresado por la Unión de proximidad a los ciudadanos se contradice, por lo tanto, con esta marginación jurídica de las regiones europeas con capacidad legislativa, más aún cuando el propio Tribunal Constitucional español ha insistido en la idea de que la pertenencia a la Unión Europea supone una redefinición del concepto de relaciones internacionales que tiene que comportar que cuando nos referimos a la Unión la típica competencia estatal de relaciones internacionales entre en crisis, en la medida que el ámbito jurídico generado ya tiene más de interno que de internacional.

En este contexto jurídico, pretender que los ciudadanos acaben interesándose por los asuntos europeos, pretender que se sientan cerca de las instituciones europeas, en una Unión que institucionalmente se limite a relacionarse con los estados, entendidos estos como sus propias administraciones centrales, e ignore material y formalmente la estructura territorial de cada uno, es ciertamente osado.

Llegados a este punto, este libro tiene la virtualidad de situar los parlamentos regionales europeos con competencias legislativas en el centro del debate. Y esto, el autor lo consigue mediante un análisis profundizado de los problemas que surgen de la falta de participación de aquellos parlamentos en la Unión, y en la fundamentación jurídica del derecho de estos a participar plenamente en los asuntos europeos y, finalmente, mediante la articulación de una serie de propuestas innovadoras de participación.

En este apartado, hay que destacar las propuestas que hace el Dr. Palomares con relación a la asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Respecto a la primera, se propone una participación de estos tanto en la fase preparatoria de elaboración normativa como en la fase de transposición de directivas, ejecución normativa y aplicación material. Por lo que respecta a la institucionalización jurídica de la asociación de los parlamentos regionales con el Parlamento Europeo el autor destaca que esta debe tener como finalidad que aquellos parlamentos puedan dejar constancia ante la cámara europea de sus intereses, en el ámbito de sus competencias, de la misma

forma que ya lo hacen los parlamentos nacionales. Tal como nos recuerda el autor, esta asociación de las cámaras regionales con el Parlamento Europeo incrementaría la eficacia y la comprensión por los ciudadanos de las políticas de la Unión, con la ventaja de que su articulación jurídica solo requeriría una simple modificación puntual del reglamento de la cámara europea.

En definitiva, el exhaustivo trabajo del Dr. Miquel Palomares tiene que sernos extremadamente útil para poder dotar la actual reivindicación de muchas asambleas legislativas regionales europeas, no solo de los argumentos políticos que organizaciones como la CALRE ha ido forjando durante sus ocho años de existencia, sino también de sólidos argumentos jurídicos que deben servir indudablemente para acercar el debate europeo a los ciudadanos mediante la participación de los parlamentos regionales en el funcionamiento de la Comunidad.

Palacio del Parlamento, 11 de julio de 2005

VICENÇ M. SANTALÓ I BURRULL

*Letrado. Director de la Oficina de Derecho Comparado
y de Relaciones Interparlamentarias del Parlamento de Cataluña*

Introducción

La existencia de diferentes instancias de decisión política y legislativa es un dato objetivo en algunos estados miembros de la Unión Europea (UE).¹ Hasta la última adhesión, se había producido, en el seno de la UE, un aumento del número de estados miembros con estructuras territoriales complejas, así como un proceso de descentralización en algunos estados.² Sin embargo, la última adhesión parece haber generalizado una UE formada por estados centralizados.

En este contexto, se ha señalado que ambos procesos, el de unificación europea y el de regionalización, podrían considerarse como la manifestación de un mismo fenómeno: la superación del estado como titular exclusivo del poder público.³ En todo caso, la existencia de una pluralidad de centros de decisión política y legislativa, en los estados descentralizados, evidencia la necesidad de una articulación estructurada entre todos los niveles. En opinión del profesor Luciano PAREJO, puede establecerse un paralelismo entre el proceso de integración europeo y la reconversión del estado preconstitucional español. En ambos casos, se ha generado el problema de la redistribución de los centros de poder, es decir, de las competencias así como de la organización y el funcionamiento de cada uno de los subsistemas como elementos de un específico sistema global.⁴ Todos estos elementos deberían articularse jurídicamente de cara a la máxima efectividad y legitimidad del sistema en su conjunto.

1. Los estados miembros de la Unión Europea con una estructura política que responda a una lógica federal o descentralizada –al menos, parcialmente– son: Alemania, Austria, Bélgica, Italia, España, Reino Unido, Portugal (Azores y Madeira) y Finlandia (Åland).

2. Por ejemplo, la proclamación de Bélgica como estado federal en 1993 o el proceso de *devolution* en el Reino Unido.

3. CONSTANTINESCO, V. «Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción europea». *RIE* (1989), p. 11. Este proceso podría extenderse a la participación y representación, en marcos internacionales, de autoridades locales. Así, podría destacarse el Congreso de Poderes y Autoridades Locales del Congreso de Europa o el Comité Consultivo de Autoridades Locales en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Ver PONS RÀFOLS, F. X. «Nota introductoria. Intervención del alcalde de Barcelona en la Asamblea General de las Naciones Unidas». *Agenda ONU*, n.º 4 (2001), p. 185 y ss.

4. PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». En: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no consta el año), p. 90.

En este marco, la asociación de las entidades regionales puede aportar al modelo europeo unas ventajas en términos de legitimidad y eficacia, siempre que se base en dos presupuestos: en primer lugar, las propuestas deberían encuadrarse en el marco de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, propuestas como la de creación de una segunda cámara, formada por representantes de los parlamentos nacionales y regionales, afectaría, sin duda, a los equilibrios que refleja el método comunitario y requeriría una reconsideración de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. En segundo lugar, las propuestas no deberían afectar ni a las competencias de la Unión Europea ni a los poderes de sus instituciones.

Asimismo, una tendencia apreciable en el proceso de integración europea es que la naturaleza del modelo institucional comunitario, basado en un principio de equilibrio interinstitucional, tiende a asumir, progresivamente, las características de un modelo parlamentario. El aumento de poderes del Parlamento Europeo, el progresivo aumento del papel de los parlamentos nacionales o el recurso a la Convención Europea para preparar la reforma de los tratados son buena prueba de ello. Por tanto, podría considerarse que el modelo parlamentario y sus virtualidades, de legitimidad, proximidad, transparencia y garantías de control, será un elemento importante en el debate sobre el futuro de la UE.

El objeto de este trabajo es el estudio de un aspecto específico que se plantea en el marco más general de la participación regional en la construcción europea: la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el proceso de decisión normativa comunitaria. Con este fin, se abordan, en la primera parte, algunos problemas jurídico-políticos derivados de la falta de participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la UE. En la segunda parte, se plantean algunos fundamentos jurídicos, en el marco del derecho comunitario, que podrían legitimar la participación de dichos parlamentos. Tales fundamentos jurídicos deberían considerarse como un planteamiento *de lege ferenda*, en la medida en que en el marco de los trabajos de la Convención Europea, la tesis que ha salido reforzada es la que insiste en la consideración de que la participación regional en el proceso de construcción europea es un asunto doméstico de los estados miembros.⁵ Por último, el trabajo aborda la posible articulación institucional directa de dichos parlamentos con las instituciones comunitarias y sus implicaciones jurídicas e institucionales.

5. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins de la UE». *Autonomies*, n.º 29 (noviembre 2003), p.187 y ss. PÉREZ MEDINA califica de «desalentadora» la valoración final sobre el tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional: PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional de la UE». *RGDE* (2004), www.iustel.com, p. 1.

I. Problemas jurídico-políticos derivados de la falta de participación en la Unión Europea de los parlamentos regionales con competencias legislativas

1. La pérdida de competencias legislativas de las regiones

La progresiva atribución del ejercicio de poderes legislativos del plano nacional al comunitario¹ ha tenido como consecuencia el desposeimiento de los poderes legislativos que ostentaban algunos entes regionales de los estados miembros en virtud de las respectivas normas constitucionales. Ante esta situación, los entes regionales con poderes legislativos han reivindicado, a título individual o en foros de representación colectiva, un mayor grado de participación en el proceso de integración europea. El argumento de fondo es que el proceso de construcción europea debe fundamentarse, por razones de legitimidad democrática, proximidad a los ciudadanos y eficacia, en la estructura política de los estados de forma que se permita una proyección de la realidad política y jurídica de las entidades regionales en el marco comunitario.

De los objetivos de integración sectorial de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CE) y del principio de atribución de competencias a las CE y de poderes a las instituciones comunitarias, puede deducirse, en principio, la incompatibilidad jurídica de todo intento de participación de las entidades subestatales en el plano comunitario. Así, dicha participación debería articularse en el plano interno comunitario como parte de la formación de la voluntad del estado, único sujeto legitimado ante las instituciones comunitarias. Desde esta perspectiva, la participación de los entes regionales con competencias legislativas no podría ser objeto de regulación comunitaria. Además, el sistema institucional comunitario cuenta con la existencia de un órgano que representa la legitimidad regional y local, como es el Comité de las Regiones.

1. En este marco debería señalarse que el ejercicio de tales poderes legislativos por parte comunitaria comprende tanto los expresamente previstos en los tratados constitutivos como los decididos por las instituciones comunitarias con el fundamento jurídico de las competencias implícitas y subsidiarias. Sobre la delimitación de las competencias comunitarias, véase, por ejemplo, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

La legitimidad de la participación de los entes regionales y, por ende, de los parlamentos regionales con poderes legislativos es defendible en la medida en que la Unión Europea actúa en ámbitos materiales que no le han sido atribuidos de forma exclusiva y cuya titularidad corresponde a los entes regionales. Asimismo, desde un planteamiento más amplio que el de la distribución de competencias, podría presentarse el argumento de la participación regional cuando, fruto de la actuación comunitaria, se afectase a los intereses generales de los entes regionales.

En este marco, cabe tener presente que la evolución del proceso de integración europea ha diversificado los objetivos y el alcance de la naturaleza de las competencias comunitarias en la medida en que, junto a los objetivos de integración sectorial que se traducen en políticas únicas de las CE (por ejemplo, la política comercial o la política monetaria), existen otros ámbitos en los que los objetivos se plasman en políticas concurrentes –en el sentido de que pueden ejercerse las mismas funciones sobre una misma materia– y complementarias –en el sentido de que la actuación comunitaria es de apoyo a la estatal– entre los estados y las CE. En los casos en los que los entes regionales disponen de poderes legislativos, no parece adecuado, política y jurídicamente, excluir su participación en el proceso comunitario de adopción de decisiones legislativas sin afectar al principio de atribución de competencias. En este marco, cabe tener presente que el artículo 5 del Tratado por el que se establece una constitución para Europa dispone que la Unión respeta la autonomía regional y local. Asimismo, el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales se refiere a que la Unión debe contribuir a defender y fomentar los valores comunes que constituyen su patrimonio espiritual y moral dentro del respeto a la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa así como la identidad nacional de los estados miembros y la organización de sus poderes públicos en el ámbito nacional, regional y local.

Las distintas normas constitucionales y legales nacionales atribuyen poderes legislativos a los entes regionales, fundamentalmente, en los siguientes ámbitos materiales: economía,² industria y energía,³ agricultura,⁴ transportes,⁵ salud pública,⁶ urbanismo,⁷ asistencia social,⁸ seguridad social y régimen de pensiones,⁹ protección del medio ambiente,¹⁰ enseñanza,¹¹ cultura,¹² uso de los idiomas oficiales,¹³

2. Alemania (art. 74.1.11 de la Constitución alemana); España (art. 148.13); Portugal (art. 229 de la Constitución portuguesa, en relación con los territorios de Azores y Madeira).

3. Alemania (art. 74.1.11); Austria (art. 12 de la Constitución austríaca).

4. Alemania (art. 74.1.17); España (art. 148.3); Italia (art. 117 de la Constitución italiana).

5. Alemania (art. 74.1.21-23); Italia (art. 117); España (art. 148.5).

6. Alemania (art. 74.1.19 y 20); España (art. 148.21); Austria (art. 12).

7. Alemania (art. 74.1.18); España (art. 148.3); Italia (art. 117).

8. España (art. 148.14); Italia (art. 117); Austria (art. 12).

9. Alemania (art. 74.1.12); Bélgica (art. 127 de la Constitución belga); España (art. 149.17).

10. Alemania (art. 74.1.24); España (art. 148.9).

11. Alemania (art. 75.2); Bélgica (art. 127.2); Austria (art. 12).

12. Alemania (art. 75.2); España (art. 148.16 y 17); Bélgica (art. 127).

13. España (art. 148.17); Bélgica (art. 129).

cooperación internacional¹⁴, turismo¹⁵, residencia y establecimiento de extranjeros¹⁶, investigación científica¹⁷, pesca en aguas interiores¹⁸, seguridad pública¹⁹, así como potestades administrativas como la potestad expropiatoria²⁰ o la potestad tributaria.²¹ Obviamente, las funciones jurídicas otorgadas a los entes regionales son de diversa índole e intensidad.

Como es sabido, en los estados federales o de estructura territorial compleja suelen reservarse, fundamentalmente, como competencias exclusivas de la federación o ente central los siguientes ámbitos: la moneda, las relaciones exteriores, la defensa y la nacionalidad. Además, como cláusula de cierre del sistema, las constituciones de estados federales suelen incorporar cláusulas residuales que operan una presunción competencial a favor de los entes descentralizados. En el caso comunitario, el principio de atribución de competencias debería conducir a una presunción competencial a favor de los «entes inferiores».²²

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa identifica como competencias exclusivas la unión aduanera y la política comercial común, el establecimiento de normas sobre la competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, la política monetaria de los estados miembros cuya moneda sea el euro y la conservación de recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera. En principio, la naturaleza exclusiva de tales competencias podría plantear la exclusión de la participación regional en la definición de las acciones en estos ámbitos. Sin embargo, la interconexión generalizada entre materias provoca que la distinción entre competencias exclusivas y compartidas sea simplista, por cuanto siempre habrá puntos de conexión relativos a títulos competenciales cuando una administración pública ejerza competencias con una dimensión horizontal.²³

La adopción, en sede comunitaria, de decisiones en el marco de ciertas políticas transversales, como por ejemplo la política de la libre competencia o la política agrícola, así como la interpretación jurisprudencial del Tribunal de Justicia, conllevan la pérdida de la capacidad de decisión de las entidades regionales en la medida en que se limitan y enmarcan diversas competencias de estos últimos. De esta forma, se reduce a una mera ejecución lo que en virtud de las disposiciones nacionales era una

14. Bélgica (art. 127.3); Portugal (art. 229).

15. España (art. 148.18); Italia (art. 117).

16. Alemania (art. 74.1.4).

17. Alemania (art. 74.1.2).

18. España (art. 148.11); Italia (art. 117).

19. España (art. 149.29); Italia (art. 117).

20. Alemania (art. 74.115).

21. Portugal (art. 229); España (art. 133).

22. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003, p. 117.

23. La política regional comunitaria es un claro ejemplo en la medida en que los fondos estructurales inciden, de forma significativa, sobre las políticas de los entes regionales y su financiación. ALBERTÍ ROVIRA pone el ejemplo de que el ejercicio de la política de la competencia comunitaria puede incidir en ámbitos no atribuidos por los entes regionales como, por ejemplo, los servicios públicos. Véase ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE». *Autonomies*, n.º 29 (2003), p. 173.

atribución política de ordenación o planificación general. Esta situación explicable por la atribución de competencias de los estados a la Unión no tendría que suponer necesariamente la exclusión de una asociación regional en el marco comunitario. En este orden de cosas, se ha destacado, en el caso del derecho español, que el derecho comunitario está generando mutaciones en el bloque de constitucionalidad:

[...] la integración europea ha introducido modificaciones en muchos ámbitos de actividad, especialmente de naturaleza económica, lo que tiene consecuencias claras en la delimitación jurídica de estas actividades, incidiendo, a su vez, en el bloque de constitucionalidad mediante la producción de auténticas mutaciones de títulos competenciales en la medida en que éstos se definen a partir de sectores de actividad.²⁴

Esta reestructuración jurídica y política no debería impedir una participación regional, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional español en el marco del título de comercio exterior:

Respecto de los productos procedentes de la CEE se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no alteran la regla constitucional de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior si éste se identifica, sin más matización con comercio intracomunitario».²⁵

Por ello, la noción de «afectación al interés general de un ente regional» podría erigirse en un concepto jurídico que permitiera una asociación regional en aquellos casos en los que el ejercicio de la función legislativa por parte de los entes regionales viene condicionada por la actuación comunitaria. La noción de afectación al interés general o esencial de una entidad infraestatal, si bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, existe en el marco del derecho comparado.²⁶

24. Véase PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 269.

25. Tribunal Constitucional: 67/1996.

26. Así, por ejemplo, el artículo 32.2 de la Constitución alemana dispone que «antes de la conclusión de un tratado que afecte a los intereses específicos de un *Land* debe darse oportuna audiencia». El artículo 10 de la Constitución austríaca dispone que «antes de que la Federación concierte tratados internacionales que exijan medidas de ejecución en el sentido del artículo 16 o que afecten de otro modo al ámbito de competencia autónoma de los estados regionales, deberá darse oportunidad a los estados para que tomen posición». Una circular posterior ha precisado los criterios del artículo 10.3: a) tratados que, aun no necesitando medidas de ejecución, corresponden materialmente a la competencia legislativa o ejecutiva de los *Länder*; b) tratados sobre materias que, siendo competencia federal, se encuentran estrechamente imbricadas con competencias de los *Länder*; c) tratados con un ámbito de aplicación interno territorialmente delimitado o de relevancia regional. Véase PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 91). En el caso español, como es sabido, el Tribunal Constitucional se ha referido al concepto de interés general como concreción del concepto de «bases» y cuya calificación debe reservarse al estado.

Al tratarse de un concepto jurídico indeterminado y carente, por tanto, de un contenido preciso, su concreción jurídica debe dejarse a la práctica administrativa y, en su caso, jurisprudencial. En todo caso, parece razonable que fuera la entidad regional la que valorara y determinara, en cada caso, cuándo el interés general de una región estuviera implicado. La territorialidad de los efectos de un acción comunitaria explicaría que fueran las propias regiones las que, por su proximidad a los ciudadanos, determinaran la existencia de estos intereses generales, atendiendo a sus necesidades colectivas tras una ponderación de los bienes jurídicos relevantes en cada caso. El profesor PAREJO se refiere, en este sentido, a la funcionalidad múltiple del concepto de interés general:

[...] no existe una correspondencia determinada entre los valores, los objetivos y las aspiraciones sociales con relevancia jurídica y los círculos de interés de la comunidades territoriales componentes del Estado, capaz de encuadrar sin más aquéllos en éstos; por ello mismo, en la consecución de los primeros se actualizan ordinariamente, en distinta composición y con diferente intensidad, diversos intereses sociales.²⁷

Por lo que se refiere a las competencias identificadas como compartidas,²⁸ en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, parece claro, sin entrar en un debate terminológico o doctrinal, que hay una distribución en unos ámbitos materiales concretos de funciones jurídicas entre distintas autoridades públicas. En la medida en que los ordenamientos nacionales atribuyen potestades legislativas a las asambleas regionales en dichos ámbitos, es jurídicamente argumentable su asociación en la definición de tales acciones en el marco institucional comunitario. Asimismo, como se señala en el propio Tratado por el que se establece una constitución para Europa, en ámbitos tales como la investigación y el desarrollo tecnológico o la cooperación al desarrollo, las acciones que lleve a cabo la Unión no pueden tener como efecto impedir a los estados miembros que ejerzan su competencia. En este sentido, la asociación del ente público titular de la competencia es necesaria a efectos de una coordinación eficaz.

Con respecto a los ámbitos materiales que el Tratado define como acciones de apoyo, coordinación o complemento,²⁹ es destacable que se trata de ámbitos en los que las competencias legislativas regionales son especialmente intensas, hasta el punto de que algunas constituciones las califican de competencia exclusiva de los entes regionales. Consecuentemente, la inexistencia de cualquier tipo de par-

27. PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». En: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no consta el año), p. 90.

28. El mercado interior, el espacio de libertad, seguridad y justicia, la agricultura y la pesca, el transporte y las redes transeuropeas, la energía, la política social, la cohesión económica, social y territorial, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública, investigación y desarrollo tecnológico, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

29. La industria, la protección y mejora de la salud humana, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte, la cultura y la protección civil.

ticipación regional en el marco de estas competencias plantearía todavía mayores incertidumbres políticas y jurídicas.

Sin discutir la legitimidad de la actuación comunitaria para regular acciones con una proyección transnacional, podría plantearse la legitimidad de la asociación de los entes regionales con poderes legislativos en la definición de tales acciones. Parece razonable su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitario, a título consultivo, en la medida en que ciertos ámbitos materiales de su competencia son regulados o limitados por las instituciones comunitarias, al tiempo que, en algunos supuestos, los entes regionales también serán los encargados de transponer la normativa comunitaria.

La finalidad de esta participación parlamentaria regional es contribuir a una definición más global del interés general comunitario, lo cual no debe poner en tela de juicio ni las competencias de las Comunidades Europeas ni las funciones jurídicas de sus instituciones.

Esta titularidad de competencias legislativas otorga a estos entes regionales un perfil diferenciado respecto de otros que no ostentan tales competencias. Este perfil no tiene un significado meramente teórico sino que comporta unas consecuencias jurídicas relevantes. Así, los entes regionales con poderes legislativos pueden alegar su legitimidad, en todo el ámbito de sus competencias, para participar, en primer lugar, en la formulación de las decisiones comunitarias, ya sea en el plano estatal o comunitario, y, en segundo lugar, para ejecutar el derecho comunitario, en especial por lo que se refiere a la transposición de directivas mediante instrumentos normativos propios.

2. El «déficit» de la participación parlamentaria regional en la formación de la voluntad interna de los estados y en el Comité de las Regiones

La participación regional en la fase de adopción de decisiones puede plantearse en el plano nacional y el comunitario. En el plano interno, la incidencia de los entes regionales se ha dispuesto a través de su participación en la formación de la voluntad estatal. En el plano comunitario, la participación regional se ha articulado a través del Comité de las Regiones, a través de la presencia regional en las delegaciones del Estado en el Consejo³⁰—en especial tras la reforma del artículo 232 del Tratado de la Comunidad Europea acordada en Maastricht— y, excepcionalmente, a través de

30. Así, por ejemplo, los representantes de Escocia, las regiones de Bélgica, los estados federados alemanes, las regiones autónomas portuguesas y los estados federados austriacos participan en las reuniones formales e informales del Consejo. Estando este trabajo en prensa, el Estado español ha permitido la participación de consejeros autonómicos en la delegación española ante el Consejo. Asimismo, existe una representación del plano regional, en el COREPER y los grupos de trabajo del Consejo. Véase COMITÉ DE LAS REGIONES. Dictamen del 14 de noviembre de 2001 sobre la participación de los representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los consejos informales. Bruselas, 29 de noviembre de 2001, CDR 431/2000 fin IT/FR/DE-MAI/MIG/mg, p. 12.

mecanismos de participación directa.³¹ De todo ello puede deducirse una práctica incipiente relativa a la participación de las regiones en la UE. Sin embargo, dicha participación se ha realizado sin que se haya definido el estatuto jurídico de las entidades regionales en el plano comunitario.

En el marco de los estados federales, la participación de los estados en la federación se canaliza, principalmente, a través de una segunda cámara que representa sus intereses. El derecho comparado presenta, a este respecto, peculiaridades en cuanto a la elección y al número de miembros de dichas cámaras. En algunos estados, los miembros de estas cámaras de representación federal son elegidos por sufragio universal directo como es el caso de EEUU, Suiza o Australia. En otros casos, los miembros de estas segundas cámaras son enviados por los respectivos gobiernos o por los parlamentos.³²

Además, en el marco del derecho interno de los estados miembros de la UE existen unos mecanismos específicos para la participación regional en ámbitos comunitarios donde dicha participación viene canalizada, fundamentalmente, a través de los respectivos gobiernos regionales. Así, en el caso español, la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) está compuesta, por parte del gobierno español, por el ministro de Administraciones Públicas que la preside, el secretario de Estado de Política Exterior y para la UE, el secretario de Estado para las Administraciones Públicas; por parte de las comunidades autónomas, cada una está representada por un consejero responsable de los asuntos de los que se ocupa la Conferencia.³³ La Conferencia cuenta con un órgano de apoyo denominado Comisión de Coordinadores de Asuntos Europeos compuesta por responsables técnicos de temas europeos en la Administración del Estado y en las comunidades autónomas. Por tanto, la opción por un modelo de conferencias, en el caso español, supone consolidar un sistema de relaciones entre los ejecutivos centrales y autonómicos. De esta forma, hay una ausencia de articulación entre el Estado central y las comunidades autónomas en el marco parlamentario. La función de los parlamentos se canalizaría, exclusivamente, a través de las técnicas típicamente parlamentarias de control e impulso. Las insuficiencias del Senado como cámara de representación territorial, probablemente, han impedido una adecuada participación regional.

En todo caso, la práctica evidencia problemas, de diversa índole, en la participación de los entes regionales con competencias legislativas en el marco comunitario. Así, puede destacarse una escasa participación de las entidades regionales en la

31. Por ejemplo, en el marco de la política regional comunitaria.

32. En el primer caso es destacable el Bundesrat alemán y en el segundo caso se encuentra Austria. Véase en este marco el análisis y su comparación con el sistema comunitario que realiza MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 102).

33. Art. 2 de la Ley 2/1997, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), BOE 15 de mayo de 1997; la Conferencia de los *Länder* para la Integración, en Austria, formada por los presidentes de los *Länder* (aunque, fruto de las reivindicaciones parlamentarias, se ha reconocido la posibilidad de la presencia de los presidentes de los parlamentos pero sin derecho a voto); la Conferencia de Estados Naciones, en Italia; La Comisión Interministerial para Asuntos Comunitarios, en Portugal, etc.

formación de la voluntad estatal, así como la existencia de conflictos intraconstitucionales en los estados miembros.³⁴ En el caso del Estado español, se ha hecho referencia a «la distancia entre los satisfactorios acuerdos alcanzados y la muy escasa participación real desarrollada»;³⁵ a la «frustración autonómica en el marco de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas»³⁶ (CARCE); al hecho de que esta última se ha erigido más en un «instrumento de información que de participación»;³⁷ o al carácter excesivamente «ametodológico» de la CARCE en el sentido de «falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información».³⁸

En opinión del profesor PAREJO, la existencia, en el ordenamiento jurídico español, de los principios de ponderación de los intereses públicos implicados, así como los principios de cooperación y asistencia entre administraciones, podría generar una cobertura jurídica para alegar la ilegitimidad de las decisiones adoptadas por la instancia nacional, sin «recabar ni ponderar adecuada y suficientemente la posición de las comunidades autónomas»³⁹ a los efectos de la posición española ante la Unión Europea. Asimismo, dichos principios podrían servir de fundamento jurídico para no sólo «el desarrollo de mecanismos de participación posibles o existentes, orgánicos (como, por ejemplo, la representación autonómica en órganos españoles –como la representación permanente en Bruselas– o europeos) o no, así como de la creación de otros nuevos, sino también de la cobertura y encuadramiento de actividades unilaterales de las comunidades autónomas no jurídico-institucionales *stricto sensu* (promocionales, de difusión, etc.), incluidas las de creación y mantenimiento de oficinas en Bruselas».⁴⁰

La actitud favorable de ciertos estados a la previsión, en sede de derecho interno, como es el caso de Alemania⁴¹ o Austria, de procedimientos para la participación

34. En el plano español, véase, por ejemplo, Díez-Hochleitner, J. «Debate». En: *La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 40. En relación con otros estados de la Unión, véase Nagel, K.-J. «Experiencias comparadas de participación regional», en «La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión». En: *La Participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 47-81.

35. ALBERTÍ ROVIRA, E. y ROIG MOLÉS, E. «La participación de las regiones en Europa». En: *La participación...* (p. 37).

36. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004, p. 6.

37. LLIMONA, J. «La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea». En: PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 516).

38. PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 302 y ss).

39. PAREJO ALFONSO, L. *La participación...* (p. 104).

40. *Ibid.*

41. En opinión del profesor Enoch ALBERTÍ, a diferencia de otras regiones con poderes legislativos, los *Länder* concentran gran parte de sus demandas de participación en una mejora de la posición del Bundesrat, tanto frente al gobierno federal como frente a las propias instituciones de la Unión como instancia fundamental de su intervención en asuntos europeos. ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) y ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 458.

regional no ha sido óbice para que las regiones hayan desarrollado formas de relación individual y directa con las instituciones comunitarias con el fin de reivindicar intereses específicos difícilmente asumibles por todas las regiones de un estado, ya ante la imposibilidad de armonizar intereses individuales, ya por la irrelevancia de algunos de estos intereses para ciertas regiones.⁴²

La articulación de los parlamentos regionales con competencias legislativas a través del Comité de las Regiones tampoco se ha evidenciado satisfactoria debido a la heterogeneidad de su composición e intereses.⁴³ La designación de los miembros del Comité se realiza en dos fases: una primera fase estrictamente nacional y una segunda en la que el Consejo procede al nombramiento de los miembros del Comité por mayoría cualificada.⁴⁴ En esta primera fase nacional, el proceso de selección viene presidido por los principios de identidad nacional y autonomía institucional y procedimental.⁴⁵ Como es sabido, la reforma que supuso el Tratado de Niza introdujo la exigencia de que los miembros del Comité de las Regiones fueran titulares de un mandato electoral de un ente regional y local que ostentase responsabilidad política ante una asamblea elegida. En todo caso, la representación se canaliza, fundamentalmente, a través de la representatividad que suponen los gobiernos de las regiones. La presencia de diputados regionales es absolutamente marginal, aunque existe en el caso de, por ejemplo, Bélgica o el Reino Unido.⁴⁶

La diversidad de la naturaleza y, en especial, de las competencias de las regiones de los estados miembros de la UE dificulta la articulación de una visión integrada y común. Además, a la legitimidad regional se suma, en el seno del Comité de las Regiones, la representación de las entidades locales cuya naturaleza y competencias es, obviamente, distinta a la de las entidades regionales. En este contexto, es explicable que las regiones con competencias legislativas no encuentren en el Comité de las Regiones el foro idóneo para la articulación de sus intereses.

3. La intensificación del «déficit democrático» y del «proceso de desparlamentarización» en el plano europeo

Aunque es obvio que no se puede contestar la legitimidad democrática de la creación de las Comunidades Europeas y la Unión Europea,⁴⁷ existe un debate doctrinal acerca de los déficits democráticos que presenta el proceso de construcción europea.

42. Por ejemplo, en los casos de insularidad.

43. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions UB, 2003, p. 19.

44. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 148).

45. MANGAS MARTÍN, A. «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español». *Noticias de la UE*, n.º 117 (octubre 1994), p. 12.

46. Decisión del Consejo, del 22 de enero de 2002, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2002 y el 25 de enero de 2006 (DOCE L 24, 26.1.2002, p. 38).

47. En la medida en que se trata de entidades creadas por tratados internacionales celebrados por gobiernos elegidos democráticamente.

La noción de déficit democrático, en sentido amplio, englobaría las medidas que, directa o indirectamente, aproximan y hacen partícipe al ciudadano del ejercicio y funcionamiento del poder público.⁴⁸ No en vano, GARCÍA PELAYO ha precisado, en este marco, que con arreglo al principio democrático, la *auctoritas* de un representante es tanto mayor cuanto más inmediata es su elección.⁴⁹

Desde un planteamiento político, se ha hecho referencia, en este contexto, a la ausencia de partidos políticos europeos, a los factores políticos nacionales que condicionan las elecciones en el plano europeo o a la inexistencia de un *demos* europeo.⁵⁰ Como consecuencia de todo ello, las asambleas parlamentarias nacionales constituyen, a ojos de los ciudadanos, los principales marcos de debate político y encarnan la expresión de la soberanía.⁵¹ En este último orden de cosas, se ha señalado que no existe, ni existirá, una conciencia política europea, por lo que no se dan las condiciones previas para que exista democracia en el plano europeo.⁵²

El profesor PESCATORE, en un artículo escrito en 1974, identificaba tres tipos de críticas a la legitimidad del sistema de las Comunidades Europeas en relación con los valores políticos esenciales de sus estados miembros: la falta de legitimidad a escala europea, las deficiencias en el marco de la protección de los derechos fundamentales y la falta de una democracia parlamentaria.⁵³ Todas estas críticas se argumentan, como señala PESCATORE, basándose en la referencia a un marco puramente estatal. Por ello, el problema reside, en opinión del eminente profesor, en «recréer, au-delà de l'État, une légitimité à l'échelle communautaire».⁵⁴

Desde una perspectiva más concreta, se han planteado consecuencias específicas de este déficit en relación con el funcionamiento y los poderes de las instituciones comunitarias, en especial en relación con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo.⁵⁵ No obstante, todas estas críticas deberían

48. NAVARRO BATISTA, N. «El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias». En: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, p. 41.

49. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984, p. 180.

50. Para una visión crítica de estas argumentaciones, véase, por ejemplo, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

51. COSTA, O. «Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne». En: COSTA, O.; KERROUCHE, E. y MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruselas: ULB, 2004, p. 271.

52. La frase es de HERRERO DE MIÑÓN (*El País*, 6 de junio de 1999). Citado por PÉREZ GONZÁLEZ, A. «Parlamento Europeo y el principio de democracia en la UE». En: FARAMIÑÁN, J. M. (coord.) *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, p. 157. Esta parece ser, asimismo, la opinión del Tribunal Constitucional Alemán en su conocida sentencia relativa al TUE (v. *RIE*, n.º 3 vol. 20 (1993), p. 975-1030).

53. PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», *CDE*, n.º 5 (1974), p. 501.

54. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 503).

55. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam». *RDCE*, n.º 3 (enero-julio 1998), p. 21 y ss.; SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et pratique*. Bruselas: Bruylant, 1989, p. 171; PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne». *CDE* (1974), p. 508 y ss.; REICHL, C. «Qu'est-ce

partir de la naturaleza específica del sistema institucional comunitario, cuya lógica se desmarca claramente del modelo parlamentario propio de los estados miembros.

Desde esta perspectiva, podría considerarse que los problemas de legitimidad democrática se reducen, en realidad, al plano institucional comunitario. En este marco, existe un déficit de legitimidad por lo que se refiere al control democrático del proceso de decisión comunitario.

Como advierte COSTA, el tema del déficit democrático en el plano europeo ha evolucionado:

Alors que pendant longtemps le discours dominant voyait dans la revalorisation des pouvoirs du parlement européen l'unique solution à ce déficit, depuis le début des années quatre-vingt-dix la réflexion et les réformes s'articulent autour des notions de «gouvernance», subsidiarité, responsabilité, transparence, probité, etc. Par ailleurs, il est désormais question d'impliquer davantage de nouveaux acteurs: parlements nationaux, «société civile européenne», partenaires sociaux... dans le processus décisionnel de l'Union, au détriment, une fois encore, de sa lisibilité.⁵⁶

En relación con el Parlamento Europeo, se ha aludido al hecho de que la transferencia del ejercicio de poderes legislativos de los estados a las CE no ha supuesto automáticamente una transferencia de poderes al Parlamento Europeo, por las especificidades del sistema institucional comunitario, cuyo origen es convencional. La transferencia de poderes del plano nacional al comunitario ha sido más rápida e intensa que el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo o del refuerzo del control de los parlamentos nacionales y regionales sobre sus respectivos gobiernos. De ahí que se puedan detectar varios déficits democráticos paralelos pero no idénticos:⁵⁷ el del Parlamento Europeo y el de los parlamentos nacionales y regionales. Así, por ejemplo, determinadas materias que en nuestro país el gobierno no puede regular en el plano interno por los imperativos del principio de reserva de ley, pueden ser regulados por el Consejo de la Unión Europea. Por ello, se ha señalado que en el sistema institucional comunitario «hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos; de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer [...] todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar».⁵⁸

Como es sabido, las distintas revisiones de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea han ido reduciendo algunas dimensiones del mencionado déficit democrático, tanto por lo que se refiere a la composición

que... le déficit démocratique?». *RMC* (1991), p. 14 y ss.; TORRENT, R. «Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr». *CMLR* (1999), p. 1229 y ss.

56. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 272).

57. LAPRAT, G. «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire». *RMC*, n.º 351 (1991), p. 710.

58. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional...» (p. 21).

como a los poderes del Parlamento Europeo. De esta forma, los diputados del Parlamento Europeo han pasado a ser elegidos por sufragio universal directo a partir de 1979. Asimismo, se han aumentando los poderes del Parlamento Europeo en el plano legislativo, en el presupuestario y en el del control político, acercándolo, así, a la naturaleza y a los poderes de las asambleas parlamentarias nacionales.

Los procedimientos de adopción de decisiones comunitarios, en el plano legislativo, se caracterizan por la intervención de las diversas instituciones comunitarias y ello tiene importancia en la medida en que las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales y, por tanto, el poder de los estados debe reflejarse, en tanto que representantes en última instancia del poder constituyente en el marco comunitario, en su participación en el proceso legislativo a través de los poderes de decisión del Consejo. Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, la intensidad de su participación es diversa⁵⁹ y, como se ha indicado, ha ido progresivamente aumentando de un poder meramente consultivo a un poder decisorio, junto con el Consejo, en los casos de dictamen conforme o en el procedimiento de codecisión. Este último parece ser el más adecuado para la intervención del Parlamento Europeo en el proceso legislativo al permitir la presentación de enmiendas e incidir en el contenido del texto.

Por tanto, parece clara la existencia de una tendencia, apreciable en la evolución histórica de la Unión Europea, hacia el reforzamiento del papel del Parlamento Europeo, tal como refleja el Tratado por el que se instituye una constitución para Europa, estableciendo como procedimiento legislativo ordinario el actual procedimiento de codecisión. Asimismo, de la evolución de las Comunidades Europeas parece deducirse una tendencia hacia la extensión de los ámbitos sometidos a los procedimientos de codecisión.⁶⁰ Estos son algunos de los elementos de lo que se ha denominado proceso de «parlamentarización del sistema institucional de la Unión Europea». En opinión de COSTA hay cuatro elementos que reflejan una parlamentarización del sistema político europeo: la afirmación del Parlamento Europeo como un verdadero parlamento; la evolución del sistema normativo comunitario; la aparición de un diálogo interinstitucional, y la afirmación del carácter intergubernamental de la Comisión.⁶¹

La profesora MANGAS ha destacado tres principios que presiden el sistema europeo: el de equilibrio, el de intereses comunes y el de legitimidad. El principio de equilibrio, inspirado en el principio de equilibrio propio de la física, se refiere al hecho de que los tratados han diseñado un sistema institucional equilibrado entre los intereses nacionales y los intereses comunes. Por ello, la participación de los parlamentos nacionales y regionales no debería alterar este equilibrio.⁶² Desde una

59. NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento Europeo y poder normativo de la UE*. 2.ª edición. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997.

60. MANGAS MARTÍN, A. «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam». *RCDE* (enero-julio 1998).

61. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 14).

62. MANGAS MARTÍN, A. «¿Qué modelo de integración para Europa?». *CED*, n.º 24 (2001), p. 90.

perspectiva jurídica, el TJCE se ha referido a un principio de equilibrio interinstitucional, el cual supone que cada institución debe ejercer sus poderes sin invadir los de las demás.⁶³

Desde un planteamiento más general, la propia evolución de los objetivos comunitarios también se inscribe en una tendencia a la legitimación democrática de todo el sistema.⁶⁴

Desde otros planteamientos críticos con la noción de déficit democrático también se ha señalado que «si se acepta una visión un tanto amplia del sistema decisorio comunitario podría afirmarse que éste no está tan alejado de los sistemas bicamerales típicamente federales».⁶⁵

En todo caso, los déficits democráticos señalados deben enmarcarse en un proceso general de reforzamiento de los ejecutivos en las democracias occidentales tras la Segunda Guerra Mundial,⁶⁶ pero en el caso de los estados miembros de la Unión Europea este proceso se ve aún más desequilibrado por la cesión del ejercicio de poderes legislativos a las instituciones comunitarias.

En definitiva, el proceso de construcción europeo pone de manifiesto las dificultades que tienen las asambleas parlamentarias en el marco de la toma de decisiones políticas:

L'embarras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale. L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi les transformations, même precaries. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes, constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés par la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.⁶⁷

63. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sentencia del 22 de mayo de 1990, as. C-70/88, Parlamento Europeo c. Consejo de las CE, Rec. 1990, p. I-2070-2074.

64. Véase el apartado primero de la segunda parte de este trabajo.

65. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

66. MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986, p. 30; SANTOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.

67. ROZENBERG, O. «La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne» En: COSTA, O.; KERROUCHE, E., y MAGNETTE, P. (ed.) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruselas: ULB, 2004, p. 85.

4. La incidencia de la falta de asociación regional en la eficacia de las políticas comunitarias

En palabras de la Comisión Europea, el denominado método comunitario tiene como finalidad, además de garantizar la diversidad, potenciar la eficacia de las acciones y políticas de la Unión Europea.⁶⁸ La falta de participación de los entes regionales y, en particular de los parlamentos regionales, afecta a la diversidad y disminuye la eficacia a las que alude la Comisión. Por lo que respecta a la diversidad, parece evidente que sin mecanismos nacionales y comunitarios reales, no retóricos, no se garantiza la comunicación de los intereses regionales a las instituciones comunitarias en la fase inicial del proceso normativo. Dichos intereses forman parte de la diversidad europea expresada en instituciones públicas legitimadas democráticamente.

En la fase inicial de la producción normativa aparece como elemento esencial la recopilación de datos y experiencias de las entidades que gestionan el día a día de los problemas que se tratan de resolver a través de dicha acción normativa. En los ámbitos en los que disponen de competencias, son las regiones quienes ostentan funciones jurídicas, de distinto alcance, para gestionar los problemas que se generan. Por lo tanto, son las entidades regionales las que disponen de mayores datos y experiencias para regular estos temas.

En el marco comunitario, esta conveniencia de articular un diálogo entre las entidades encargadas de gestionar los distintos problemas derivados de los ámbitos materiales objeto de intervención normativa comunitaria ha sido reconocida en el plano jurídico, en el plano institucional y, por último, en la práctica.

En el plano jurídico, el Tratado por el que se instituye una constitución para Europa refleja un método abierto y transparente con todos los interlocutores sociales y económicos.⁶⁹

En el plano institucional, las instituciones comunitarias han puesto de relieve la necesidad de una articulación con las instituciones regionales con el fin de conseguir una mayor eficacia en la configuración de las políticas comunitarias. Así, por ejemplo, la iniciativa de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea plantea un nuevo marco teórico del ejercicio de los poderes en el plano europeo en el cual encaja una mayor participación regional.⁷⁰ Asimismo, el Parlamento Europeo ha hecho referencias expresas a la conveniencia de una asociación regional:

Constatando que todas las legitimidades democráticas de que están dotadas las instituciones en todos los niveles de gobernanza tienen su propio mérito y que debe abandonarse el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión.

Considerando oportuno que la Unión Europea introduzca una mayor participación de las colectividades regionales y locales en el proceso europeo de toma de

68. COMISIÓN EUROPEA. «*La gobernanza europea. Un libro blanco*». Bruselas, 25.07.2001. COM (2001) 428 final, p. 9.

69. Véase la segunda parte de este trabajo.

70. COMISIÓN EUROPEA. «*La gobernanza europea...*».

decisiones, desde la fase preparación de las políticas y actos comunitarios, y que la Unión Europea debe asegurar asimismo una mejor colaboración con los entes que, de hecho, se encargan de ejecutar sus decisiones...⁷¹

Y en el plano de la práctica, ha sido la política regional comunitaria la que ha puesto en evidencia, con mayor claridad, la necesaria participación regional en aras, por un lado, de un conocimiento real de las necesidades sociales y económicas y, por otro, de una gestión adecuada y eficiente de los programas.⁷²

En definitiva, la asociación directa entre las regiones y las instituciones comunitarias se convierte en un elemento de particular interés para ayudar a transmitir a las instituciones comunitarias, además de los intereses que representan, todo tipo de consideraciones con el fin de identificar los problemas y las formas de solución de una forma más realista y global. De esta forma, la asociación regional se configura como un elemento necesario para una formulación eficiente de las políticas comunitarias.

La participación de las regiones en el proceso de integración europea se ha planteado tanto en la fase de adopción de decisiones, o ascendente, como en la relativa a la aplicación de las normas, o descendente.⁷³ Esta última viene presidida, desde la óptica jurídica comunitaria, por el principio de autonomía institucional y procedimental, según el cual, la adopción de las medidas nacionales conducentes a la aplicación del derecho comunitario debe llevarse a cabo respetando las formas y procedimientos de los ordenamientos jurídicos internos.

Esta intervención regional en la configuración de las políticas comunitarias también podría plantearse en aquellos casos en que son los entes regionales los llamados a la aplicación o desarrollo normativo de las disposiciones comunitarias. La búsqueda de una mayor eficacia en dicha aplicación es un claro argumento a favor de su asociación en la génesis del proceso normativo comunitario.

En el caso del Estado español, tras un debate doctrinal relativo a la posibilidad de la intervención autonómica en la ejecución y desarrollo normativo del derecho comunitario europeo, el Tribunal Constitucional español afirmó que la ejecución del derecho comunitario por parte de las comunidades autónomas se fundamenta en las diversas competencias sectoriales asumidas por estas.⁷⁴ Por tanto, la parti-

71. PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea* (2002/2141 INI). A5-0427/2002; *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres* (2001/20024 INI). Final A5-0133/2002. Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Alain Lamassoure. 24 de abril de 2002, p. 24.

72. VILA COSTA, B. «Propuestas para la inserción de las regiones en las instituciones europeas». En: *La integració de les regions a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1987, p. 73-88; SOBRINO HEREDIA, J. M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria». *Noticias CEE*, n.º 38, (mayo 1988), p. 123-143; PAREJO ALFONSO, L. «La política regional de la CE». En: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576-636; CARCELÉN CONESA, J. M. «Hacia una política regional común en el marco CEE». *RIE*, n.º 2, p. 475-495.

73. Véase, por ejemplo, GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico». *Noticias de la UE* (2000), p. 37-52. En cuanto a España: MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2.ª ed. Madrid: Tecnos, 1987, p. 218 y ss.

74. Sentencia 252/1988, as. comercio de carnes.

cipación autonómica deriva de los títulos competenciales propios previstos en la Constitución española y en los estatutos de autonomía.

Se ha argumentado que la representación de los ejecutivos en detrimento de los parlamentos podría explicarse como consecuencia de la naturaleza de las cuestiones que se engloban en los temas comunitarios:

En efecto, la mayor parte de las actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la política comunitaria española caen de lleno en lo que son las competencias del ejecutivo; ello resulta obvio respecto de la fase descendente, por cuanto ejecución suele ser ejecución administrativa; pero incluso cuando hay obligaciones de ejecución normativa, la suficiencia del rango reglamentario, en muchas ocasiones, y en todo caso la potestad de iniciativa legislativa del correspondiente ejecutivo, hacen que éste sea el protagonista o impulsor de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Por lo que respecta a la fase ascendente, también parece claro que el claro contenido político de lo que es la formación de las políticas comunitarias españolas, unido a la necesaria valoración técnica exigida por muchas de ellas, llevan a que el peso de la acción a desarrollar en esta fase ascendente caiga en los ejecutivos. Si a estas razones conectadas con la naturaleza de las tareas a desarrollar en materia europea se une el que el sistema de relaciones interadministrativas es, seguramente, el más flexible de los posibles y que la propia realidad europea impone, a menudo, celeridad y flexibilidad, se entenderá mucho mejor la construcción del modelo sobre el sistema de conferencias.⁷⁵

Los argumentos mencionados entroncan, desde un planteamiento general, con la delimitación de competencias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en las democracias occidentales. Ello no es óbice, a mi juicio, para excluir la búsqueda de una articulación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y regionales como instituciones que comparten la misma naturaleza, características y legitimidad. Lo relevante a los efectos de este trabajo es que el sistema institucional comunitario responde a un modelo complejo donde la legitimidad que representan los gobiernos de los estados y la que representan los parlamentos debe estar presente. A esta primera división se superpone otro nivel gubernamental y parlamentario en el caso de que la estructura política de algún estado miembro sea de tipo descentralizado.

5. El reforzamiento de la lógica intergubernamental en detrimento de la lógica federal en el plano europeo

Las deficiencias de una participación regional, en el plano comunitario, y la consiguiente consideración de los gobiernos de los estados miembros como único interlocutor válido con las instituciones comunitarias refuerza el carácter intergubernamental de la Unión Europea en detrimento de sus características específicas, en especial de su lógica federal. La tensión dialéctica entre lo intergubernamental y

75. PÉREZ TREMPES, P. (coord.) *La participación...* (p. 290).

lo federal está presente en el proceso de construcción europea desde sus orígenes, como se refleja en el debate doctrinal.⁷⁶

El carácter innovador y dinámico del proceso de construcción europea plantea dificultades para una neta caracterización de la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas. Así, dicho proceso, articulado jurídicamente en torno a los tratados constitutivos, responde a un marco histórico y social determinado y a unos objetivos y métodos que lo caracterizan. En este sentido, podría considerarse que las Comunidades y la Unión no responden tanto a un modelo abstracto como a una realidad concreta que le otorga especificidad. Los rasgos específicos, advierte la profesora MANGAS, pueden comportar dificultades metodológicas en la medida en que se pretende estudiar algo nuevo y sería un «método erróneo asimilar a categorías ya conocidas este fenómeno naciente, transvasar el fenómeno extraño a coordenadas ya familiares». ⁷⁷ Al abordar este tema, ciertos autores se refieren a la dualidad, omnipresente en la construcción comunitaria, entre idea y realidad, cuya finalidad política última aparece indeterminada aunque está subyacente.⁷⁸

Desde la aproximación metodológica del derecho internacional público, se acostumbra a considerar a las Comunidades Europeas como organizaciones internacionales. Las Comunidades Europeas han sido creadas por estados, mediante tratados internacionales que les reconocen personalidad jurídica, en los cuales se han dispuesto unos objetivos difícilmente alcanzables desde una perspectiva meramente estatal; se han atribuido unas competencias a dichas entidades, y se ha creado un sistema institucional altamente desarrollado dotado de amplios poderes, normativos y jurisdiccionales, para acometer los mencionados objetivos. Por todo ello, las Comunidades Europeas reflejarían los elementos que la doctrina iusinternacionalista considera que son constitutivos de las organizaciones internacionales. Este carácter iusinternacionalista de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea fundamenta que sea la Representación Permanente ante la Unión Europea la que canalice las relaciones entre España y las instituciones comunitarias.

76. Véase, a título de ejemplo, CONSTANTINESCO, L. J. «La spécificité du droit communautaire». *RTDE*, n.º 1 (1966), p. 1-30; PESCATORE, P. «International Law and Community Law. A Comparative Analysis». *CMLR* (1970), p.167-183; DAGTOGLOU, P. D. «Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea». En: *Treinta años de Derecho comunitario*. Bruselas, Luxemburgo: 1981, p. 35; PÉREZ VERA, E. «Reflexiones sobre los procesos de integración». *RIE* (1977), p. 672; MARTÍN Y PÉREZ DE NACLARES, J. *El federalismo supranacional...*

77. MANGAS MARTÍN, A. «Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea». *RIE*, n.º 2 (1977), p. 406.

78. Ya en 1972 el profesor TRUYOL Y SERRA se refería a esta idea (TRUYOL Y SERRA, A. *La integración Europea, idea y realidad*. Madrid: Tecnos, 1972). JACQUÉ ha señalado que las Comunidades Europeas son un sistema «en devenir entre organisation internationale et l'état fédéral» (JACQUÉ, J. P. «Cours Général de droit communautaire». En: *Recueil des cours de droit européen*. Vol. 1. 1990, p. 264). Esta dualidad puede plantear problemas de análisis científico en la medida en que se estudia la naturaleza jurídica de una institución a la luz de aquello en lo que, en el futuro, puede convertirse. En esta inexactitud caen, en opinión de PELLET, las aproximaciones federalistas al fenómeno comunitario: PELLET, A. *Les fondements...* (p. 223).

A pesar de que la categoría general de organización internacional es ya de por sí suficientemente amplia, las Comunidades Europeas presentan ciertas diferencias cualitativas con otras organizaciones internacionales, con lo cual pueden considerarse como organizaciones internacionales *sui generis*. Como principales rasgos que otorgan una cierta especificidad a las Comunidades Europeas pueden destacarse: el objetivo de integración;⁷⁹ la estructura institucional en la que aparecen unos principios de representación al margen de la legitimidad estatal, habitual en las organizaciones internacionales; la extensión e intensidad de las competencias,⁸⁰ o el hecho de que las Comunidades Europeas constituirían un poder público común, una construcción que va más allá de los mecanismos de cooperación estatal.⁸¹ En este sentido, el TCE contempla una «ciudadanía» que, como apunta LIÑAN NOGUERAS, se identifica con la creación de un «espacio público europeo», como espacio de legitimación político-jurídico.⁸² En opinión de WEILER lo que permite distinguir las Comunidades Europeas de otras organizaciones internacionales es la unión de lo que él denomina *normative and decisional supranationalism*.⁸³ La noción de *normative supranationalism* se refiere a la jerarquía existente entre las políticas e instrumentos jurídicos comunitarios y las políticas e instrumentos estatales. La noción de *decisional supranationalism*, abarca la autonomía del sistema institucional comunitario y sus procedimientos de decisión. A todo ello puede añadirse la existencia de un sistema jurídico propio con unas características específicas.⁸⁴

El vasto y ambicioso objetivo de integración podría explicar la voluntad de los autores de los tratados en el sentido de que diferentes intereses sociales estuvieran representados en las instituciones encargadas de dirigir el proceso. Fruto de esta síntesis de las diversas legitimidades, presentes en la sociedad de los estados, debía surgir el interés comunitario global, lo cual entroncaría con la idea de estado democrático presente en la noción de «patrimonio común europeo», en el sentido de

79. PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Ginebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972; JACQUÉ, J. P. «Cours Général de droit communautaire...» (p. 256).

80. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La constitución...* (p. 96).

81. ISAAC, G. *Droit...* (p. 355). DEL VALLE apunta que «lo que se está produciendo en el continente europeo es una auténtica reordenación del poder —económico, político y jurídico— y de su forma de ejercicio, anteriormente llevado a cabo con exclusividad por los Estados europeos de forma aislada» (DEL VALLE, A. «Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras». *RDCE* (mayo-agosto 2002), p. 301). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES identifica como peculiaridades de carácter constitucional: la existencia de una legitimidad democrática y jurídica de la Unión; una estructura orgánica estable cuyas instituciones desarrollan las tres funciones constitucionales básicas y mutuamente sometidas a diversos *checks and balances*; el surgimiento de un incipiente estatuto de ciudadanía de la UE, y la existencia de una jurisdicción comunitaria de carácter constitucional. Véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 56).

82. LIÑAN NOGUERAS, D. J. «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión». *GJCE*, D-17 (1992), p. 72; HABERLE, P. «¿Existe un espacio público europeo?». *RDCE*, n.º 3 (1998), p. 120.

83. WEILER, J. «The Community System: The Dual Character of Supranationalism». *YELR* (1981), p. 267 y ss. Así, WEILER señala que en ciertas organizaciones internacionales —por ejemplo la ONU— podría plantearse la existencia de un cierto *decisional supranationalism* pero no de un *normative supranationalism*.

84. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *El ordenamiento...* (p. 602).

que el pueblo, de acuerdo a una concepción plural de la sociedad, debe participar en las decisiones de poder.

Así, las competencias decisorias son compartidas por diferentes actores en un «sistema multinivel» en detrimento de un sistema basado únicamente en los gobiernos nacionales exclusivamente. Desde esta perspectiva se ha señalado que «en el ámbito comunitario estos actores no estatales son supranacionales, básicamente la Comisión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo y también infranacionales, sean regionales o locales».⁸⁵

En este marco, la síntesis de legitimidades que inspira el denominado método comunitario no puede ignorar el rico y diverso acervo institucional y político que compone el sistema político europeo. En palabras de la Comisión Europea, el método comunitario «garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión así como un tratamiento equitativo a todos los estados miembros. En definitiva, ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general por parte de la Comisión Europea y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a través del Consejo y del Parlamento Europeo».⁸⁶

Todas estas especificidades que conforman el carácter *sui generis* de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea como fenómeno político y jurídico tienen indudable incidencia y proyección en la estructura interna de los estados y lo aproximan a unas características federales, por muy amplia que sea esta acepción.⁸⁷

En este orden de cosas, se ha considerado que el propio sistema comunitario «difumina las fronteras que separan el orden internacional del interno» y «ello legitima estas reivindicaciones».⁸⁸ Así, el Tribunal Constitucional español, en una sentencia del 26 de mayo de 1994, señaló lo siguiente:

Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un estado complejo, como es el nuestro, aún cuando sea el Estado quien participe directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las comunidades autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria.⁸⁹

Desde una perspectiva nacional, un proceso de construcción europea que no tenga en cuenta a los entes regionales puede conducir a una alteración de los equi-

85. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 22).

86. COMISIÓN EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 9).

87. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES califica a la UE de federación supranacional. Véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 23).

88. MANGAS MARTÍN, A. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria». En: PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 536.

89. Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 165/1994, del 26 de marzo.

libros constitucionales de los estados miembros. En este sentido, no sería aceptable una integración europea que alterase las bases constitucionales sobre las que se asientan los estados.⁹⁰

Esta falta de participación puede corregirse tanto en el plano nacional como en el plano comunitario. No obstante, dada la diversidad del estatuto de los entes regionales y las características del complejo proceso de decisión comunitario, la participación directa regional ante las instituciones comunitarias puede convertirse en el medio más eficaz y respetuoso con la diversidad y la estructura política de los estados miembros.

Todo ello ha generado que los entes subestatales hayan desarrollado mecanismos de contacto directo con las instituciones comunitarias. En el caso español, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha legitimado tales contactos:

[...] la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Europeas, conducen a apreciar que, de forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas [...] respecto de esas actividades, de su previsible evolución y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico [...]. Lo importante es que esa actividad no «vaya a versar sobre materias como la celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional».⁹¹

De todo lo señalado, puede deducirse que las propias características del modelo comunitario y su intrínseca lógica federal exigen una asociación regional, sin que ello suponga una afectación a las competencias de la UE o a los poderes de sus instituciones.

90. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 488).

91. Tribunal Constitucional, 165/1994.

II. Fundamentos jurídicos para la asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la Unión Europea

1. El fundamento de la Unión Europea en el principio de democracia

Parece claro, a partir del origen del proceso de construcción europea, de los tratados constitutivos y de la práctica, que dicho proceso debe basarse en un principio de legitimidad democrática. El TUE, tal y como se firmó en Maastricht en 1992, recogió la adscripción expresa de la Unión a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales y al estado de derecho. Asimismo, el Tratado por el que se establece una constitución para Europa proclama, por un lado, que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa de construir un futuro común y, por otro, que la Unión Europea se fundamenta en valores tales como el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la equidad, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, el Tratado refleja un método abierto y transparente con todos los interlocutores sociales y económicos.

Los principios de democracia, de estado de derecho, en especial el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, constituyen uno de los elementos de cohesión ideológica de la construcción europea y conformarían la noción de «patrimonio común europeo» ya presente en el Congreso del Movimiento Europeo de La Haya, celebrado en 1948, y en el preámbulo y articulado del Estatuto del Consejo de Europa. Este «patrimonio común europeo» se referiría a la aceptación por parte de todos los estados miembros de las Comunidades Europeas de «una serie de valores espirituales y morales que constituyen el patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de libertad individual, libertad política y la primacía del Derecho».⁹² Tales principios representarían un *ius cogens* comunitario de carácter federal y formarían parte, en opinión de RODRIGUEZ IGLESIAS del concepto

92. Preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa, del 5 de mayo de 1949 (BOE n.º 51, del 5 de marzo de 1978). En este orden de cosas, GLUCKSMANN se ha referido a un triple pacto fundador de las Comunidades Europeas: antifascista, antiestalinista y anticolonial. Véase GLUCKSMANN, A. «Europa y la casita de muñecas. Contra el olvido histórico». *Política Exterior*, 75 (mayo-junio 2000), p. 75.

de Constitución europea, junto con los tratados,⁹³ condicionando el modelo de construcción europea.⁹⁴

La noción de patrimonio común europeo se ha erigido, desde el origen de las Comunidades Europeas, en una de las condiciones ineludibles para participar en el proceso de construcción europea, tal y como lo prueba la práctica de las instituciones comunitarias en el marco de las adhesiones⁹⁵ o de las relaciones exteriores.⁹⁶ Asimismo, es especialmente significativa, por su inspiración eminentemente democrática, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en ámbitos tales como el respeto de los derechos fundamentales o los principios del sistema institucional comunitario.⁹⁷

El principio democrático, tal y como se ha desarrollado en relación con la forma política de estado, refleja una concepción según la cual, partiendo de una visión plural de la sociedad, el poder proviene del pueblo, el cual puede participar en las instituciones y decisiones de los poderes públicos y estos deben rendir cuentas a aquel.⁹⁸ Desde esta perspectiva, se ha vinculado el contenido originario y material de las constituciones a la consideración del poder como autoconstrucción del pueblo.⁹⁹ En este sentido, el principio democrático reposa sobre la convicción de que es legítimo el poder que representa al pueblo, es decir a la colectividad social en su conjunto.¹⁰⁰ Así, puede considerarse paradigmática la afirmación, realizada por el profesor PESCATORE en 1974, refiriéndose a la necesidad de invocar un concepto de legitimidad material:

93. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitución...* (p. 195).

94. MANGAS MARTÍN, A. «¿Qué modelo de integración para Europa?». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 24 (2001), p. 97.

95. Uno de los ejemplos más claros es el caso de España. Así, la incompatibilidad del régimen político del general Franco con los principios democráticos impidió el inicio de las negociaciones relativas a la adhesión a las Comunidades Europeas hasta la transición democrática.

96. Las Comunidades Europeas han ido elaborando progresivamente una estrategia referida a sus relaciones exteriores comerciales y, aún más intensamente, a la política de cooperación al desarrollo, vinculándola cada vez más al respeto de los derechos humanos, con el objetivo de crear un sistema coherente con la PESC, así como con las intervenciones de los estados miembros. El respeto, fomento y defensa de los principios democráticos y de los derechos humanos se erigen en factores esenciales de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas y de la PESC. De esta forma, se ha generalizado el recurso a una cláusula democrática en aquellos acuerdos con terceros países que puedan considerarse sensibles en este sentido. Así, el tipo de acuerdo con cada país en concreto se diseñaba atendiendo a las afinidades políticas con la CE. Asimismo, se limitaba el régimen establecido convencionalmente con terceros estados en el supuesto de que la actuación de estos fuera contraria al respeto de los principios democráticos. Véase PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los Países Terceros Mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002.

97. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 512); RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y WÖLKER, V. «Derecho comunitario, derechos fundamentales y el control de constitucionalidad: la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 de octubre de 1986». *RIE*, n.º 3, p. 667.

98. Este es el tenor del artículo 23 de la Constitución española.

99. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, p. 41.

100. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 506).

Le système communautaire ne sera pleinement accepté que le jour où ne sera implantée, en ce qui concerne sa légitimité, une conviction suffisamment forte et diffuse [...] c'est que la Communauté remplit, dans l'intérêt des peuples réunis dans son sein, un besoin vital que les états membres sont, à la suite de l'évolution des circonstances, devenus incapables de remplir eux-mêmes dans leur cadre national.¹⁰¹

Desde una perspectiva institucional, lo cierto es que el complejo sistema institucional comunitario, de origen convencional, plantea dudas sobre el grado de representatividad democrática.¹⁰² Como se ha señalado anteriormente, el aumento de poderes del Parlamento Europeo, así como el hecho de que esta institución haya pasado a estar formada por diputados elegidos por sufragio universal directo, ha llevado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a señalar que la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo de la Comunidad es el reflejo, aunque limitado, al nivel de la Comunidad del principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa.¹⁰³ De esta forma, el principio democrático viene expresado fundamentalmente y directamente en el plano europeo por el Parlamento Europeo. El Tribunal Europeo de derechos humanos ha reconocido que, a pesar de sus límites, es la institución que refleja, de una forma más específica, un régimen político verdaderamente democrático.¹⁰⁴

Una mayor «parlamentarización» del sistema de adopción de decisiones comunitario, en el sentido, por un lado, de una mayor incidencia del Parlamento Europeo y, por otro, de una acción común entre dicho Parlamento y los parlamentos nacionales y regionales, que reflejara una «visión parlamentaria común» reforzaría el principio democrático en el marco de la Unión Europea y acercaría al individuo al proceso de construcción europea.

Desde una perspectiva más general, la evolución de los objetivos del proceso de construcción europea ha ido incidiendo en la búsqueda de una legitimación democrática de todo el sistema. En esta evolución, parece clara la dinámica de las revisiones de los tratados constitutivos tendente a dotar la construcción europea de una dimensión que desborde el ámbito exclusivamente socioeconómico para abarcar elementos de una «sociedad política»,¹⁰⁵ reforzando el estatuto de los ciudadanos en el seno de las Comunidades Europeas. Dicha evolución tiene

101. PESCATORE, P. «Les exigences...» (p. 499 y 510).

102. V. los problemas jurídicos y políticos señalados en la primera parte de este trabajo relativos a los déficits democráticos que presenta el sistema comunitario.

103. En concreto, el TJCE se refería al procedimiento de consulta. Sentencia del 29 de octubre de 1980, as. 138/79, S.A. Roquette Frères c. Consejo, Rec. 1980, p. 3360-3361.

104. Cour européenne des droits de l'homme: Affaire Matthews c. Royaume-Uni, 18.02.99. Requête 24833/94, c. 52, p. 16. Si bien los jueces Feeland y Jungwiert, en una opinión disidente, señalaron que a su juicio el Parlamento Europeo no ha alcanzado un estadio en el que pueda considerarse «légitimement comme un corps législatif», p. 21.

105. PLIAKOS, A. «La nature juridique de l'Union Européenne». *RTDE*, n.º 2 (abril-junio 1993), p. 217.

un momento determinante en la creación del denominado «Comité Adonnino», tras el mandato del Consejo Europeo de Fointenebleau, los días 25 y 26 de junio de 1984, con la finalidad de preparar acciones relativas a la denominada «Europa de los ciudadanos».¹⁰⁶

Dicho proceso, como es sabido, se ha visto reforzado con la introducción del capítulo relativo a la ciudadanía de la Unión tras la reforma operada por el TUE.¹⁰⁷ Las implicaciones de este concepto de ciudadanía de la Unión ha llevado a algunos autores a plantear la existencia de una especie de «contrato social europeo».¹⁰⁸ En esta dinámica destaca, también, la previsión de desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia. Así, como señala el profesor VALLE, el objetivo de la libre circulación de personas y la supresión de los controles en las fronteras entre los estados miembros ha transcendido su configuración originaria de objetivo económico para convertirse en un elemento político del proyecto de construcción europea progresivamente vinculado a la ciudadanía y a la creación de un «espacio constitucional común europeo».¹⁰⁹

La novedad que supuso la adopción de la Carta de derechos fundamentales y su posterior inserción como la parte II del Tratado por el que se establece la constitución para Europa, se inscribe en la dinámica de poner al ciudadano en el centro del nuevo sistema que se está configurando.¹¹⁰ Por lo que respecta a su elaboración, es destacable el hecho de que fue redactada por un órgano de representación múltiple, la Convención, calificada de «revolucionaria asamblea constituyente»¹¹¹ a caballo entre lo intergubernamental y lo parlamentario.¹¹² El objetivo general de transparencia, incrementado en este caso por la naturaleza de la Carta, propició que los debates y la documentación resultante fueran públicos, lo cual reviste una gran importancia para «hacer visible a los ojos de los ciudadanos europeos, de una manera clara y sencilla, los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea».¹¹³

106. COMISIÓN EUROPEA. «La Europa de los pueblos». *Boletín CE*, suplemento 7/85.

107. MANGAS MARTÍN, A. «La ciudadanía de la Unión». En: *El defensor del pueblo europeo en el TUE*. Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992 en la Universidad Carlos III, Cátedra Joaquín Ruiz-Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid, 1993, p. 98.

108. PERNICE, I. *Multilevel Constitutionalism...* (p. 750).

109. VALLE, A. «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *RDCE*, n.º 3 (enero-julio 1998), p. 41.

110. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección». *GJCE*, n.º 214 (julio-agosto 2001), p. 1; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE». *Noticias UE*, año VII (enero 2001), p. 10; CARRILLO SALCEDO, J. A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE». *RDCE*, enero-junio 2001, p. 9.

111. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección». *GJCE*, n.º 214 (julio-agosto 2001), p. 16.

112. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de Derechos fundamentales de la UE», *Noticias UE*, año VII (enero 2001), p. 10.

113. CARRILLO SALCEDO, J. A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE». *RDCE*, enero-junio 2001, p. 9.

Desde una perspectiva política, la Carta tiene la función de «limitar el poder que se construye y legitimar el sistema»,¹¹⁴ con lo que se proyecta una visión de la Unión Europea como una entidad política fundada en valores comunes.¹¹⁵ Con ello, se entronca con el significado originario de Constitución,¹¹⁶ tal y como aparece en Occidente a finales del siglo XVIII y que tiene una clara expresión en el artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789: «Toda sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución».

Como fruto de la mencionada tendencia superadora de una dimensión meramente económica, para abarcar aspectos políticos se ha argumentado que la Comunidad se ha convertido en un «poder público común»¹¹⁷ o un «poder público pluri-sectorial o global»,¹¹⁸ en el sentido de que la Comunidad se distingue de un simple servicio público y se sitúa en el nivel superior o sea en el orden de lo político.

Todo ello debería servir de fundamento jurídico para la asociación regional en el proceso de adopción de decisiones comunitario.

2. El mandato de proximidad a los ciudadanos como criterio de adopción de decisiones y el recurso al principio de subsidiariedad

El proceso de construcción europea ha conducido a un cierto solapamiento y a una cierta opacidad de instituciones y competencias en el marco jurídico europeo, con el resultado de la percepción, por parte del ciudadano, del alejamiento de las instancias de decisión. Esta percepción, junto con otros factores, ha llevado a la constatación de un desinterés creciente de la opinión pública respecto del proceso de construcción europea, tal como se puso de manifiesto en las dificultades surgidas en la ratificación del TUE o, más recientemente, con ocasión de las últimas elecciones al Parlamento Europeo. Así, parece existir en la opinión pública una visión del sistema comunitario como una compleja maquinaria creada más en beneficio de la burocracia comunitaria y de las multinacionales que de los ciudadanos.

Todo ello se inscribe, además, en un contexto caracterizado, como señala el profesor KISS, por un progreso de la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles en el último medio siglo.¹¹⁹

114. ALDECOA, F. *La apertura...* (p. 61).

115. BENEYTO, J. M. «¿Hacia una UE?». *Política exterior*, n.º 83 (septiembre-octubre 2001), p. 135.

116. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, p. 41.

117. ISAAC, G. *Droit...* (p. 315).

118. CASSESE, S. «L'Architettura Costituzionale de la CE dopo Maastricht e il posto dei poteri locali». En: *Scritti in onore di Alberto Predieri*. Milán: Giuffrè, 1996, p. 421.

119. KISS, A. «La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme». En: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Kebe*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, p. 434.

Ante esta percepción de la opinión pública, se ha argumentado la necesidad de una mayor transparencia en la adopción de decisiones comunitaria y ello «como condición para alcanzar una democratización y para atraer el interés del ciudadano sobre un proceso que no puede continuar avanzando, incluso peligra el acervo logrado con el esfuerzo de tantas generaciones, si éste no alcanza unos adecuados niveles de proximidad y transparencia».¹²⁰

Con este fin, las soluciones propuestas aluden a que el proceso de construcción europea debería invertirse en el sentido de que no debe construirse de arriba hacia abajo sino, justamente al contrario, vinculando a los ciudadanos europeos.¹²¹

Un primer paso, para ello, se deriva de las ilustrativas palabras de DELORS en el sentido de que debe empezarse por la «insertion des problèmes européens dans le débat national, à intéresser les gens...».¹²²

Esta necesidad se hace más obvia en la medida en que parece clara la tendencia de las revisiones de los tratados constitutivos de dotar a la construcción europea de una dimensión que desborde el ámbito exclusivamente socioeconómico para abarcar elementos de una sociedad política.

En este orden de cosas, el artículo 1 del TUE dispone que las decisiones deben ser tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos posible. El TUE incluye, además, una declaración interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad, en cuyo marco se disponen una serie de deberes para las instituciones comunitarias en aras de un mayor grado de transparencia en los trabajos. Así, se prevé, por ejemplo, el deber de la Comisión de realizar consultas más amplias antes de la presentación de sus propuestas o la publicación en el DOUE de su programa legislativo y de trabajo.¹²³ Asimismo, se ha adoptado un reglamento relativo al acceso al público de los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión.¹²⁴

El proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para Europa, además de reiterar el contenido del artículo 1 del TUE, antes mencionado, dispone que las instituciones de la UE mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Así, se dispone en el artículo I-47 que las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar sus opiniones

120. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «*Instituciones y Derecho de la UE*». Madrid: Tecnos, 2004, p. 75.

121. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. «Hacia dónde va la UE?». En: FARAMIÑÁN, J. M. *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, p. 77.

122. Citado en SCOFFONI, G. «Les relations entre le PE et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *CDE*, n.º 1-2 (1992), p. 24.

123. Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad, del 25 de octubre de 1993 (DOCE C328, 06.12.1993). En dicho acuerdo se dispone, además, el deber del Consejo de abrir al público sus debates, los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto. Asimismo se prevé la mejora de la información a la prensa y a la opinión pública.

124. DOCE L 143, 03.05.2001, p. 1.

en todos los ámbitos de actuación de la Unión. De esta forma, las instituciones deben mantener un diálogo regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil con el fin de garantizar la transparencia y la coherencia de las acciones de la Unión. Igualmente, y en el marco de la concertación social, el artículo I-48 establece que la Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito.

Consecuentemente, unas entidades públicas regionales, legitimadas democráticamente, deberían también poder participar, a través de mecanismos institucionalizados, en la definición de las acciones comunitarias. De lo contrario, se estaría reconociendo un estatuto jurídico inferior a los parlamentos regionales respecto a las asociaciones representativas.

El principio de subsidiariedad se inscribe en este contexto de acercamiento de las instancias de decisión a la dimensión más cercana al ciudadano, esto es, a la dimensión regional y local. Este principio se concibe como principio democrático, federal y con un carácter subsidiario. Así, la subsidiariedad evoca, por un lado, el objetivo de acercar al ciudadano el poder de adoptar decisiones y, por otro, el objetivo de articular distintos niveles de gobierno. Finalmente, la institución federal debe actuar en virtud de este principio como último recurso, con carácter subsidiario.

El principio de subsidiariedad viene definido en el Tratado de la Unión Europea de la siguiente forma: la Unión intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por parte de los estados miembros y, por consiguiente, puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión. Por tanto, en el marco comunitario, el principio de subsidiariedad se erige en principio regulador del modo del ejercicio de las competencias entre la Unión Europea y sus estados miembros, no como un procedimiento de atribución de competencias.¹²⁵ Para la actuación comunitaria se exigen, pues, en virtud de este principio, los criterios de necesidad y eficacia. El problema que presentan estos criterios es que dejan un amplio margen de discrecionalidad en su interpretación. De esta forma, toda iniciativa de la Comisión —de la armonización de legislaciones a la cooperación al desarrollo— puede fundamentarse en la necesidad y eficacia de la intervención comunitaria. Este amplio nivel de discrecionalidad puede plantear problemas de cara a su control jurídico. El TJCE, en la escasa jurisprudencia sobre este tema, se ha limitado a rechazar la invocación del principio de subsidiariedad, por parte de los estados, con el fin de evitar la vulneración de las disposiciones comunitarias y se ha limitado a aceptar los argumentos de las instituciones comunitarias que fundamentaban sus normas en el principio, sin extraer unas consecuencias jurídicas determinadas.¹²⁶

125. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Derecho...* (p. 117).

126. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El principi de subsidiarietat a la UE: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*. 14.02.2005.

Una declaración aneja al TUE, adoptada por Alemania, Austria y Bélgica, señalaba que el principio de subsidiariedad no solo afectaba a los estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que estas disponían de un poder legislativo propio que les confería el derecho constitucional nacional.¹²⁷

De esta forma, se planteó un debate acerca de la extensión de la lógica de la subsidiariedad no solo a las relaciones entre la UE y los estados miembros sino también a las relaciones entre dichos estados y sus regiones.¹²⁸ En opinión de la profesora BLANCA VILÀ, la limitación de la operatividad del principio de subsidiariedad a las relaciones entre UE y sus estados podría contradecir el TUE.¹²⁹

El Tratado por el que se establece una constitución para Europa aborda este tema al señalar, en su artículo I-11, que en virtud del principio de subsidiariedad, la intervención de la Unión Europea solo será posible en la medida en que los objetivos de la acción no puedan ser conseguidos de forma suficiente por los estados miembros ni a escala central ni a escala regional o local. Por ello, puede interpretarse que el tratado constitucional proyecta el principio de subsidiariedad sobre las instancias territoriales infraestatales.¹³⁰

Existe una declaración de Bélgica, en el Acta final del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, que parece reconocer una proyección interna de la lógica de la subsidiariedad. En ella se dispone lo siguiente:

En virtud de su Derecho constitucional, tanto la Cámara de representantes como el Senado parlamentario federal como las asambleas parlamentarias de las Comunidades y regiones actúan, en función de sus competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o cámaras del Parlamento nacional.

Asimismo, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, previsto en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se incluyen una serie de medidas destinadas a verificar su adecuado cumplimiento.¹³¹

127. Declaración n.º 3 aneja al TUE, adoptada por Alemania, Austria y Bélgica, de la que tomó nota la Conferencia Intergubernamental de 1996.

128. O'LEARY, J. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales». *Revista de Estudios Políticos*, 1995, p. 314.

129. VILA COSTA, B. «El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?». *Anuario CIDOB*, 1991, p. 150.

130. En este sentido, véase PÉREZ TREMP, P. «La constitución española ante la constitución europea». En: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) y ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 512). Sin embargo, PÉREZ MEDINA entiende que el principio de subsidiariedad tiene, en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, una proyección exclusivamente interna: «El principio de subsidiariedad sigue siendo una cuestión a precisar en el ámbito interno de cada Estado y no tiene garantizado su reconocimiento a favor del escalón regional». Véase PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento de la cuestión regional...* (p. 2).

131. Véase el epígrafe siguiente de esta parte del trabajo.

Sin entrar en los debates jurídicos y políticos que plantea este principio,¹³² lo relevante a los efectos de este trabajo es que, a partir de la previsión jurídica del principio de subsidiariedad y del mandato de proximidad a los ciudadanos como criterio de adopción de decisiones, no parece explicable la exclusión de los parlamentos regionales con poderes legislativos de los ámbitos de actuación comunitaria que tengan una incidencia directa en dichos poderes. La evolución de la UE refleja que el principio de subsidiariedad está llamado a convertirse en una categoría jurídica fundamental para articular los distintos niveles de poder y, por tanto, exige una participación regional. Incluso, en opinión de PÉREZ TREMPs, el principio de subsidiariedad puede convertirse en un principio general del «constitucionalismo europeo», con el consiguiente impacto en las constituciones internas.¹³³

La virtualidad de la intervención de los parlamentos regionales con poderes legislativos en el proceso legislativo comunitario puede plantearse en un triple plano. En primer lugar, dicha participación puede acercar a los ciudadanos al proceso de construcción europea, lo cual puede plantearse como una necesidad para la propia legitimación del proceso.

En segundo lugar, dicha intervención puede incidir en una más directa comunicación entre los intereses que se generan en la sociedad y las instancias de decisión política, lo cual redundaría en la eficacia del diagnóstico de los problemas y sus soluciones.¹³⁴

En tercer lugar, la intervención de los parlamentos regionales podría suponer una más clara definición de los intereses en los distintos niveles: regional, nacional y comunitario; así como la posibilidad de evitar contradicciones y buscar una armonización entre todos ellos. En este marco, los parlamentos regionales deberían poder expresar su opinión sobre la conformidad de cualquier propuesta legislativa de la Comisión con el principio de subsidiariedad.

3. La progresiva participación de los parlamentos nacionales en el plano comunitario

En la medida en que la Asamblea parlamentaria prevista en los tratados originarios de las CE estaba compuesta por parlamentarios de los estados miembros, la participación de los parlamentos nacionales, obviamente, no fue objeto de atención inicial. Es a partir de las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979, por sufragio universal directo, que la participación de los parlamentos nacionales empieza a plantearse de forma significativa. El Parlamento Europeo, legitimado democráticamente, empieza a desarrollar una estrategia centrada en reclamar una

132. Por ejemplo, en relación con la finalidad de su previsión en los tratados o de su control judicial.

133. PÉREZ TREMPs, P. *La constitución española...* (p. 516).

134. El propio Parlamento Europeo ha señalado que el hecho de que la Comisión Europea haya ignorado a las regiones ha multiplicado los incidentes en la cooperación, aplicación y transposición de normas comunitarias. Véase PARLAMENTO EUROPEO. *Rapport sur la délimitation...* (p. 24).

mayor participación en las actividades de las CE. Dicha estrategia incluía el establecimiento de contactos regulares con los parlamentos nacionales.¹³⁵

Este proceso se ha traducido, institucionalmente, en la creación de órganos de contacto entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.¹³⁶ Entre dichos órganos, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) es el más institucionalizado,¹³⁷ en la medida en que su fundamento jurídico viene configurado por la previsión de un protocolo al Tratado de Ámsterdam y por su reglamento interno, publicado en el DOCE,¹³⁸ en el cual se regula su funcionamiento, composición y órganos. El origen de la COSAC se sitúa en mayo de 1989, cuando los presidentes de los parlamentos de los estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en la Conferencia de Madrid, acordaron la reunión de las comisiones de los parlamentos nacionales especializadas en asuntos comunitarios.¹³⁹

La COSAC se ha convertido en un foro de discusión e intercambio de información entre las comisiones de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo más que un órgano comunitario dotado de poderes que le permitan incidir en el proceso decisorio comunitario.

Las diferentes revisiones de los tratados constitutivos han previsto, progresivamente, una referencia al papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. Así, la conferencia intergubernamental que concluiría con el TUE, tal y como se firmó en 1992, incorporó dos declaraciones, a este respecto, en el Acta final. En la primera declaración (n.º 13) tan solo se declaraba la voluntad de intensificar un intercambio de información así como los contactos sin incorporar ninguna previsión concreta. En la segunda declaración (n.º 14) la conferencia invitaba a los parlamentos nacionales a reunirse bajo la forma de conferencia de parlamentos. Así, se dispuso que la Comisión y el Consejo Europeo presentaran en cada sesión de dicha conferencia un informe sobre el estado de la Unión. Dichas previsiones no originaron ninguna obligación jurídica concreta desde la perspectiva del derecho de los tratados. Sin embargo, lo cierto es que fruto de ellas se produjeron en el seno de los parlamentos nacionales una serie de cambios relativos al control de los parlamentos nacionales sobre los gobiernos de los estados miembros. Así, en la década de los años noventa la mayoría de los parlamentos nacionales progresaron en su control sobre los ámbitos comunitarios.¹⁴⁰

135. GIL-ROBLES, L. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales». En: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid, 1997, p. 316.

136. PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 217 (2003), p. 3-15.

137. Existen otras iniciativas, como la Conferencia de Parlamentos o la Conferencia de Presidentes de la Comunidad, articuladas de manera informal y pragmática, sin un fundamento jurídico que regule sus objetivos y organización, lo cual no parece presagiarles un claro futuro. Véase PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones...» (p. 10).

138. DOCE L 175, 24.6.2000, p. 1. En vigor desde el 1 de enero de 2000.

139. Para una evolución de la COSAC, véase www.cosac.org.

140. COSAC: Présidence, avril 2, 2001, groupe de travail, Doc. de discussion. (www.cosac.org). En algunos casos, se llevaron a cabo reformas constitucionales como, por ejemplo, en Alemania, donde se

El Tratado de Ámsterdam supuso un salto cualitativo al prever, en forma de protocolo, unas obligaciones jurídicas concretas, si bien a raíz de su contenido se ha calificado como un protocolo «más simbólico que sustantivo».¹⁴¹ En cualquier caso, el Protocolo declaró la voluntad de las partes contratantes de impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades, si bien se recordaba que el control que realiza cada parlamento nacional sobre su propio gobierno incumbía a sus respectivos órganos constitucionales. Asimismo, el Tratado de Ámsterdam introdujo un último apartado del artículo 207 del TCE por el que se dispuso la publicidad de los resultados de las votaciones y de las declaraciones del Acta cuando el Consejo actúe como legislador. Es destacable el carácter significativo de dicha previsión en la medida en que los parlamentos nacionales estarán capacitados para controlar mejor la posición que ha adoptado su gobierno dentro del Consejo.

El Protocolo incorporado por el Tratado de Ámsterdam dispone que todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos, verdes y comunicaciones) deben transmitirse puntualmente a los parlamentos nacionales. Asimismo, las propuestas legislativas de la Comisión debían comunicarse con suficiente antelación para que el gobierno de cada estado miembro pudiera velar para que los parlamentos nacionales los recibieran convenientemente. Finalmente, se dispuso el plazo de seis semanas entre la propuesta legislativa —o propuesta de medida del título VI del TUE— de la Comisión al Parlamento, Consejo y la fecha de su inclusión en el orden del día del Consejo, salvo excepciones por motivos de urgencia.¹⁴² En este marco es destacable la creación, por parte del Parlamento Europeo, del Observatorio Europeo Interinstitucional Legislativo, concebido para permitir el seguimiento de todas las propuestas a lo largo del procedimiento legislativo y el registro, hasta el momento de la aprobación, de todos los cambios que pudieran producirse.¹⁴³

añadieron dos nuevos artículos a la Constitución. Así, se dispuso que en los ámbitos de competencia exclusiva de los estados federados, el gobierno federal debe velar por que se confíe la tarea de defender los intereses de Alemania ante las instituciones europeas a un representante de los estados federados designado por el Bundesrat. Asimismo, se aprobaron leyes relativas a las relaciones entre el gobierno federal y el Bundestag y el Bundestag, en las que se incluía, por ejemplo, que los representantes de los estados federales podían asistir no solo a las reuniones del Consejo sino también a las de los grupos de trabajo.

En otros estados, la mayoría de las medidas adoptadas se centraba en el acceso a las normas comunitarias con la antelación necesaria. PARLAMENTO EUROPEO. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. El control parlamentario y los instrumentos de cooperación. División de relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros*. Julio 1994, p. 17.

141. MANGAS MARTÍN, A. «Estudio preliminar. La UE. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam». En: TUE. *Tratados constitutivos de las CE y otros textos básicos de las CE*. Madrid: Tecnos, 1998.

142. Es destacable el hecho de que las propuestas legislativas son las definidas como tales con arreglo al artículo 207.3 del TCE. Dicho artículo señala que es el Consejo quien define los casos en los que actúa en su capacidad legislativa a fin de permitir un mayor acceso a los documentos. En este caso, deben hacerse públicos los resultados de las votaciones y explicaciones de voto. Asimismo, es significativa la exclusión de estas medidas en los actos de la PESC.

143. PARLAMENTO EUROPEO. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales...* (p. 46).

El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contiene dos protocolos con relevancia en el marco regional: el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En estos textos, se codifican las medidas de información y cooperación antes señaladas y se desarrollan algunos aspectos.¹⁴⁴ De esta forma, se reiteran las obligaciones de información de la Comisión a los parlamentos nacionales respecto a los documentos de consulta, los programas legislativos y las propuestas legislativas. Dicha obligación de información debe canalizarse ahora «directamente» a los parlamentos nacionales y «de forma simultánea» a la remisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros. A estas medidas, se añaden obligaciones de información a los parlamentos nacionales por parte del Consejo, el Consejo Europeo y el Tribunal de Cuentas.¹⁴⁵

En el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad hay una referencia expresa a la dimensión regional en el marco de las consultas que debe realizar la Comisión. Así, se dispone que «antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberían tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta».

Esta referencia expresa supone una novedad, máxime cuando el Tratado, en su parte primera (art. I-47) elude referirse, expresamente, a las consultas directas con las entidades regionales.

La novedad más destacable que incorporan los mencionados protocolos es el reforzamiento del control político y jurídico del principio de subsidiariedad. Así, se dispone la posibilidad de que los parlamentos nacionales puedan dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. En dicho procedimiento, denominado como mecanismo de alerta rápida, se dispone un plazo de seis semanas a partir de la transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión para que toda cámara de un parlamento nacional pueda enviar a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión el mencionado dictamen motivado. En dicha previsión hay una referencia a los parlamentos regionales: «Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas». De esta forma, se abre una vía a la participación de los parlamentos regionales pero se subordina a la voluntad de

144. Para un análisis de las medidas incorporadas, así como de los trabajos fruto de la declaración de Laeken, véase LINDE PANIAGUA, E. «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE». *Revista de Derecho de la UE*, n.º 6 (2004), p. 177 y ss.

145. Asimismo, los órdenes del día y resultados de las sesiones del Consejo de Ministros, incluidos los actos de las sesiones del Consejo en los que este delibere sobre propuestas legislativas, se comunicarán directamente a los parlamentos nacionales. El protocolo también prevé diversas obligaciones de información respecto del Consejo Europeo y del Tribunal de Cuentas.

los parlamentos nacionales. Por tanto, será en la sede del derecho interno donde se dirimirá la participación de los parlamentos regionales.¹⁴⁶ De la previsión expresa de esta disposición en el Protocolo, parece razonable deducir la obligatoriedad de la consulta a los parlamentos regionales en los casos que afectan a sus competencias.

En cualquier caso, esta previsión tiene la virtualidad de adecuarse a cada una de las heterogéneas realidades regionales. Ante las distintas especificidades regionales, el principio de subsidiariedad puede suponer un instrumento para encauzar, individualmente, la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas. Así, se ha dicho que la subsidiariedad puede suponer «respuestas diferentes en uno u otro estado en función de sus realidades sociales, o simplemente, de la oportunidad de la medida concreta de que se trate».¹⁴⁷

Finalmente, los protocolos prevén un procedimiento, para reforzar la incidencia de dichos dictámenes, que tiene como efecto la reconsideración de la propuesta en el caso de que un determinado número de parlamentos manifiesten su opinión de que se vulnera el principio de subsidiariedad. Así, se dispone que los parlamentos que cuenten con un sistema parlamentario unicameral dispongan de dos votos, mientras que cada una de las cámaras en los sistemas bicamerales dispondrá de un voto. En el caso de que los dictámenes motivados representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales de los estados miembros y a las cámaras de los parlamentos nacionales (diecisiete votos en una Unión de veinticinco estados),¹⁴⁸ la Comisión deberá volver a estudiar la propuesta. Después de esta reconsideración, deberá motivarse el mantenimiento, la modificación o la retirada del proyecto.

En este marco se incluye, asimismo, la obligación de que toda propuesta comunitaria incluya una ficha en la que se evalúe el cumplimiento del principio de subsidiariedad a los fines de una fundamentación más rigurosa. El Protocolo determina que la ficha de la subsidiariedad ha de incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los estados, incluida la legislación regional. A este respecto, el Protocolo exige el recurso a indicadores cualitativos y cuantitativos. En el ámbito de sus competencias, la entidad regional parece la instancia más capacitada, por su proximidad a los ciudadanos, para evaluar el impacto regional de una propuesta comunitaria. Por ello, razones meramente técnicas podrían fundamentar la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en la fase inicial del proceso legislativo comunitario.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el principio de subsidiariedad, tal y como se prevé en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, implica la obligatoriedad de la participación regional en la fase de elaboración

146. En el caso español, esta previsión plantea la necesidad de la creación de un mecanismo institucionalizado de colaboración entre las Cortes y los parlamentos regionales.

147. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 20).

148. Este porcentaje se reduce en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia (trece votos sobre veinticinco estados).

normativa y de control de las normas comunitarias. En la fase de elaboración normativa, el principio de subsidiariedad fundamenta jurídicamente la obligación de que se den consultas entre las instituciones comunitarias y las entidades regionales, en especial en relación con una fundamentación más rigurosa de la ficha de subsidiariedad que debe elaborar la Comisión. De la misma forma, el mecanismo de alerta rápida conduce a la obligatoria articulación entre los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales a estos efectos. En el plano del control de las normas de derecho comunitario, la exigencia de un adecuado cumplimiento del principio de subsidiariedad conduce, igualmente, a una participación regional en el caso de que un estado miembro o el Comité de las Regiones pretenda interponer un recurso por violación de este principio a iniciativa regional.

A partir de estas previsiones, parece necesario plantear nuevos mecanismos jurídicos para que las entidades regionales y, en especial, los parlamentos con competencias legislativas puedan expresar sus planteamientos y necesidades ante las instituciones comunitarias.

Por lo que se refiere a la cooperación interparlamentaria, el proyecto contiene un mandato de desarrollo de un programa de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en especial, en el marco de la COSAC.

Todas estas medidas se inscriben en una dinámica progresiva tendente a la fundamentación jurídica de la participación de los parlamentos nacionales en el sistema institucional comunitario. Dinámica que se ha visto culminada con la participación de representantes de los parlamentos nacionales en la Convención para la elaboración del Tratado por el que se establece una constitución para Europa.

Todo ello constituye un argumento a favor de las reivindicaciones de los parlamentos regionales, por cuanto el fundamento jurídico y político es el mismo.

4. El respeto del principio de autonomía regional y local en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa

El Tratado por el que se establece una constitución para Europa, en su artículo I-5, dispone el compromiso de la Unión Europea en relación con el respeto del principio de la autonomía regional y local. Sin embargo, este reconocimiento se hace a título complementario y en el marco de un artículo dedicado a las relaciones entre la Unión Europea y sus estados miembros, donde se proclama que la Unión debe respetar la igualdad de los estados así como sus «funciones esenciales», especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, el orden público y la seguridad nacional.

De ello puede deducirse que la Constitución Europea no prejuzga ni dispone de competencias en relación con el modelo de organización interna o el grado de descentralización política, por lo que parece clara la «exclusión de la comunitarización o europeización de la organización regional».¹⁴⁹ Por tanto, no existe una defi-

149. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 13).

nición de región en el plano comunitario sino que, sobre el fundamento del principio de autonomía institucional y procedimental, esta cuestión se remite a los órdenes constitucionales internos. El principio de autonomía institucional y procedimental se ha definido, por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el sentido de que cuando las normas comunitarias confían a las autoridades nacionales la adopción de medidas necesarias para su aplicación, tales medidas deben adoptarse en el respeto de las formas y procedimientos del derecho nacional.¹⁵⁰ La libertad de las autoridades nacionales para elegir tales formas y procedimientos viene limitada por el deber de no afectar ni a la eficacia ni a la aplicación uniforme del derecho comunitario.¹⁵¹

Por ello, el Tratado no aporta nada a la práctica existente en la medida en que la participación regional, en el marco de la UE, se ha realizado sin un reconocimiento expreso de la naturaleza de poder público que ostentan las entidades infraestatales dotadas de poderes legislativos.¹⁵²

En este contexto se ha apuntado que la representación regional debe encauzarse, en el plano institucional comunitario, exclusivamente a través del Comité de las Regiones y del Consejo de Ministros, por cuanto es este último quien representa a los intereses de los estados miembros y, a este respecto, como señala TORRENT, «la noción de estado miembro se refiere al estado/orden constitucional comprendiendo todos sus niveles de gobierno, tanto central como regional».¹⁵³ La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reforzado este argumento al señalar que:

[...] los estados son los únicos responsables del incumplimiento de las normas comunitarias, sea cual sea el órgano del Estado que origine dicho incumplimiento incluso si se trata de una institución substancialmente independiente.¹⁵⁴

Este último argumento, relativo a la participación regional a través del Consejo de Ministros, debería fundamentarse, por lógica jurídica, en una efectiva participación regional en la formación de la voluntad estatal, lo que no siempre se da.¹⁵⁵ Asimismo, como se ha señalado, existe una práctica relativa a la participación regional directa, fundamentalmente en el marco de la política regional comunitaria.

El reconocimiento de un cierto estatuto jurídico a las entidades regionales en el marco de los tratados constitutivos fue planteado en un documento inicial por

150. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sentencia del 15.12.1975, as. 51/71, p. 4.

151. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sentencia del 21.09.1983, as. 205/215; 06.05.1982, as. 146, 192, 193/1981.

152. SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 449.

153. TORRENT, R. «Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas: aspectos principales desde el punto de vista de las Regiones». En: *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas*. Barcelona, 1997. Vol. 2, 1995-1996, p. 96.

154. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Comisión c. Bélgica, as. 77/69, Rec. 1970, p. 237.

155. Véase la primera parte de este trabajo.

parte del diputado Alain LAMASSOURE. Dicho reconocimiento se concretaba en la propuesta de la creación de un estatuto de región asociada «que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada estado miembro, reconociéndoles ciertos derechos vinculados con su participación en las políticas comunitarias: derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de las Regiones y posibilidad de recurso directo ante el Tribunal de Justicia por conflictos de competencia que puedan oponerlas a la Unión».¹⁵⁶

Las reticencias que este reconocimiento podía engendrar en los estados y su competencia exclusiva en materia de organización territorial podrían ser superadas, en opinión de LAMASSOURE, si fuera cada estado quien elaborara y comunicara a la Unión la lista de las regiones que debieran considerarse asociadas a la Unión Europea.

El rechazo frontal de los estados al concepto de «región asociada» motivó la desaparición de esta noción en los posteriores trabajos del ponente LAMASSOURE. Así, el informe final se refiere al término «colectividades regionales» recomendando su «asociación» en el marco de la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas, en el respeto de las diversas constituciones nacionales.¹⁵⁷

En el seno del Comité de las Regiones, en un proceso similar, se ha pasado de un apoyo a la propuesta de «conceder a las regiones un estatuto propio en el Tratado», y sus correspondientes consecuencias jurídicas, a la declaración de fórmulas generales de participación.¹⁵⁸

La virtualidad de la propuesta del ponente LAMASSOURE es que aborda el tema del estatuto jurídico de las regiones en los tratados. Sin embargo, deja abiertos ciertos interrogantes como, por ejemplo, la falta de precisión en el estatuto de región asociada ante la heterogeneidad existente en el marco de los ordenamientos jurídicos de los estados miembros o la discrecionalidad del Estado para reconocer y comunicar a la Unión la existencia de estas regiones.

La evolución señalada en relación con los trabajos del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones refleja un planteamiento dialéctico entre la integridad estatal y la autonomía regional como si fueran dos realidades enfrentadas e incompatibles entre sí, en el sentido de que las entidades infraestatales pueden debilitar o desafiar la existencia misma del Estado.

Otra visión superadora de esta dialéctica se inscribe en «una tendencia europea dominante que no es la de la sustitución del Estado por la región sino, más bien, la de la reestructuración interna del Estado».¹⁵⁹ Todo ello, con el fin de conseguir una administración pública más eficaz, cercana a los ciudadanos y, por tanto, con mayor legitimidad política.

156. Informe Lamassoure, proyecto del 6 de febrero de 2002, 2001/2024 (INI) citado en PÉREZ MEDINA, J. *Tratamiento...* (p. 9); ALBERTÍ ROVIRA, E. *Las regiones en el proyecto...* (p. 462).

157. PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la delimitación de competencias entre la UE y sus Estados miembros*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Alain Lamassoure. Final. AT-0133/2002.

158. *Ibíd.*, p. 11.

159. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 122).

El reconocimiento de un estatuto jurídico a las regiones en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa tendría la virtualidad de otorgar una base jurídica expresa para fundamentar la participación directa de los parlamentos regionales en el marco institucional de la Unión Europea. Además, este reconocimiento conllevaría la superación de toda una serie de disfuncionalidades de carácter político y jurídico que se han señalado a lo largo de este trabajo.

Sin embargo, en el estadio actual del proceso de construcción europea no existe un claro consenso de los estados miembros para proceder a este reconocimiento, tal como lo demuestran las negociaciones del proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para Europa. Aún siendo una opción coherente, el reconocimiento de un estatuto a las regiones conlleva unos obstáculos jurídicos importantes en la medida en que requeriría la modificación de los tratados constitutivos.

El reconocimiento de un estatuto jurídico a las regiones, en las disposiciones de los tratados constitutivos, requeriría precisar una noción, la de región, que no tiene una identidad homogénea, jurídica y política, en los ordenamientos constitucionales de los estados miembros ni en el marco del derecho comparado:

El concepto de región se ha establecido siempre con objetivos y en contextos muy diversos. Según el marco en el que se sitúe, se dará un contenido u otro a la noción, primando en cada caso, su aspecto físico, económico, geográfico, humano, político, etc.¹⁶⁰

En cualquier caso, como elementos definidores del concepto de región se acostumbra a destacar los siguientes: la existencia de una colectividad humana dotada de una cierta homogeneidad en el ámbito cultural o histórico, una base territorial y una autonomía política que se traduce en un gobierno, una asamblea legislativa elegida democráticamente, unas competencias y unos recursos financieros propios.¹⁶¹

A los efectos de este trabajo, que se plantea la posible asociación de los parlamentos regionales en el proceso de decisión normativa comunitaria, la noción de región con competencias legislativas podría servir como concepto jurídico, preciso y delimitado, para articular jurídicamente dicha asociación.

160. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 119).

161. Véase la Carta europea de la autonomía regional, adoptada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en 1997; Estatuto de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE).

III. Procedimientos institucionales para la participación directa de los parlamentos regionales en la Unión Europea

1. La participación individual o canalizada a través de un órgano representativo de los parlamentos regionales

La articulación de una relación directa entre los parlamentos regionales y la UE podría canalizarse, bien individualmente, bien a través de un órgano de representación colectiva. Ambas dimensiones, la individual y la colectiva, presentan ventajas e inconvenientes.

La participación de los parlamentos regionales, en el marco de la UE, a través de órganos de representación colectiva, presenta la indudable ventaja de la existencia de órganos similares en el caso de los parlamentos nacionales. Así, la existencia de órganos tales como la Conferencia de Parlamentos o la Conferencia de Presidentes de la Comunidad y, sobre todo, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios i Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), ofrece un marco institucional flexible, así como una experiencia de contactos entre los parlamentos nacionales y las instituciones comunitarias.

Salvo en el caso de la COSAC, no parece, sin embargo, que los otros órganos o foros de concertación parlamentaria existentes tengan un claro futuro, debido a los escasos precedentes y a la falta de previsión jurídica, en los tratados, relativa a su organización y objetivos.

La existencia de la COSAC podría fundamentar que una opción razonable para la articulación colectiva de los parlamentos regionales se canalizara a través de este órgano. De esta forma se evitaría la duplicación de órganos o foros en un sistema institucional, el comunitario, ya de por sí complejo y amplio. Asimismo, esta articulación colectiva permitiría superar las dificultades que podrían derivarse de la cantidad y diversidad de entes regionales existentes en el marco europeo.

Sin embargo, las peticiones de participación de algunos parlamentos regionales en la COSAC no han sido aceptadas.¹⁶² La COSAC creó un grupo de trabajo en-

162. SANTALÓ BURRULL, V. «Parlamentos regionales y Unión Europea». En: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos: Madrid, 2003, p. 193.

cargado de preparar recomendaciones sobre la participación de los parlamentos regionales en su seno. Por ello, se realizó una encuesta entre los representantes de las comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales que reflejó la idea de que los parlamentos nacionales «dudaban» de la conveniencia de que la COSAC fuera el foro adecuado de diálogo entre los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales.¹⁶³

Ante esta situación la estrategia de los parlamentos regionales ha sido la de reivindicar una participación directa o bien canalizada a través de iniciativas tales como la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE)¹⁶⁴ o la Red de Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos Regionales (NORPEC).¹⁶⁵

Estos dos órganos o foros de representación colectiva de los parlamentos regionales tienen unas características y naturaleza semejantes por lo que se refiere a fundamento jurídico y objetivos. Así, ambos foros representan una proyección parlamentaria regional en el marco de los estados miembros de la UE. Una característica común a todas las regiones que forman parte de estos órganos es que disponen de competencias legislativas. Ello las diferencia jurídicamente de otras regiones de otros estados miembros con una estructura política y jurídica centralizada, como por ejemplo Francia u Holanda. En estos estados centralizados el poder legislativo reside, exclusivamente en los parlamentos nacionales.

La composición de la CALRE y de la NORPEC, no obstante, es distinta. La CALRE está formada por presidentes de parlamentos regionales con competencias legislativas de los estados miembros de la UE¹⁶⁶ y la NORPEC se compone de representantes de las comisiones especializadas en asuntos europeos de algunos parlamentos regionales con competencias legislativas de los estados miembros de la Unión Europea.

Por lo que respecta a su fundamento jurídico, ambos foros tienen en común que se trata de iniciativas de carácter flexible, pragmático y evolutivo, creadas sobre la base del principio de autonomía parlamentaria, pero sin que exista un reconocimiento jurídico e institucional en el plano de la Unión Europea. Así, la CALRE tiene su origen en el denominado Documento de Oviedo, adoptado bajo la presidencia de la Junta del Principado de Asturias, en octubre de 1997, con el fin de dotar de

163. COMITÉ DE LAS REGIONES. «El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión». Ponente: Van den Brande. Bruselas, 10.09.2004, p. 5.

164. www.calre.net

165. PARLAMENTO ESCOCÉS. «Proposals to establish a Pan-european Network of European Affairs Committees in Regional Sub-Member States Parliaments». Puede consultarse en www.scottish.parliament.uk/european/norpec/index.htm y en www.parlamento.euskadi.net (servicio de información europea del País Vasco).

166. La CALRE reúne a los presidentes de los parlamentos regionales de las comunidades autónomas españolas, de los consejos regionales italianos, de las asambleas de las regiones y comunidades belgas, de los *Länder* austriacos y alemanes, de los parlamentos de Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte, del parlamento autónomo de Åland (Finlandia) y de las asambleas regionales de las islas Azores y Madeira.

continuidad a los encuentros de los parlamentos regionales con competencias legislativas. El origen de tales encuentros es relativamente reciente. Así, el desarrollo y consolidación de este proceso reivindicativo se debe a la marginalización de los parlamentos regionales en el marco de las redes regionales y su punto de partida se ha situado en la conferencia organizada por el *Landtag* de Baden-Württemberg y el Centro Europeo de Investigación sobre el Federalismo de la Universidad de Tübingen, que tuvo lugar en Stuttgart en mayo de 1997.¹⁶⁷ De esta reunión surgió la denominada Tesis de Stuttgart,¹⁶⁸ que reivindica una plena participación de las asambleas regionales con poderes legislativos en la fase de elaboración de las políticas de la Unión Europea.

Por lo que respecta a su organización, la CALRE consta de una Asamblea Plenaria, compuesta por todos los parlamentos que pertenecen a la Conferencia, y por una Comisión Permanente con ocho presidentes de parlamentos regionales. La presidencia de la CALRE, tanto de la Comisión Permanente como de la Asamblea Plenaria, cambia cada año. Un reglamento adoptado por la Asamblea Plenaria, en su sesión de los días 29 y 30 de octubre de 2001, regula los aspectos específicos de la organización.¹⁶⁹

La NORPEC se instituyó el 7 de noviembre de 2002 en Edimburgo mediante una declaración de intenciones entre las comisiones de asuntos europeos de Escocia y de la Generalitat de Catalunya¹⁷⁰ pero con la vocación de contar con representantes de las comisiones especializadas en asuntos europeos del resto de los parlamentos con competencias legislativas de los estados miembros de la Unión Europea.¹⁷¹

La NORPEC cuenta con una secretaría permanente integrada por funcionarios de los parlamentos miembros y coordinada por el Parlamento Escocés, el cual es el responsable de la organización general de todas las reuniones y actos del nuevo órgano.

Como se ha señalado, ambos foros, la CALRE y la NORPEC, presentan también similitudes por lo que respecta a sus objetivos. El objetivo último de ambos órganos es la plena participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el marco de la UE. Así, la razón fundamental alegada por el Parlamento Escocés para la creación de la NORPEC es la inexistencia de un mecanismo de relación directa entre las asambleas regionales y las instituciones comunitarias en los ámbitos de competencias legislativas regionales.

Los medios para asumir estos objetivos, tal y como se establece en los documentos creadores de la CALRE y de la NORPEC, inciden, en primer lugar, en la instauración de un foro de cooperación e intercambio de información sobre la Unión Europea

167. SANTALÓ BURRULL, V. «Parlaments regionals...» (p. 189).

168. *Ibid.*

169. Véase www.calre.net. En el año 2004, la presidencia corresponde al presidente del Parlamento de Cataluña, el señor Ernest Benach.

170. *Butlletí NORPEC*. Noviembre 2003. www.parlament-cat.net.

171. Así, se han integrado en el 2004 el País Vasco, Flandes y Sajonia-Anhalt (*Butlletí NORPEC*. Abril 2004).

entre los parlamentos regionales, los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Asimismo, se pretende fomentar el intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas asambleas parlamentarias regionales de forma que, a través del contacto, se vaya consolidando un fondo común de parlamentarismo en el plano europeo. En el caso de la NORPEC se remarca, especialmente, la conveniencia del intercambio de ideas y experiencias sobre procedimientos y prácticas parlamentarias en los ámbitos materiales de la UE.¹⁷² En segundo lugar, los medios previstos consisten en el desarrollo de contactos directos y periódicos entre los parlamentos regionales y los servicios de la Comisión Europea que se ocupen de temas que afecten a los intereses de las regiones. Finalmente, se pretende fomentar los encuentros interparlamentarios de forma que comisionados de las cámaras regionales puedan asistir a las sesiones parlamentarias nacionales o del Parlamento Europeo en los casos de interés recíproco.

Tanto en el marco de la CALRE como de la NORPEC es apreciable el desequilibrio existente entre los objetivos marcados y los medios expresamente previstos. Ambos órganos se configuran como foros de intercambio de información y discusión cuando su finalidad última es la de articular una participación en el sistema institucional de la Unión Europea. Por tanto es constatable la escasa operatividad, al menos inicial, que ambos foros presentan con respecto a los efectos de una asociación efectiva y real de las asambleas regionales dotadas de poderes legislativos con las instituciones comunitarias en los ámbitos de sus competencias.

La naturaleza evolutiva del proceso de integración europea podría permitir una evolución semejante a la experimentada en el marco de la COSAC en la medida en que se estableciera su base jurídica en el marco de los tratados constitutivos de la Unión Europea. No obstante, en aras a la efectividad real de estos foros, conviene tener presente que la COSAC también adolece de importantes limitaciones en cuanto a su participación efectiva en el proceso de adopción de decisiones comunitario.

Los inconvenientes, ya señalados, en torno a la participación parlamentaria regional a través de órganos de representación colectiva, tales como la CALRE o la NORPEC, podrían fundamentar los argumentos relativos a la conveniencia de una participación individualizada.

En el marco de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas existe una cierta experiencia de contactos entre el Parlamento Europeo y otros parlamentos u órganos de representación parlamentaria de terceros países. Así, por ejemplo, en el marco de las relaciones con los países terceros mediterráneos o con América Latina, algunos acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y terceros estados contemplan la posibilidad de que se establezca algún tipo de cooperación entre los parlamentos de estos países y el Parlamento Europeo. Fruto de ello, se han instaurado comisiones mixtas parlamentarias

172. *Butlletí NORPEC*. Noviembre 2003.

compuestas por representantes de las respectivas asambleas parlamentarias. No obstante, su ámbito de acción e influencia puede considerarse bastante limitado puesto que solo emiten recomendaciones sobre cuestiones referentes a los ámbitos de cooperación.¹⁷³

El planteamiento de una participación directa e individual de los parlamentos regionales no carece de problemas de índole política, jurídica e institucional. En el plano político, la diversidad en cuanto a la naturaleza y al estatuto jurídico de las regiones y sus instituciones parlamentarias, en sede de derecho interno de los estados miembros de la Unión Europea, así como el hecho de que la organización política interna sea una competencia exclusiva de los estados, plantea obstáculos políticos a la posibilidad de que se prevea dicha participación parlamentaria en el marco comunitario.

En el plano institucional, las incertidumbres se refieren a la determinación de la institución o el órgano más idóneo con el que se debería plantear la asociación parlamentaria regional.

Finalmente, en el plano jurídico, la previsión expresa en los tratados constitutivos de una asociación regional y, más concretamente, de la participación parlamentaria regional individual no cuenta con un acuerdo unánime de los estados miembros, tal y como se ha puesto de manifiesto en el marco de la negociación y adopción del Tratado por el que se establece una constitución para Europa. Por ello, es evidente la existencia de unos obstáculos jurídicos importantes en la medida en que dicha previsión requeriría la modificación de los Tratados.

Otra posibilidad jurídica más viable, en la medida en que no exigiría la modificación de los tratados, sería la modificación de los reglamentos internos de las instituciones comunitarias con el fin de que se dispusiera esta asociación regional y se reconociera un estatuto consultivo a los parlamentos regionales con competencias legislativas. Esta posibilidad sería especialmente interesante en relación con el Parlamento Europeo. Asimismo, las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales se podrían fundamentar a través de un memorando de entendimiento.

La participación individual o colectiva de los parlamentos regionales no se excluyen, sino que podrían coexistir. La naturaleza de los problemas a tratar y la territorialidad de los efectos podrían erigirse en criterios útiles a estos efectos. En definitiva, las razones últimas que fundamentarían una asociación parlamentaria regional deberían ser una mayor eficacia en la génesis normativa comunitaria y en la aplicación de las políticas comunitarias, así como su mayor transparencia y proximidad al ciudadano.

Una asociación individual y directa de las regiones puede ser más eficaz que una relación colectiva en aquellos ámbitos en que los problemas a tratar –desde el aceite de oliva hasta las dificultades derivadas de factores como la insularidad– afecten

173. Véase, por ejemplo, PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las CE y los países terceros mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002, p. 99.

de una manera más específica a unas regiones que a otras. En tal contexto, una presencia individual puede resultar más eficaz para la definición de las políticas de la propia Unión Europea. Obviamente, en otros ámbitos donde los problemas afectan a todas las regiones, los órganos de representación colectiva pueden erigirse en órganos idóneos de contacto.

2. Las consultas entre la Comisión y los parlamentos regionales

La asociación, tanto en el plano individual como en el colectivo, de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el marco del sistema institucional comunitario plantea la incertidumbre acerca de con qué institución comunitaria sería más idónea dicha asociación.

La consideración de una asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas con la Comisión Europea podría plantearse, fundamentalmente, en dos momentos procesales inextricablemente imbricados: en la fase preparatoria de elaboración normativa y en la fase de la transposición de las directivas. Desde una perspectiva no reducida a los parlamentos regionales, la participación regional debería abarcar también el plano de la ejecución en el sentido de ejecución normativa o aplicación material.

Una asociación regional en una fase incipiente del proceso normativo presenta la virtualidad de que los parlamentos regionales podrían hacer llegar a la Comisión sus intereses más relevantes, de forma que la Comisión dispusiera de mayor información al respecto. La intervención regional en esta fase de elaboración normativa se ha calificado de «momento procesal oportuno», ya que «postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil».¹⁷⁴ De esta forma, las regiones estarían en condiciones de «orientar el trabajo de la Comisión en la dirección de mayor interés para ellas».¹⁷⁵

Sin embargo, desde la lógica del sistema institucional comunitario, presidido por el principio de equilibrio interinstitucional, la naturaleza de los parlamentos regionales podría aconsejar que su articulación institucional y jurídica se realizara a través del Parlamento Europeo. Ello no debería ser obstáculo para que existieran mecanismos de consulta e información con otras instituciones. La propia Comisión Europea es la principal interesada en ampliar su información acerca de los intereses y necesidades reales de los ámbitos materiales que pretende regular. Por ello, las necesidades de la Comisión Europea encajarían con los objetivos regionales de hacer llegar sus intereses a Bruselas.

El segundo momento en el que podría plantearse la conveniencia de una asociación de los parlamentos regionales con la Comisión Europea sería el de la transposición de las directivas comunitarias. En caso de que las competencias

174. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 29).

175. *Ibíd*, p. 30.

materiales a las que se refiera una directiva comunitaria correspondan a los parlamentos regionales, deben ser estos quienes transpongan dicha directiva. En el marco institucional comunitario, le corresponde a la Comisión Europea el mandato de velar por el cumplimiento del derecho comunitario europeo y, en particular, de las directivas comunitarias. Por ello, es indudable el interés de la existencia de consultas e información recíproca entre los parlamentos regionales y la Comisión Europea.

La conveniencia de que existan mecanismos de consulta entre la Comisión Europea y las regiones se ha argumentado por esta institución comunitaria en una serie de documentos, siendo quizás el más significativo el relativo a la «gobernanza europea».¹⁷⁶

Este planteamiento de la Comisión Europea no se crea *ex novo* sino que se asienta en una práctica existente. Probablemente, el ámbito material comunitario donde se ha planteado con mayor intensidad esta participación es el de la política regional comunitaria. Así, en este marco, existe una práctica relativa a la participación regional en la programación, aplicación y gestión de los fondos estructurales. En el caso español existe una participación directa de las comunidades autónomas en la programación, aplicación y gestión de los fondos estructurales comunitarios y, a partir de 1996, en los comités que ofrecen asistencia a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva.¹⁷⁷

Asimismo, la Comisión creó el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales en 1988, con la función de asesorarla en la elaboración y ejecución de la política regional y sobre las repercusiones regionales de otras políticas y acciones comunitarias.¹⁷⁸ Finalmente, las oficinas regionales en Bruselas responden, entre otras, a esta finalidad.

El libro blanco de la gobernanza europea, adoptado por la Comisión Europea, se inscribe en el marco de un objetivo estratégico de modernizar la acción pública comunitaria por lo que se refiere a la formulación y aplicación de las políticas. Así, el ejercicio de poderes en el plano europeo debería venir presidido

176. COMISIÓN EUROPEA. «La gobernanza europea. Un libro blanco». Bruselas, 25.7.2001. COM (2001) 428 final; «Comunicación de la Comisión: diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de políticas de la UE». Bruselas, 19.12.2003. COM (2003) 811 final; «A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities». Bruselas, 11.12.2002. COM (2002) 709 final.

177. Véase, por ejemplo, FERNÁNDEZ PÉREZ, B. «Comunidades Autónomas y «Comitología»: el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)». *RGDE*, www.iustel.com, p. 20. En este contexto, también cabe destacar la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de la representación permanente de España ante la UE (Real Decreto 2105/1996 del 20 de septiembre, BOE del 21 de septiembre). Aunque en este último caso no puede hablarse de articulación directa por cuanto este cargo es designado y cesado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

178. V. DOCE L 247, 06.09.1988, p. 23.

por los principios de apertura,¹⁷⁹ participación,¹⁸⁰ responsabilidad,¹⁸¹ eficacia¹⁸² y coherencia.¹⁸³

En este contexto, la Comisión Europea ha puesto de manifiesto las carencias de carácter democrático y de eficacia en la programación y aplicación de sus políticas, que se derivan de la falta de participación regional:

[...] el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en la que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.¹⁸⁴

Con el fin de superar estas deficiencias en el funcionamiento del sistema institucional de la Unión Europea, la Comisión propone, en primer lugar, la integración de las realidades y experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas.¹⁸⁵

Asimismo, la Comisión propone una mayor flexibilidad en la aplicación de la normativa comunitaria atendiendo a la diversidad de las condiciones locales. En este

179. «[...] las instituciones comunitarias deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopte. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas». COMISIÓN EUROPEA: «La gobernanza europea...» (p. 11).

180. «[...] la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada deberá generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE». *Ibíd.* (p. 11).

181. «Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles». *Ibíd.* (p. 11).

182. «[...] las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado». *Ibíd.* (p. 11).

183. «[...] las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad, desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo». *Ibíd.* (p. 11).

184. *Ibíd.* (p. 13).

185. *Ibíd.* (p. 14).

marco, la Comisión se muestra partidaria de la elaboración de contratos tripartitos, «por objetivos» celebrados entre la Comisión, los estados miembros y las regiones u organismos locales designados a tal efecto. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del estado miembro la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación primaria. Los ámbitos materiales calificados de idóneos para este enfoque son la política medioambiental i la política regional.¹⁸⁶ Son los estados miembros quienes designan a las autoridades competentes para participar en cada contrato. Asimismo, es el Estado el único responsable de la ejecución y, por consiguiente, de un eventual recurso por incumplimiento. Este planteamiento reúne virtualidades políticas y prácticas en la medida en que aúna el respeto a la diversidad política y jurídica, que se desprende de los tratados constitutivos, con la utilización de las potencialidades de eficacia que aporta la experiencia adquirida por las entidades regionales y locales. Sin embargo, estos contratos no suponen la superación de la situación actual en torno a la participación regional en el marco comunitario. Así, como ha señalado el Comité de las Regiones, cuando el contrato verse sobre una competencia exclusiva de las regiones, solo estas y la Comisión deberían suscribir el contrato.¹⁸⁷ La naturaleza ejecutiva y aplicadora de tales contratos aconseja que la representación estatal, regional y local se realice a través de los órganos gubernamentales. Ello no es óbice para que se establezca la correspondiente información, debate y control parlamentario sobre sus respectivos gobiernos.

Finalmente, la otra medida propuesta por la Comisión Europea, en el marco de la gobernanza europea, es la de la búsqueda de una coherencia global de las políticas comunitarias atendiendo a su impacto territorial.

Estas medidas, propuestas por la Comisión en el documento sobre la gobernanza europea, deben articularse a través de un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las autoridades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas.¹⁸⁸

De esta forma, la Comisión parece optar por un diálogo con órganos de representación colectiva regional más que por una representación regional directa e individual.¹⁸⁹ Esta opción se fundamenta aludiendo a razones de eficacia o al hecho de que tras la última ampliación, la Unión Europea contará, aproximadamente, con 250 regiones y 100.000 colectividades locales.

No obstante, debería distinguirse, en este marco, entre las regiones con competencias legislativas y las regiones que carecen de dichas competencias o los entes

186. COMISIÓN EUROPEA. Com (2002) 709 final, citado, p. 2. En esta comunicación, la Comisión describe las condiciones generales para el recurso a estos contratos tripartitos.

187. COMITÉ DE LAS REGIONES. «Gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después del 2006». CDR 38972002, p. 1.

188. COMISIÓN EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 15).

189. Posteriormente, la Comisión ha confirmado esta voluntad de establecer dicho diálogo con asociaciones colectivas, nacionales y europeas, de colectividades locales y regionales. Véase COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión. Diálogo con las asociaciones de colectividades...» (p. 6).

locales. Parece obvio que las primeras entidades disponen de una mayor legitimidad e interés para participar en la configuración de las políticas y decisiones normativas comunitarias. La consideración global de todas estas entidades regionales sin hacer distinciones a los efectos de su potestad legislativa, a través de asociaciones representativas, puede plantear los mismos inconvenientes que han sido destacados en relación con el Comité de las Regiones. De hecho, en este contexto, la Comisión considera que esta nueva cultura del diálogo debe ser una ocasión para estrechar los lazos entre el Comité de las Regiones y las colectividades representadas en él.¹⁹⁰

Este planteamiento de la Comisión para instaurar un diálogo global con las asociaciones regionales y locales deja abiertos elementos sin precisar,¹⁹¹ pero su principal carencia es que no supone un salto cualitativo respecto a la situación actual en la que se encuentran los entes regionales con competencias legislativas. No en vano, la reivindicación regional se fundamenta, en los últimos años, en la incapacidad del Comité de las Regiones para asumir las reivindicaciones de las regiones con competencias legislativas.

El Tratado por el que se establece una constitución para Europa elude expresamente referirse a las consultas directas entre la Comisión y las entidades regionales. Tan solo se prevé una referencia a una consulta con las entidades regionales en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este sentido, el Tratado refleja, una vez más, una visión en extremo cautelosa acerca de la dimensión regional, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo.

La voluntad de las entidades regionales con competencias legislativas de participar y aportar su acervo político y jurídico, así como las propias necesidades evidenciadas por la Comisión Europea para que fuera efectiva esta participación, deberían haber supuesto un fundamento jurídico suficiente para que el Tratado por el que se establece una constitución para Europa incorporara, en su artículo I-47, una referencia expresa a las consultas con las autoridades regionales con competencias legislativas, junto con la referencia relativa a las consultas a los ciudadanos y a las asociaciones representativas.

3. La institucionalización jurídica de las relaciones entre los parlamentos regionales y el Parlamento Europeo

La lógica federal de la Unión Europea y las características de su sistema institucional, por un lado, y la naturaleza de los parlamentos regionales con poderes legislativos, por otro, podrían fundamentar una institucionalización jurídica de la participación parlamentaria regional en el proceso de adopción de decisiones comunitario canalizada a través del Parlamento Europeo.

190. COMISIÓN EUROPEA. «La gobernanza europea...» (p. 6).

191. Por ejemplo, cuál va a ser el servicio de la Comisión encargado de la organización y coordinación del diálogo; cuáles van a ser las asociaciones regionales susceptibles de participar en dicho diálogo; cuáles son los efectos que se derivan de las consultas, etc.

Como se ha venido destacando a lo largo de este trabajo, existen razones de diversa índole que podrían fundamentar la conveniencia de una participación de las entidades regionales con competencias legislativas en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias. Ello, lógicamente, genera la necesidad de un diálogo estructurado y sistemático entre las regiones y todas las instituciones y órganos comunitarios, en especial con el Comité de las Regiones.

Sin embargo, el planteamiento más adecuado en aras de una institucionalización jurídica de la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas, a través de un estatuto consultivo, en el marco del sistema institucional comunitario, se configuraría a través del Parlamento Europeo.

La asociación de los parlamentos regionales con el Parlamento Europeo en el proceso de decisión normativo comunitario debería tener como finalidad que estos pudieran dejar constancia de sus intereses. La virtualidad de la asociación parlamentaria, tanto en el plano colectivo como individual, debería preverse en el momento procesal de la recepción por parte del Parlamento Europeo de la iniciativa legislativa de la Comisión. Obviamente, la complejidad de los procedimientos comunitarios exigiría una participación continuada de los entes regionales en el análisis de las enmiendas y segundas lecturas de la misma propuesta. Todo ello en aras, además, de una mayor coherencia y globalidad de la estrategia del Parlamento Europeo y en aras a un mayor control democrático respecto a otras instituciones comunitarias y respecto a los propios gobiernos nacionales y regionales.

La asociación regional, tanto gubernamental como parlamentaria, redundaría en la eficacia y en la comprensión por parte de los ciudadanos acerca de las políticas de la Unión Europea. En último término, la participación regional en el marco de la Unión Europea acercaría a los ciudadanos al proceso comunitario, lo cual permitiría paliar, aún cuando fuera parcialmente, uno de los problemas más inquietantes a los que se enfrenta el futuro de la Unión Europea: la aceptación del proceso por parte de los ciudadanos.

Además, el propio Parlamento Europeo ha propuesto la celebración de un acuerdo interparlamentario, de carácter no vinculante y semejante a los acuerdos marco o memorandos, que pudiera servir de base para la cooperación y consulta entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales:

Il faudrait envisager la possibilité d'un véritable accord interparlementaire, qui permettrait de rendre systématiques sur la base de programmes des multiples formes de consultation et coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Il ne s'agirait pas d'un accord formellement contraignant, comme le sont les accords-cadres entre les institutions de l'Union; mais il pourrait tout autant définir les engagements et les modes de conduite adoptés par les parties prenantes, ce qui contribuerait à favoriser un climat de confiance réciproque en plus d'un développement plus riche et ordonné de la collaboration qui s'inspire d'un principe de complémentarité, dans le respect de la diversité des mandats et points de vue respectifs et de l'autonomie de chaque institution.¹⁹²

192. PARLAMENTO EUROPEO. *Rapport sur les relations...* (p. 15).

Estas previsiones relativas a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales podrían extenderse, por lógica jurídica, a los parlamentos regionales.

Dicho acuerdo podría organizar de forma sistemática la cooperación interparlamentaria, previendo y regulando temas como por ejemplo:

- El intercambio de informes y documentos.
- La previsión de encuentros multilaterales o bilaterales en temas de interés común.
- Los órganos del Parlamento Europeo y de los parlamentos regionales encargados de articular todas las medidas.
- La creación de oficinas técnicas en el seno del Parlamento Europeo encargadas de canalizar los contactos.
- Los cambios estructurales y administrativos en el seno de los parlamentos regionales con el fin de mejorar el seguimiento de los temas comunitarios.

Además de la institucionalización de un estatuto consultivo en el seno del Parlamento Europeo, la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas debería ser equiparable a la actualmente existente con los parlamentos nacionales.

De esta forma, en primer lugar, podrían extenderse a los parlamentos regionales con competencias legislativas todas las obligaciones de información y cooperación con los parlamentos nacionales que vinculan, particularmente a la Comisión pero también al Consejo, al Consejo Europeo y al Tribunal de Cuentas.¹⁹³ La transmisión de los documentos, por canales informáticos, simultáneamente a los parlamentos regionales no supondría ningún tipo de dificultad técnica ni un aumento presupuestario.

En segundo lugar, también tendría interés la extensión a los parlamentos regionales de los mecanismos relativos al control político y jurídico del principio de subsidiariedad, atribuidos por el Tratado por el que se establece una constitución para Europa en favor de los parlamentos nacionales. Así, podría disponerse la posibilidad de que los parlamentos regionales con competencias legislativas pudieran dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión un dictamen sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. La previsión que hace el Tratado por el que se establece una constitución para Europa deja a la voluntad de los parlamentos nacionales la posibilidad de consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

La previsión del Tratado por el que se establece una constitución para Europa de que toda propuesta comunitaria incluya una ficha en la que se evalúe el principio de subsidiariedad a los fines de una fundamentación más rigurosa, debería conducir, por razones de simple eficacia, al establecimiento de un mecanismo jurídico por el cual los parlamentos regionales pudieran expresar su opinión al respecto. Una

193. Véase la parte segunda de este trabajo.

articulación jurídica consultiva entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales podría servir para hacer llegar estos intereses en la posición final del Parlamento Europeo.

El Tratado por el que se establece una constitución para Europa plantea, como ya se ha señalado, un mandato de cooperación entre el Parlamento Europeo y órganos colectivos como la COSAC. Sin desconocer las virtualidades que dicha cooperación pudiera significar, sobre todo en el plano del reconocimiento político de las instituciones regionales, una consulta directa e individual de los parlamentos regionales con competencias legislativas ofrece más perspectivas de ser eficaz en la medida en que se fundamenta en una participación directa y un intercambio recíproco de información, sin que dicha relación sea mediatizada por otros órganos colectivos regionales –como la NORPEC o la CALRE– o estatales.

Desde el punto de vista del fundamento jurídico, la institucionalización jurídica de un estatuto consultivo de los parlamentos regionales con el Parlamento Europeo no presenta obstáculos jurídicos insalvables en la medida en que podría fundamentarse en una previsión jurídica en el Reglamento interno del Parlamento Europeo.

La articulación jurídica de esta relación parlamentaria podría establecerse mediante un procedimiento de consulta entre órganos del Parlamento Europeo y de los parlamentos regionales. A estos efectos, el artículo 24 de Reglamento del Parlamento Europeo ofrece un fundamento jurídico que podría servir para articular la participación de los parlamentos regionales. Dicho artículo dispone que el órgano competente en los asuntos vinculados con las relaciones con los parlamentos nacionales sea la Conferencia de Presidentes. La Mesa del Parlamento Europeo designará a dos vicepresidentes para la puesta en práctica de dichas relaciones, debiendo informar a la Conferencia de Presidentes acerca de estas actividades.

De esta forma, una interpretación extensiva de este artículo, que incluyera las relaciones con los parlamentos regionales, o la simple modificación, a este respecto, del Reglamento del Parlamento Europeo de forma que dispusiera expresamente las relaciones con los parlamentos regionales podría servir de fundamento jurídico sobre esa cuestión. Desde este planteamiento, podrían establecerse reuniones periódicas o específicas –a raíz de propuestas normativas especialmente relevantes para los parlamentos regionales– entre los dos vicepresidentes, encargados de tales relaciones, y los representantes de los parlamentos regionales.

Este primer nivel de asociación no debería excluir que, en casos de especial importancia, representantes de los parlamentos regionales, con voz pero sin voto, pudieran participar en los trabajos de las comisiones del Parlamento Europeo que afectasen a sus competencias como, por ejemplo, entre otras, la Comisión de Política Regional.¹⁹⁴ El mismo Parlamento Europeo, en el marco de las relaciones con los parlamentos nacionales, se ha referido a la intensificación de una cooperación entre las respectivas comisiones parlamentarias en ámbitos como, por ejemplo, la

194. Propuesta planteada por la CALRE (www.calre.net).

política exterior y de seguridad común, la unión monetaria, el espacio de libertad, seguridad y justicia o la Comisión de Asuntos Constitucionales.¹⁹⁵

En el caso español, existen precedentes de reuniones entre parlamentos autonómicos y el Parlamento Europeo. Así, representantes de Castilla-La Mancha participaron en la Comisión de Asuntos de la Mujer del Parlamento Europeo.¹⁹⁶

Al mismo tiempo, en los temas de mayor relevancia podría tener interés el hecho de que los parlamentos regionales fueran escuchados en el pleno del Parlamento Europeo. Desde un punto de vista instrumental, se ha propuesto la creación, en el seno del Parlamento Europeo, de una oficina técnica de relaciones con los parlamentos regionales con el objetivo de canalizar la información recíproca y las iniciativas regionales.¹⁹⁷ Esta oficina técnica podría estar formada por representantes o letrados enviados por los parlamentos regionales. Su función podría consistir en el análisis de los documentos del Parlamento Europeo que tuvieran una incidencia directa sobre las competencias de los parlamentos regionales y en la canalización bilateral de la información. En este marco, sería de interés un flujo constante de datos y valoraciones compartidas, lo cual facilitaría una visión íntegra e integrada de los problemas y las soluciones. Este flujo de información podría preverse tanto desde una perspectiva presencial como a través de canales informáticos.

De la misma forma, el desarrollo y sistematización de los contactos entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales podría requerir cambios estructurales y administrativos, en el seno de estos últimos, con el fin de un mayor aprovechamiento de las potencialidades que se derivan de su articulación con las instituciones comunitarias, en general, y, en especial, con el Parlamento Europeo.¹⁹⁸ En ese contexto, podría ser de interés el establecimiento, con el fundamento en las prerrogativas que se deducen del principio de autonomía parlamentaria, de una unidad administrativa dedicada a la Unión Europea. Dicha unidad, dirigida por letrados de los parlamentos regionales especializados en asuntos europeos, podría tener como funciones esenciales el estudio y seguimiento de la legislación comunitaria y la detección de temas especialmente sensibles de cara a los intereses regionales.

195. PARLAMENTO EUROPEO. *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne* (2001/20038 INI). Final A5-0023/2002. Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Giorgio Napolitano, 23.1.2002, p. 8.

196. Véase, por ejemplo, ARCE JANÁRIZ, A. *Unión Europea y parlamentos regionales...* (p. 97).

197. CALRE. Sesión plenaria. Madeira. Octubre 2001. www.calre.net.

198. Así por ejemplo, el Parlamento francés y el británico han creado, en su seno, estructuras especializadas en el Derecho de las CE y de la UE. Véase SAULNIER, E. *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union Européenne*. LGDJ, París, 2002.

4. La garantía de los poderes legislativos de los parlamentos regionales: el acceso a la jurisdicción comunitaria en los ámbitos de competencia legislativa de los entes regionales

La previsión de la legitimación activa y pasiva ante la jurisdicción comunitaria permitiría superar toda una serie de disfuncionalidades de carácter político y técnico-jurídico en el plano comunitario. Fundamentalmente, esta falta de legitimación activa se traduce en la indefensión jurídica de unas entidades dotadas de autoridad política y poderes legislativos que el ordenamiento comunitario debería reconocer, como comunidad de derecho. Desde una perspectiva más global, esta situación plantea una difícil armonización con algunos de los valores y principios sobre los que se sustenta la Unión Europea, como son el principio de democracia y de estado de derecho o el reconocimiento de la autonomía local y regional.

Por ello, dicha legitimación regional ante la jurisdicción comunitaria ha sido defendida tanto desde una perspectiva institucional¹⁹⁹ como doctrinal.²⁰⁰

El Tribunal de Primera Instancia ha señalado que, a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, el concepto de estado miembro se refería únicamente a las autoridades gubernamentales de los estados miembros y no puede ampliarse a los gobiernos de las regiones, sea cual fuere la amplitud de competencias que les sean reconocidas.²⁰¹ De esta forma, el acceso de las entidades infraestatales a la jurisdicción comunitaria estaría limitada a la posibilidad de que estas estuvieran legitimadas como personas jurídicas privadas,²⁰² debiendo probar, por tanto, que el acto jurídico impugnado les afecta de manera directa e individual.

Esta asimilación es errónea conceptualmente y comporta una serie de problemas jurídicos de diversa índole. Desde una perspectiva general, la actuación, en sus relaciones jurídicas, de un ente público se fundamenta en la noción de potestad, noción que no puede ser equiparable a la noción de derecho subjetivo, propia de una relación jurídico-privada.

El Tribunal de Primera Instancia, en este contexto, ha descartado que para aceptar la admisibilidad de un recurso interpuesto por un ente regional de un estado miembro, bastara que este invocara que la aplicación o ejecución de un acto comunitario podía afectar, de una manera general, a las condiciones socioeconómicas del

199. Por ejemplo, en el marco de la CALRE o de la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos o, incluso, por el Parlamento Europeo. Informe Lamassoure, citado.

200. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Las regiones en el proyecto de Tratado de nueva Constitución para Europa». En: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) y ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 479).

201. Auto del Tribunal de Primera Instancia del 16 de junio de 1998, as. T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consejo de la UE, Rec. 1998, p. II-2883; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia del 30 de abril de 1998, Vlams Gewest c. Comisión, T-214/95, Rec. p. II-0000.

202. En el caso español, como es sabido, existe un acuerdo adoptado por la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, del 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Europeas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, anexo a la Resolución del 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia (BOE, 2 de abril de 1997). Dicha participación, no obstante, se canaliza exclusivamente a través de la representación gubernamental.

territorio en cuestión. Así, por ejemplo, en un asunto donde la Comunidad Autónoma de Cantabria invocaba las repercusiones socioeconómicas, en su territorio, de un reglamento comunitario relativo a las ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración, el Tribunal de Primera Instancia consideró que solamente estos últimos, los astilleros, en su condición de operadores económicos contemplados por el reglamento impugnado, eran los afectados por las disposiciones pertinentes:

Respecto a la cuestión de si otras personas físicas o jurídicas pueden considerarse afectadas en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, procede recordar que, como se desprende de una jurisprudencia reiterada, no se puede considerar que afecte individualmente a una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría y, por consiguiente, dicha asociación no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no pueden imponerlo (véase, por ejemplo, el auto del Tribunal de Primera Instancia del 30 de septiembre de 1997, *Federolio c. Comisión*, T-122/96, Rec. II-1559, ap. 69).²⁰³

En cambio, el Tribunal de Primera Instancia, en un asunto posterior, admitió que existía una afectación individual a una entidad regional en el marco de un recurso interpuesto, entre otros, por un *Land* alemán contra una decisión de la Comisión que declaraba que unas ayudas públicas eran incompatibles con el Tratado. El Tribunal tomó en consideración en este asunto la afectación a las competencias legislativas y financieras del ente regional:

Por lo que se refiere a la cuestión de si el interés del *Freistaat* de Sajonia para impugnar la Decisión no está comprendido en el interés del Estado alemán (véase la sentencia *Regione Friuli Venezia Giulia c. Comisión*, antes citada, ap. 34). De cuanto precede se desprende que su posición no puede compararse a la del demandante en el asunto en el que recayó la sentencia *DEFI/Comisión*, antes citada. En dicho asunto, el Gobierno francés gozaba de la facultad de determinar la gestión y la política del Comité DEFI y, por tanto, de definir también los intereses que este debía defender. Por el contrario, las subvenciones a la inversión controvertidas en el presente caso constituyen medidas adoptadas por el *Freistaat* de Sajonia en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución alemana.²⁰⁴

De ello, el Tribunal de Primera Instancia deduce que el mencionado *Land* alemán tiene un interés para impugnar la decisión de la Comisión distinto del Estado alemán y, por tanto, está facultado para interponer el recurso de anulación. El Tribunal desestimó, en este asunto, la excepción de inadmisibilidad interpuesta por la Comisión en la que se oponía a la legitimación activa de la entidad regional. Así, la Comisión argumentó que reconocer la legitimación para interponer recur-

203. Tribunal de Primera Instancia: sentencia del 16 de junio de 1998, citada, p. II-2283.

204. Tribunal de Primera Instancia: sentencia del 15 de diciembre de 1999, as. T-132/96 y T-143/96, Rec. p. II-3703.

sos a una entidad territorial iría en detrimento de la responsabilidad exclusiva del estado miembro en materia de ayudas financiadas por fondos públicos y podría dar lugar a conflictos de intereses entre la entidad territorial y el estado miembro de que se trate.

Esta sentencia del Tribunal de Primera Instancia no supone una superación de los problemas jurídico-políticos señalados en torno a la legitimación activa de los entes regionales, en la medida en que continúa equiparando la legitimación regional a la de las personas físicas y jurídicas privadas. Sin embargo, es destacable el hecho de que el Tribunal considere relevante, a los efectos del derecho comunitario, las competencias legislativas y financieras de estos entes regionales, así como que declare expresamente la posibilidad de que exista un interés distinto entre la entidad regional y el estado miembro, lo cual podría abrir la puerta a posteriores desarrollos jurisprudenciales en relación con la legitimidad activa de los entes regionales.

El acceso a la jurisdicción comunitaria por parte de los entes regionales podría articularse, bien a través del Parlamento Europeo, o bien directamente, otorgando legitimidad activa a una institución representativa de dichos entes en el procedimiento de anulación previsto en el artículo 230 del TCE, con el fin de salvaguardar sus prerrogativas.²⁰⁵

La previsión de que el Parlamento Europeo pudiera plantear un recurso de anulación para defender los poderes legislativos de los entes regionales ante la jurisdicción comunitaria tiene la ventaja de que, probablemente, su articulación jurídica no requeriría una reforma del Tratado de la Comunidad Europea. Así, la modificación de su reglamento interno podría constituir una base jurídica suficiente. Sin embargo, esta opción plantea el problema de la determinación de la voluntad del Parlamento Europeo para interponer tal recurso en el caso de que los entes regionales así lo exigieran.

Asimismo, se trataría de un acceso indirecto de los entes regionales, mediatizado a través de otras instituciones que representarían otros intereses. El Tratado por el que se establece una constitución para Europa dispone que el Tribunal de Justicia será competente para conocer los recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad, interpuestos por los estados miembros o tramitados por estos de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su parlamento nacional o la cámara del mismo. Parece razonable que los parlamentos regionales también puedan proponer a los parlamentos nacionales la impugnación de un acto legislativo de la UE. La necesaria articulación entre los parlamentos nacionales y regionales, prevista para el mecanismo de la alerta rápida, en el marco del control del principio de subsidiariedad, debería extenderse también a este ámbito.

Además, se atribuye al Comité de las Regiones la legitimidad activa ante el Tribunal de Justicia tanto para salvaguardar sus prerrogativas como para impugnar una posible vulneración del principio de subsidiariedad.

205. Esta última posibilidad ha sido propuesta por la CALRE (www.calre.net).

La posibilidad de un recurso de los entes regionales tiene la virtualidad de que articularía un acceso directo entre dichos entes y la jurisdicción comunitaria. Dicho recurso podría articularse concediendo legitimidad activa ante la jurisdicción comunitaria al gobierno regional o a los parlamentos regionales. Sin embargo, esta previsión requeriría una modificación del artículo 229 del TCE relativa al recurso de anulación. Otra posibilidad jurídica sería la creación de una sala jurisdiccional específica encargada de conocer los recursos interpuestos por parlamentos nacionales. La ventaja de este último caso es que podría interpretarse en el sentido de que no requeriría una modificación expresa de los tratados constitutivos si se contemplara expresamente, en el acto de creación de la sala jurisdiccional, la legitimidad activa de dichos parlamentos.

De la misma forma, como contrapartida, también se podría reconocer la legitimidad pasiva a las entidades regionales como entes responsables de los incumplimientos. En este sentido, el propio Parlamento Europeo se ha referido a la conveniencia de modificar la primera frase del artículo 10 del TCE, el cual prevé el denominado principio de cooperación leal, de forma que se incluyera una referencia a las entidades regionales como entidades obligadas a adoptar medidas generales o particulares para asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado.²⁰⁶

206. PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales*.

IV. Consideraciones finales

Primera. La asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas, dentro del procedimiento normativo de la UE, en los ámbitos que afectan a sus competencias tendría la virtualidad de contribuir a solucionar una serie de problemas jurídicos que presenta el sistema comunitario.

La progresiva atribución del ejercicio de poderes legislativos del plano nacional al comunitario ha tenido como consecuencia el desposeimiento de los poderes legislativos que ostentaban algunos entes regionales de los estados miembros en virtud de las respectivas normas constitucionales. Parece razonable su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitario, a título consultivo, en la medida en que ciertos ámbitos materiales de su competencia son regulados o limitados por las instituciones comunitarias, al tiempo que, en algunos supuestos, los entes regionales también serán los encargados de transponer la normativa comunitaria. La finalidad de esta participación parlamentaria regional sería la de contribuir a una definición más global del interés general comunitario, lo cual no pondría en tela de juicio ni las competencias de las Comunidades Europeas ni las funciones jurídicas de sus instituciones.

Dicha asociación permitiría superar, además, los problemas derivados de la escasa participación de los parlamentos regionales en la formación de la voluntad interna de los estados así como de su limitada participación en el seno del Comité de las Regiones.

Asimismo, se atenuaría una dimensión del déficit democrático resultante de la transferencia de poderes legislativos de los estados miembros a las CE. Dicha transferencia de poderes del plano nacional al comunitario ha sido más rápida e intensa que el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo y del refuerzo del control de los parlamentos nacionales y regionales sobre sus respectivos gobiernos.

Una mayor «parlamentarización» del sistema de adopción de decisiones comunitario, en el sentido de, por un lado, una mayor participación del Parlamento Europeo y, por otro, de una acción común entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y regionales que reflejara una «visión parlamentaria común» reforzaría el principio democrático en el marco de la UE y acercaría al ciudadano al proceso de construcción europea.

La asociación directa entre las regiones y las instituciones comunitarias constituye un elemento de particular interés para ayudar a transmitir a las instituciones

comunitarias, además de los intereses que representan, todo tipo de consideraciones con el fin de identificar los problemas y las formas de solución de un modo más realista y global. De esta forma, la asociación regional se configura como un elemento necesario para una formulación eficiente de las políticas comunitarias.

Finalmente, la participación parlamentaria regional reforzaría la lógica federal que preside la Unión Europea en detrimento de una lógica exclusivamente intergubernamental.

Segunda. La participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas, en el plano comunitario, podría plantearse con el fundamento jurídico en una serie de principio generales existentes en el marco del derecho comunitario europeo: el principio de atribución de competencia, el principio de subsidiariedad, el mandato de proximidad al ciudadano como criterio de adopción de decisiones. A ellos podría añadirse el reconocimiento, en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, del principio de la autonomía regional y local.

De las consecuencias jurídicas derivadas de la interpretación de tales principios podría fundamentarse la participación, a título consultivo, de los parlamentos regionales en el procedimiento de adopción de decisiones comunitario.

El reconocimiento del principio de autonomía local y regional, por primera vez en el marco del derecho originario, puede ser el punto de partida de una serie de desarrollos jurídicos posteriores que permitan, a través de una interpretación jurisprudencial e institucional extensiva, la participación regional en el proceso de elaboración normativa de la UE.

La evolución de la UE refleja que el principio de subsidiariedad está llamado a convertirse en una categoría jurídica fundamental para articular los distintos niveles de poder y, por tanto, exige una participación regional. En virtud de este proceso, el principio de subsidiariedad puede llegar incluso a tener una incidencia en los ordenamientos jurídicos internos. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el principio de subsidiariedad, tal y como se prevé en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, implica la obligatoriedad de la participación de regional en la fase de elaboración normativa y de control de las normas comunitarias. En la fase de elaboración normativa, el principio de subsidiariedad fundamenta jurídicamente la obligación de consultas entre las instituciones comunitarias y las entidades regionales, en especial en relación con una fundamentación más rigurosa de la ficha de subsidiariedad que debe elaborar la Comisión. De la misma forma, el mecanismo de alerta rápida conduce a la obligatoria articulación entre los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales a estos efectos. En el plano del control de las normas de derecho comunitario, la exigencia de un adecuado cumplimiento del principio de subsidiariedad conduce, igualmente, a una participación regional en el caso de que un estado miembro o el Comité de las Regiones pretendan interponer un recurso por violación de este principio a iniciativa regional.

Finalmente, la participación de los parlamentos regionales sería coherente con la tendencia a reforzar la participación de los parlamentos nacionales, que cuenta con una práctica y una base jurídica en los tratados.

Tercera. La lógica federal de la Unión Europea y las características de su sistema institucional, por un lado, y la naturaleza de los parlamentos regionales con poderes legislativos, por otro, podría fundamentar que la institucionalización jurídica de la participación parlamentaria regional, a título consultivo, en el proceso de adopción de decisiones comunitario fuera canalizada a través del Parlamento Europeo.

Además de la institucionalización de un estatuto consultivo en el seno del Parlamento Europeo, la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas debería ser equiparable a la actualmente existente con los parlamentos nacionales. La asociación de los parlamentos regionales podría articularse a través de los órganos parlamentarios que tienen atribuida la potestad de colaborar con los parlamentos nacionales. Así, la Conferencia de Presidentes y los vicepresidentes, nombrados a tal efecto, podrían ser el primer canal de relación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales. A estos efectos, podría establecerse un procedimiento de consultas periódicas.

Estas propuestas plantean algunas virtualidades. En primer lugar, permite a los parlamentos regionales dejar constancia de sus intereses en un momento procesal oportuno. En segundo lugar, no se añaden nuevas instituciones al ya complejo sistema comunitario. En tercer lugar, no se plantean problemas jurídicos insalvables en la medida en que podría articularse a través de una reforma del Reglamento interno del Parlamento Europeo. En este marco, podría tener interés la propuesta del Parlamento Europeo de establecer un acuerdo interparlamentario que pudiera servir de base para la cooperación y la consulta.

Este primer nivel de asociación no debería excluir que, en casos de especial importancia, representantes de los parlamentos regionales, con voz pero sin voto, pudieran participar en los trabajos de las comisiones del Parlamento Europeo que afectasen a sus competencias como, por ejemplo, entre otras, la Comisión de Política Regional. Al mismo tiempo, en los temas de mayor relevancia podría tener interés el hecho de que los parlamentos regionales fueran escuchados en el pleno del Parlamento Europeo.

Desde un punto de vista instrumental, podría tener interés la creación de una oficina técnica de relaciones con los parlamentos regionales con el objetivo de canalizar la información recíproca y las iniciativas regionales. El acceso a la ingente cantidad de información emanada de las instituciones comunitarias, su sistematización y valoración a cargo de juristas expertos de los parlamentos regionales constituye un elemento fundamental para la intervención regional. De la misma forma, el desarrollo y sistematización de los contactos entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales podría requerir cambios estructurales y administrativos, en el seno de estos últimos, con el fin de un mayor aprovechamiento de las potencialidades que se derivan de su articulación con las instituciones comunitarias, en general, y con el Parlamento Europeo, en particular.

V. Selección bibliográfica

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.); ROIG MOLÉS, E. (coord.). *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE». *Autonomies*, n.º 29 (2003).
- CARCELÉN CONESA, J. M. «Hacia una política regional común en el marco CEE». *RIE*, n.º 2, p. 475 y ss.
- CONSTANTINESCO, L. J. «La spécificité du droit communautaire». *RTDE*, n.º 1 (1966), p. 1 y ss.
- COSTA, O. «Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne». En: COSTA, O.; KERROUCHE, E., y MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruselas: ULB, 2004, p. 271 y ss.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. «Comunidades Autónomas y "Comitología": el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)». *RGDE*, www.iustel.com.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1982.
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- GIL-ROBLES, L. «Las relaciones entre el PE, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales». En: *Los Parlamentos de Europa y el PE*. Madrid: 1997, p. 316 y ss.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico». *Noticias de la UE* (2000), p. 37 y ss.
- HABERLE, P. «¿Existe un espacio público europeo?». *RDCE*, n.º 3 (1998), p. 120 y ss.
- HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 2003.
- KISS, A. «La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme». En: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Keber*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, p. 434 y ss.
- LAPRAT, G. «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire». *RMC*, n.º 351 (1991), p. 710 y ss.

- LINDE PANIAGUA, E. «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE». *Revista de Derecho de la UE*, n.º 6 (2004), p.177 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A. «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español». *Noticias de la UE*, n.º 117 (octubre 1994).
- MANGAS MARTÍN, A. «¿Qué modelo de integración para Europa?» *CED*, n.º 24 (2001), p. 90 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2.ª ed. Madrid: Tecnos, 1987, p. 218 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A. «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria». En: PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 536 y ss.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986.
- NAGEL, K-J. «Experiencias comparadas de participación regional», en «La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión». En: *La participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, p. 47 y ss.
- NAVARRO BATISTA, N. «El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias». En: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, p. 41 y ss.
- O'LEARY, J. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales». *Revista de Estudios Políticos* (1995), p. 314 y ss.
- PALOMARES AMAT, M. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 217 (2003), p. 3 y ss.
- PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea». En: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no consta el año), p. 90.
- PAREJO ALFONSO, L. «La política regional de la CE». En: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576 y ss.
- PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la UE». *RGDUE*, 2004, www.iustel.com.
- PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

- PESCATORE, P. «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne». *CDE*, n.º 5 (1974), p. 501 y ss.
- PESCATORE, P. «International Law and Community Law. A Comparative Analysis». *CMLR* (1970), p. 167 y ss.
- PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Ginebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972.
- REICHL, C. «Qu'est-ce que... le déficit démocratique?». *RMC* (1991), p. 14 y ss.
- ROZENBERG, O. «La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne». En: COSTA, O.; KERROUCHE, E., y MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruselas: ULB, 2004, p. 75 y ss.
- SANTALÓ BURRULL, V. «Parlamentos regionales y Unión Europea». En: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2003, p. 190 y ss.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.
- SCOFFONI, G. «Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *CDE*, n.º 1-2 (1992), p. 24 y ss.
- SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 449 y ss.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria». *Noticias CEE*, n.º 38 (mayo 1988), p. 123-143.
- TORRENT, R. «Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr». *CMLR* (1999), p. 1229 y ss.
- VILA COSTA, B. «Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas». En: *La integració de les regions a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1987, p. 73 y ss.
- VILA COSTA, B. «El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?». *Anuario CIDOB* (1991), p. 150 y ss.
- WEILER, J. «The Community System: The Dual Character of Supranationalism». *YELR* (1981), p. 267 y ss.

*Parlements régionaux et procédure
d'adoption des décisions au sein
de l'Union européenne*

MIQUEL PALOMARES AMAT

Titre: *La incidencia de la mundialización en los procedimientos de creación y aplicación del Derecho internacional público*

Référence: BJU2003-04240

Chercheur principal: Victoria Abellán Honrubia

Organisme: Université de Barcelone

Centre: Faculté de Droit

Sommaire

Présentation	155
Introduction	159
 I. Problèmes juridico-politiques dérivés du manque de participation dans l'Union européenne des parlements régionaux ayant des compétences législatives	161
1. La perte de compétences législatives des régions	161
2. Le «déficit» de participation parlementaire régionale dans la formation de la volonté interne des états et dans le Comité des Régions	167
3. L'intensification du «déficit démocratique» et du «processus de déparlementarisation» au plan européen	170
4. L'incidence du manque d'association régionale dans l'efficacité des politiques communautaires	174
5. Le renforcement de la logique intergouvernementale au détriment de la logique fédérale au plan européen	178
 II. Fondements juridiques pour l'association des parlements régionaux ayant des compétences législatives au sein de l'Union européenne	183
1. Le fondement de l'Union européenne dans le principe de démocratie	183
2. Le mandat de proximité envers les citoyens en tant que critère d'adoption des décisions et le recours au principe de subsidiarité	187
3. La participation progressive des parlements nationaux au niveau communautaire	191
4. Le respect du principe d'autonomie régionale et locale dans le Traité instituant une constitution européenne	196

III. Procédures institutionnelles destinées à la participation directe des parlements régionaux au sein de l'Union européenne	201
1. La participation individuelle ou canalisée par un organe représentatif des parlements régionaux	201
2. Les consultations entre la Commission et les parlements régionaux . . .	206
3. L'institutionnalisation juridique des relations entre les parlements régionaux et le Parlement européen	211
4. La garantie des pouvoirs législatifs des parlements régionaux: l'accès à la juridiction communautaire dans les domaines de compétence législative des organismes régionaux	215
IV. Considérations finales	219
V. Sélection bibliographique	223

Présentation

Dans un moment comme celui-ci, où la construction politique européenne se trouve dans un état de léthargie à durée indéterminée suite au rejet des citoyens français et hollandais du projet de traité constitutionnel, l'édition d'un livre comme celui-ci doit nous aider à avancer dans le sens d'un meilleur diagnostic et pour articuler différentes propositions de solution à ces déficits qui font qu'à l'heure actuelle le fonctionnement de l'Union européenne ne soit pas perçu par les citoyens comme leur appartenant, et que le manque d'un horizon d'intégration politique leur fait souvent sentir une incertitude évidente et une certaine méfiance envers le projet européen.

Effectivement, si nous remontons aux années cinquante, nous pourrions constater qu'au moment de l'intégration politique, il était déjà perçu comme quelque chose qui ne pouvait être obtenu qu'à partir de la fusion d'intérêts communs et de la solidarité que devrait nous apporter l'intégration économique. Ce qui est certain c'est que pendant toutes ces années, la Communauté a pu consolider un régime juridique propre qui, avec la complicité du Tribunal de Justice a permis d'avancer dans la pleine effectivité des libertés de circulation communautaires, en qualité d'instruments fondamentaux destinés à garantir la pleine réalisation d'un véritable marché intérieur.

Pourtant, bien que les progrès dans le sens de l'intégration économique des états membres aient été réellement spectaculaires, cette intégration politique qui devait venir de manière pratiquement implicite est restée à mi-chemin, non pas tant en raison d'un manque de projet clair à court terme – le traité constitutionnel en est un exemple évident –, mais plutôt du fait du manque de consensus par rapport à la conception finale d'un édifice qui est en chantier depuis plus de cinquante ans. Nous pourrions dire alors que nous savons d'où nous venons, et où nous sommes, mais que nous ignorons vers où nous allons.

Dans ce sens, le fait que cet approfondissement dans l'intégration économique n'ait pas été accompagné d'un avancement significatif de l'intégration politique, du fait de la renonciation de la part de l'Union de mécanismes propres au droit international, a eu pour conséquence de maintenir un fonctionnement institutionnel qui ne répond pas aux paramètres de participation qu'exige une société démocratique de nos jours.

Avancer plus ou moins dans l'intégration politique européenne conditionnera la nature juridique adoptée finalement par l'Union européenne, et déterminera en conséquence, dans son cas, les mécanismes établis pour pallier un déficit démocra-

tique résultant du maintien d'un fonctionnement institutionnel jouissant d'une réelle prépondérance des gouvernements des états membres.

Les limitations évidentes du Parlement européen, au bénéfice du Conseil des Ministres, se sont vues aggravées par le faible rôle qu'a reconnu jusqu'à maintenant l'Union aux parlements nationaux – de fait, avec l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel les parlements nationaux verraient clairement renforcé leur rôle grâce à la possibilité d'agir directement sur les propositions législatives communautaires – et par le rôle nul qui a été attribué aux parlements régionaux, qui voient comment les compétences dont ils faisaient état et sur la base desquelles ils pouvaient exercer leurs fonctions législatives, de promotion et de contrôle gouvernemental, une fois attribuées à l'Union, au lieu d'être exercées par le Parlement européen sont accaparées par le Conseil et la Commission, qui n'ont, bien évidemment, pas le même niveau de légitimité démocratique que détient la chambre européenne.

A partir des années quatre-vingt dix, il semble que l'on soit passé d'un discours se fondant sur le besoin d'accroître les pouvoirs du Parlement européen à l'introduction de concepts de gouvernance, subsidiarité, transparence, défendant l'implication dans le cadre de la construction européenne des parlements nationaux, de la société civile européenne, des agents sociaux etc. Dans ce contexte, la participation des parlements nationaux et régionaux dans la procédure législative communautaire, au delà du niveau interne, reste pleinement justifiée et requiert une légitimation juridique depuis le droit communautaire, légitimation que possèdent les parlements nationaux, mais que les parlements régionaux qui ont été traditionnellement ignorés par le droit européen, ne présentent pas à l'heure actuelle.

Il faut dire que lorsque nous parlons de régions au sein de l'Union européenne, nous nous trouvons confrontés à deux niveaux de difficultés. D'une part, l'articulation institutionnelle de celle-ci faite à partir du droit international, qui considère la participation des organes infranationaux comme un problème interne des états. D'autre part, l'hétérogénéité qui environne le fait régional, – sous le concept de région on trouve des instances dotées d'autonomie politique et administrative à de simples domaine de décentralisation administrative ou délimitations territoriales – fait qu'une réglementation par le droit communautaire de la participation des régions européennes dans la formation et l'application de celui-ci puisse sembler à première vue extrêmement complexe.

C'est là que nous devons faire valoir le statut spécifique que les régions ayant des compétences législatives doivent détenir dans le fonctionnement de l'Union. Si nous considérons les fonctions exercées par les assemblées législatives régionales par rapport au droit communautaire, nous verrons qu'au niveau interne et dans le domaine de leurs compétences respectives, il leur appartient en premier lieu, de développer et d'appliquer le droit dérivé que peut comporter dans certains cas la transposition de directives communautaires. En second lieu, il leur appartient de contrôler et de promouvoir politiquement le gouvernement régional respectif, pour ce qui est tant de l'application du droit communautaire de sa compétence, que de celui qui se réfère au positionnement de ce gouvernement dans la formation de la position commune de l'État dans la Communauté.

Ce statut particulier devrait donc être reconnu aux régions européennes ayant des assemblées législatives élues démocratiquement exerçant dans le domaine de leurs compétences respectives les fonctions de transposition et de développement du droit communautaire, ainsi que de promotion et de contrôle de l'activité gouvernementale dans les affaires européennes.

Ce qui est sûr, c'est qu'il est plus facile pour l'Union et plus logique du point de vue du droit international d'ignorer le problème et de se reporter à ce que l'on appelle le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale de chaque état membre, c'est à dire, de considérer l'organisation territoriale comme un sujet étranger à l'Union, et donc, étranger au droit communautaire. Ceci implique que les gouvernements et les parlements régionaux européens, malgré leur implication directe dans le développement et l'application du droit communautaire ne puissent bénéficier d'une relation directe avec l'Union, ne puissent accéder au même niveau que les États au Tribunal de Justice et soient formellement irresponsables devant celui-ci en cas d'atteinte au droit communautaire.

Le souhait de proximité envers les citoyens si souvent exprimé par l'Union est donc contredit par une application extensive de ce principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, et d'autant plus lorsque le Tribunal constitutionnel espagnol insiste sur l'idée que sa pertinence dans l'Union européenne suppose une redéfinition du concept de relations internationales qui doit comporter que quand nous faisons référence à l'Union, la compétence nationale typique des relations internationales entre en crise, car le domaine juridique créé est plus interne qu'international.

Dans ce contexte juridique, prétendre que les citoyens finiront par s'intéresser aux affaires européennes, prétendre qu'ils se sentiront proches des institutions européennes, dans une Union qui institutionnellement se borne à avoir des relations avec les États, ceux-ci étant considérés comme des administrations centrales, et qui ignore matériellement et formellement la structure territoriale de chacun, est certainement une aberration.

Sur ce point, ce livre a l'avantage de situer les parlements régionaux européens ayant des compétences législatives au centre du débat, et l'auteur y parvient grâce à une analyse approfondie des problèmes issus du manque de participation de ces derniers à l'Union, du fondements juridique du droit de ceux-ci à participer pleinement aux affaires européennes, et finalement, grâce à l'articulation d'un suivi de propositions innovantes de participation.

Dans ce chapitre, il convient de mentionner les propositions que fait M. Palomares concernant l'association des parlements régionaux ayant des compétences législatives à la Commission européenne et au Parlement européen. Pour ce qui est de la première, on propose une participation de ces derniers tant à la phase préparatoire d'élaboration normative, qu'à la phase de transposition des directives, exécution normative et application matérielle. Pour ce qui est de l'institutionnalisation juridique de l'association des parlements régionaux au Parlement européen, l'auteur souligne que celle-ci doit avoir pour but que ces parlements puissent exprimer leurs intérêts devant la Chambre, dans le domaine de leurs compétences, de la

même manière que les parlements nationaux. Comme nous le rappelle l'auteur, cette association des chambres régionales au Parlement européen affirmerait l'efficacité et la compréhension par les citoyens des politiques de l'Union, avec pour avantage que leur articulation juridique ne requerrait qu'une simple modification ponctuelle du règlement de la chambre européenne.

Enfin, l'étude exhaustive du Dr. Miquel Palomares doit nous être extrêmement utile pour pouvoir doter l'actuelle revendication de nombreuses assemblées législatives régionales européennes, non seulement d'arguments politiques que des organisations telles que la CALRE a forgé peu à peu au cours de ses huit années d'existence, mais également de solides arguments juridiques qui serviront incontestablement à rapprocher le débat européen des citoyens grâce à une participation des parlements régionaux au fonctionnement de la Communauté.

Palais du Parlement, le 11 juillet 2005

VICENÇ M. SANTALÓ I BURRULL

*Juriste Directeur de l'Office de Droit comparé et des Relations
interparlementaires du Parlement de Catalogne*

Introduction

L'existence de différentes instances de décision politique et législative constitue une donnée objective dans certains états membres de l'Union européenne (UE)¹ Jusqu'à la dernière adhésion, s'était produit, dans l'Union européenne, une augmentation du nombre des états membres avec des structures territoriales complexes, ainsi qu'un processus de décentralisation dans certains états.² Toutefois, la dernière adhésion semble avoir généralisé une UE formée par des états centralisés.

Dans ce contexte, il est à signaler que les deux processus, celui d'unification européenne et de régionalisation, pourraient être considérés comme la manifestation d'un même phénomène : aller au delà de l'État en tant que titulaire exclusif du pouvoir public.³ Dans tous les cas, l'existence d'une pluralité de centres de décision politique et législative dans les états décentralisés rend évidente la nécessité d'une articulation structurée entre tous les niveaux. D'après le professeur Luciano PAREJO, on peut établir un parallélisme entre le processus d'intégration européen et la reconversion de l'État préconstitutionnel espagnol. Dans les deux cas s'est présenté le problème de la redistribution des centres de pouvoir, c'est à dire, des compétences, ainsi que de l'organisation et du fonctionnement de chaque sous-système en tant qu'éléments d'un système global spécifique.⁴ Tous ces éléments devraient être arti-

1. Les états membres de l'Union européenne ayant une structure politique qui répond – du moins partiellement – à une logique fédérale ou décentralisée sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Portugal (les Açores et l'Île de Madère) et la Finlande (îles d'Åland).

2. Par exemple, la proclamation de la Belgique en tant qu'état fédéral en 1993 ou le programme de « *devolution* » au Royaume-Uni.

3. CONSTANTINESCO, V. « Communautés européennes, États, régions : l'influence des structures décentralisées ou fédérales de l'État dans la construction européenne ». *RIE* (1989), p. 11. Ce processus pourrait s'étendre à la participation et à la représentation, dans des contextes internationaux, des autorités locales. Il conviendrait ainsi de mentionner le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ou le Comité consultatif des Autorités locales auprès des Nations unies. Voir PONS RÀFOLS, F. X. « Note d'introduction. Intervention du maire de Barcelone devant l'Assemblée générale des Nations unies ». *Agenda de l'ONU*, n° 4 (2001), p. 185 et suivantes.

4. PAREJO ALFONSO, L. « La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea » (La participation des Communautés autonomes dans le processus d'adoption des décisions de l'Union européenne), dans : PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.). *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (L'action extérieure et la communautaire des lánders, des Régions, des Cantons et des communautés autonomes). (pas d'année de parution), p. 90.

culés juridiquement en vue d'une efficacité maximum et de la légitimité du système dans son ensemble.

Dans ce contexte, l'association des organes régionaux peut apporter au modèle européen des avantages en termes de légitimité et d'efficacité, pourvu qu'elle repose sur deux suppositions : en premier lieu, les propositions devraient entrer dans le cadre de la nature juridique de l'UE. À partir de là, des propositions telles que la création d'une seconde chambre, formée par des représentants des parlements nationaux et régionaux, affecterait, sans doute, les équilibres émanant de la méthode communautaire et requerrait une reconsidération de la nature juridique de l'UE. En second lieu, les propositions ne devraient affecter ni les compétences de l'UE ni les pouvoirs de leurs institutions.

Ainsi, on peut apprécier une tendance dans le processus d'intégration européenne qui est que la nature du modèle institutionnel communautaire, reposant sur un principe d'équilibre interinstitutionnel, tend à assumer progressivement les caractéristiques d'un modèle parlementaire. Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, l'augmentation progressive du rôle des parlements nationaux ou le recours à la Convention européenne pour préparer la réforme des traités en sont la preuve évidente. On pourrait donc considérer que le modèle parlementaire et ses potentialités, de légitimité, proximité, transparence et garanties de contrôle, constitueront un élément prépondérant dans le débat portant sur le futur de l'UE.

L'objet de ce travail est l'étude d'un aspect spécifique abordé dans le cadre plus général de la participation régionale dans la construction européenne : la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives au processus de décision réglementaire communautaire. À cette fin, sont abordés dans la première partie, certains problèmes juridico-politiques du manque de participation dans l'UE des parlements régionaux ayant des compétences législatives. Dans la deuxième partie sont présentés quelques fondements juridiques, dans le cadre du droit communautaire, qui pourraient légitimer la participation de ces parlements. Ces fondements juridiques devraient être considérés comme une approche *de lege ferenda*, dans la mesure où, dans le cadre des travaux de la Convention européenne, la thèse qui est à été renforcée est celle qui insiste sur la considération que la participation régionale dans le processus de la construction européenne est une affaire interne aux états membres.⁵ Finalement, le travail aborde la possible articulation institutionnelle directe des parlements cités avec les institutions communautaires et ses implications juridiques et institutionnelles.

5. ALBERTÍ ROVIRA, E. « Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins de la UE » (Les régions dans la nouvelle UE. Le long chemin vers une présence directe des régions au sein de l'UE). *Autonomies*, n° 29 (novembre 2003), p. 187 et suiv. PÉREZ MEDINA qualifie de « décourageante » l'évaluation finale sur le traitement de la question régionale dans le projet du Traité constitutionnel : PÉREZ MEDINA, J. M. « Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional de la UE ». *RGDE* (2004), www.iustel.com, p. 1.

I. Problèmes juridico-politiques dérivés du manque de participation dans l'Union européenne des parlements régionaux ayant des compétences législatives

1. La perte des compétences législatives des régions

L'attribution progressive de l'exercice des pouvoirs législatifs du niveau national au niveau communautaire¹ a eu pour conséquence la dépossession des pouvoirs législatifs que détenaient quelques organes régionaux des états membres en vertu de leurs dispositions constitutionnelles respectives. Face à cette situation, les organes régionaux ayant des pouvoirs législatifs ont revendiqué, à titre individuel ou dans le cadre de forums de représentation collective, un degré supérieur de participation au processus d'intégration européenne. L'argument de fond est que le processus de construction européenne doit reposer pour des raisons de légitimité démocratique, de proximité envers les citoyens et d'efficacité, sur la structure politique des états de manière à permettre une projection de la réalité politique juridique des organismes régionaux dans le cadre communautaire.

Des objectifs d'intégration sectorielle des traités constitutifs des Communautés européennes (CE), et du principe d'attribution des compétences aux CE, et des pouvoirs aux institutions communautaires, on peut déduire, en principe, l'incompatibilité juridique de toute tentative de participation des organes infranationaux dans le domaine communautaire. C'est pourquoi, cette participation devrait s'articuler au plan interne communautaire comme une partie de la formation de la volonté de l'État, unique sujet reconnu devant les institutions communautaires. Depuis cette perspective, la participation des organes régionaux ayant des compétences législatives ne pourrait faire l'objet d'une réglementation communautaire. En outre, le système institutionnel communautaire compte avec l'existence d'un organe représentant la légitimité régionale et locale : le Comité des Régions.

1. Il convient de signaler dans ce contexte que l'exercice de ces pouvoirs législatifs de la part de la Communauté comprend tant les pouvoirs prévus de manière expresse dans les traités constitutifs que ceux qui ont été déterminés par les institutions communautaires avec le fondement juridique des compétences implicites et subsidiaires. Concernant la délimitation des compétences communautaires, voir par exemple MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid : McGraw-Hill, 1997.

La légitimité de la participation des organes régionaux, et donc, des parlements régionaux ayant des pouvoirs législatifs peut être défendue dans la mesure où l'Union européenne agit dans des domaines matériels qui ne lui ont pas été attribués de manière exclusive, et dont sont titulaires les organes régionaux. Ainsi, à partir d'une approche plus large que celle de la distribution des compétences, on pourrait présenter l'argument de la participation régionale lorsque, du fait de l'action communautaire, les intérêts généraux des organes régionaux se voient affectés.

Dans ce cadre, il faut tenir compte du fait que l'évolution du processus d'intégration européenne a diversifié les objectifs et la portée de la nature des compétences communautaires dans la mesure où, parallèlement aux objectifs d'intégration sectorielle qui se traduisent par des politiques uniques des CE (comme par exemple, la politique commerciale ou la politique monétaire), se trouvent d'autres domaines pour lesquels les objectifs se reflètent dans des politiques concurrentes – dans le sens où elles peuvent exercer les mêmes fonctions sur une même matière – et complémentaires – dans le sens où l'action communautaire sert de soutien à l'action nationale – entre les états et les CE. Dans les cas où les organes régionaux disposent de pouvoirs législatifs, il ne semble pas approprié politiquement ou juridiquement de les exclure de la participation au processus communautaire d'adoption des décisions législatives sans affecter le principe d'attribution des compétences. Dans ce contexte, il faut prendre en considération le fait que l'article 5 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe exprime que l'Union respecte l'autonomie régionale et locale. De cette manière, le préambule de la Charte des droits fondamentaux fait référence au fait que l'Union doit contribuer à défendre et à promouvoir les valeurs communes qui constituent son patrimoine spirituel et moral dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que l'identité nationale des états membres et l'organisation de leurs pouvoirs publics au plan national, régional et local.

Les différentes dispositions constitutionnelles et légales nationales attribuent des pouvoirs législatifs aux organes régionaux, principalement dans les matières suivantes : l'économie², l'industrie et l'énergie³ ; l'agriculture⁴, les transports⁵, la santé publique⁶, l'urbanisme⁷, l'assistance sociale⁸, la sécurité sociale et le régime des retraites⁹, la protection de l'environnement¹⁰, l'enseignement¹¹, la culture¹², l'emploi

2. Allemagne (art. 74.1.11 de la Constitution allemande) ; Espagne (art. 148.13) ; Portugal (art. 229 de la Constitution portugaise, concernant les territoires des Açores et de Madère).

3. Allemagne (art. 74.1.11) ; Autriche (art. 12 de la Constitution autrichienne).

4. Allemagne (art. 74.1.17) ; Espagne (art. 148.3) ; Italie (art. 117 de la Constitution italienne).

5. Allemagne (art. 74.1.21-23) ; Italie (art. 117) ; Espagne (art. 148.5).

6. Allemagne (art. 74.1.19 et 20) ; Espagne (art. 148.21) ; Autriche (art. 12).

7. Allemagne (art. 74.1.18) ; Espagne (art. 148.3) ; Italie (art. 117).

8. Espagne (art. 148.14) ; Italie (art. 117) ; Autriche (art. 12).

9. Allemagne (art. 74.1.12) ; Belgique (art. 127 de la Constitution belge) ; Espagne (art. 149.17).

10. Allemagne (art. 74.1.24) ; Espagne (art. 148.9).

11. Allemagne (art. 75.2) ; Belgique (art. 127.2) ; Autriche (art. 12).

12. Allemagne (art. 75.2) ; Espagne (art. 148.16 et 17) ; Belgique (art. 127).

des langues officielles¹³, la coopération internationale¹⁴, le tourisme¹⁵, le séjour et l'installation d'étrangers¹⁶, la recherche scientifique¹⁷, la pêche dans les eaux intérieures¹⁸, la sécurité publique¹⁹, ainsi que des compétences administratives telles que celle des expulsions²⁰ ou des compétences en matière de fiscalité.²¹ Il est évident que les fonctions juridiques attribuées aux organes régionaux sont diverses et d'intensité distincte.

Comme nous le savons, dans les états fédéraux ou à structure territoriale complexe, la fédération ou l'organe central se réserve fondamentalement les compétences exclusives suivantes : la monnaie, les relations étrangères, la défense et la nationalité. En outre, pour clore le système, les constitutions d'états fédéraux comprennent généralement des clauses résiduelles qui exercent une présomption de compétence en faveur des organes décentralisés. Dans le cas de la Communauté, le principe d'attribution des compétences devrait conduire à une présomption de compétence en faveur des « organes inférieurs ».²²

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe identifie en tant que compétences exclusives, l'union douanière et la politique commerciale commune, l'établissement de règlements sur la compétence nécessaire pour le fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire des états membres dont la monnaie est l'euro et la conservation des ressources biologiques marines dans le cadre de la politique de la pêche. En principe, le caractère exclusif de ces compétences pourrait soulever l'exclusion de la participation régionale dans la définition des actions dans ces domaines. Toutefois, l'interrelation généralisée des matières implique un simplisme dans la distinction entre compétences exclusives et partagées, car il existera toujours des points de connexion relatifs dans le domaine des compétences lorsqu'une administration publique exercera des compétences à une dimension horizontale.²³

L'adoption au niveau communautaire de décisions dans le cadre de certaines politiques transversales, comme par exemple la politique de libre concurrence ou

13. Espagne (art. 148.17) ; Belgique (art. 129).

14. Belgique (art. 127.3) ; Portugal (art. 229).

15. Espagne (art. 148.18) ; Italie (art. 117).

16. Allemagne (art. 74.1.4).

17. Allemagne (art. 74.1.2).

18. Espagne (art. 148.11) ; Italie (art. 117).

19. Espagne (art. 149.29) ; Italie (art. 117).

20. Allemagne (art. 74.1.15).

21. Portugal (art. 229) ; Espagne (art. 133).

22. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003, p. 117.

23. La politique régionale communautaire en est un exemple bien clair, dans la mesure où les fonds structurels ont une incidence significative sur les politiques des organes régionaux et leur financement. ALBERTÍ ROVIRA donne pour exemple que l'exercice de la politique de la compétence communautaire peut influencer dans des domaines non assignés par les organes régionaux comme les services publics. Voir ALBERTÍ ROVIRA, E. « Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE ». *Autonomies*, n° 29 (2003), p. 173.

la politique agricole, ainsi que l'interprétation jurisprudentielle du tribunal de Justice, comportent la perte de la capacité de décision des organismes régionaux dans la mesure où elles limitent et encadrent différentes compétences de ces derniers. De cette manière, ce qui en vertu des dispositions nationales était une attribution politique d'aménagement ou de planification générale est réduit à une simple exécution. Cette situation explicable de par l'attribution des compétences des états à l'Union ne devrait pas comporter nécessairement l'exclusion d'une association régionale dans le cadre communautaire. Dans ce sens, il convient de mentionner que dans le cas du droit espagnol, le droit communautaire crée des mutations dans le bloc de la constitutionnalité.

[...] la integración europea ha introducido modificaciones en muchos ámbitos de actividad, especialmente de naturaleza económica, lo que tiene consecuencias claras en la delimitación jurídica de estas actividades, incidiendo, a su vez, en el bloque de constitucionalidad mediante la producción de auténticas mutaciones de títulos competenciales en la medida en que éstos se definen a partir de sectores de actividad.²⁴

Cette restructuration juridique et politique ne devrait pas empêcher une participation régionale comme l'a signalé le Tribunal constitutionnel espagnol dans le cadre du titre du commerce extérieur :

Respecto de los productos procedentes de la CEE se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no alteran la regla constitucional de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior si éste se identifica, sin más matización con comercio intracomunitario».²⁵

24. [«...l'intégration européenne a introduit des modifications dans de nombreux domaines d'activité, en particulier de nature économique, ce qui implique des conséquences claires dans la délimitation juridique de ces activités, en se répercutant également sur le bloc de constitutionnalité par la création d'authentiques mutations de titres de compétence dans la mesure où ceux-ci sont définis à partir de secteurs d'activité.»] Voir PÉREZ TREMPES, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid : Marcial Pons, 1999, p. 269.

25. [«Concernant les produits originaires de la CEE, la jurisprudence constitutionnelle a fait remarquer la nécessité d'attribuer avec beaucoup de prudence le titre d'extérieur aux relations commerciales entre les états formant la Communauté, car comme plusieurs sentences récentes le soulignent, une application extensive de ce terme du ressort des compétences, finirait par vider de son contenu la prémisses consolidée dans la doctrine constitutionnelle, selon laquelle l'entrée de l'Espagne dans la CEE et la transposition en résultant des règles de droit communautaire dérivé n'affectent pas la règle constitutionnelle de distribution des compétences "car il serait très difficile de trouver des règles communautaires n'ayant pas d'incidence sur le commerce extérieur si celui-ci est identifié, sans aucune nuance, au commerce intracommunautaire"»]. Tribunal constitutionnel : 67/1996.

C'est pourquoi, la notion « d'affectation à l'intérêt général d'un organe régional » pourrait se concrétiser dans un concept juridique permettant une association régionale dans les cas où l'exercice de la fonction législative par les organes régionaux serait conditionné à l'action communautaire. La notion d'attribution à l'intérêt général ou essentiel d'un organe infranational, même s'il s'agit d'un concept juridique abstrait, existe dans le cadre du droit comparé.²⁶

Comme il s'agit d'un concept juridique abstrait et donc vide d'un contenu précis, sa matérialisation juridique doit être laissée à la pratique administrative, et le cas échéant, jurisprudentielle. Dans tous les cas, il semble raisonnable que ce soit l'organe régional qui évalue et détermine, dans chaque cas, à quel moment l'intérêt général d'une région y est impliqué. La territorialité des effets d'une action communautaire expliquerait le fait que ce soit les régions elles-mêmes qui, de par la proximité avec leurs citoyens, déterminent l'existence des intérêts généraux, en fonction de leurs besoins collectifs après une pondération des statuts juridiques significatifs dans chaque cas. Le professeur PAREJO fait référence, dans ce sens, à la fonctionnalité multiple du concept d'intérêt général :

[...] no existe una correspondencia determinada entre los valores, los objetivos y las aspiraciones sociales con relevancia jurídica y los círculos de interés de la comunidades territoriales componentes del Estado, capaz de encuadrar sin más aquéllos en éstos; por ello mismo, en la consecución de los primeros se actualizan ordinariamente, en distinta composición y con diferente intensidad, diversos intereses sociales.²⁷

Pour ce qui est des compétences identifiées en tant que compétences partagées²⁸ dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, il paraît clair, sans en-

26. Ainsi, par exemple, l'article 32.2 de la Constitution allemande dispose « qu'avant la conclusion d'un traité touchant les intérêts spécifiques d'un *Land*, il convient de lui concéder l'audience opportune ». L'article 10 de la Constitution autrichienne expose « qu'avant que la Fédération ne conclue des traités internationaux exigeant des mesures d'exécution dans le sens de l'article 16 ou touchant d'une autre manière le domaine de compétence autonome des états régionaux, il faut donner la possibilité aux états de prendre position ». Une circulaire ultérieure a précisé les critères de l'article 10.3 : a) des traités, qui bien qu'ils ne requièrent pas de mesures d'exécution, sont matériellement de la compétence législative ou exécutive des *Länder*; b) traités sur des matières, qui étant de compétence fédérale, sont étroitement liés aux compétences des *Länder*; c) traités ayant un domaine d'application interne territorialement délimité ou à portée régionale. Voir PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 91). Dans le cas espagnol, comme on le sait, le Tribunal constitutionnel s'est reporté au concept d'intérêt général en tant que matérialisation du concept de « fondements », dont la qualification doit être réservée à l'état.

27. [«...il n'existe pas de correspondance déterminée entre les valeurs, les objectifs et les aspirations sociales revêtant une importance juridique et les centres d'intérêt des communautés territoriales composant l'État, capable de s'imbriquer simplement les uns dans les autres ; c'est pour cela même que dans l'obtention des premières, plusieurs intérêts sociaux sont actualisés communément en différente composition et avec une intensité distincte. »]. PAREJO ALFONSO, L. « La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea ». Dans : PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (pas d'année de parution), p. 90.

28. Le marché intérieur, l'espace de liberté, la sécurité et la justice, l'agriculture et la pêche, le transport et les réseaux transeuropéens, l'énergie, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'environnement, la protection des consommateurs, les aspects communs de la sécurité

trer dans un débat terminologique ou doctrinal, qu'il existe une distribution dans des domaines matériels concrets de fonctions juridiques entre différentes autorités publiques. Dans la mesure où les régimes nationaux attribuent des compétences législatives aux assemblées régionales dans les domaines cités, leur association dans la définition de ces actions dans le cadre institutionnel communautaire peut être juridiquement argumentée. Ainsi, comme le signale le Traité instituant une Constitution européenne, dans des domaines tels que la recherche et le développement technologique ou la coopération au développement, les opérations que mènent à terme l'Union ne peuvent avoir pour effet d'empêcher les états membres d'exercer leurs compétences. Dans ce sens, l'association de l'organe public titulaire de la compétence est nécessaire à une coordination efficace.

Pour ce qui est des domaines matériels que le Traité définit comme des actions de soutien, coordination ou complément²⁹, il convient de mentionner qu'il s'agit de domaines dans lesquels les compétences législatives régionales sont particulièrement intenses, à tel point que certaines constitutions les qualifient de compétence exclusive des organes régionaux. En conséquence, l'absence de toute sorte de participation régionale dans le cadre de ces compétences soulèverait davantage d'incertitudes politiques et juridiques.

Sans discuter la légitimité de l'action communautaire visant à réguler les actions ayant une projection transnationale, on pourrait envisager la légitimité de l'association des organes nationaux ayant des pouvoirs législatifs dans la définition de ces actions. Leur participation au processus d'adoption des décisions communautaires semble envisageable, à titre consultatif, dans la mesure où certains domaines matériels de leur compétence sont réglementés ou limités par les institutions communautaires, et que dans certains cas, les organes régionaux seront également chargés de transposer les normes communautaires.

La finalité de cette participation parlementaire régionale est de contribuer à une définition plus globale de l'intérêt général communautaire, ce qui ne doit remettre en cause ni les compétences des Communautés européennes ni les fonctions juridiques de leurs institutions.

Cette titularité des compétences législatives confère à ces organes régionaux un profil différent de ceux qui ne détiennent pas ces compétences. Ce profil ne revêt pas uniquement une signification purement théorique, mais comporte des conséquences juridiques significatives. De cette manière, les organes régionaux ayant des pouvoirs législatifs peuvent invoquer leur légitimité, dans l'ensemble du domaine de leurs compétences, pour participer en premier lieu à la formulation des décisions communautaires – tant au plan national que communautaire – et, en second lieu, pour se soumettre au droit communautaire, en particulier, pour ce qui est de la transposition des directives moyennant des instruments réglementaires propres.

en matière de santé publique, la recherche et le développement technologique, la coopération au développement et l'aide humanitaire.

29. L'industrie, la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la culture et la protection civile.

2. Le « déficit » de participation parlementaire régionale dans la formation de la volonté interne des états et dans le Comité des Régions

La participation régionale dans la phase d'adoption des décisions peut être envisagée au plan national et communautaire. Au niveau interne, l'incidence des organes régionaux a été prévue à travers leur participation dans la formation de la volonté nationale. Au niveau communautaire, la participation régionale s'est articulée grâce au Comité des Régions, à travers la présence régionale au sein des délégations de l'État devant le Conseil³⁰ – principalement après la réforme de l'article 232 du Traité de la Communauté européenne signée à Maastricht – et, exceptionnellement à travers des mécanismes de participation directe.³¹ On peut déduire de tout cela une pratique naissante relative à la participation des régions au sein de l'UE. Cette participation a pourtant été menée sans que le statut juridique des organes régionaux n'ait été défini au plan communautaire.

Dans le cadre des états fédéraux, la participation des états dans la fédération est canalisée, principalement grâce à une seconde chambre qui représente les intérêts de ces chambres. Le droit comparé présente à cet égard des particularités pour ce qui est du choix et du nombre des membres des chambres mentionnées. Dans certains états, les membres de ces chambres de représentation fédérale sont élus au suffrage universel direct, comme c'est le cas des États-Unis, de la Suisse ou de l'Australie. Dans d'autres cas, les membres de ces secondes chambres sont envoyés par les gouvernements respectifs ou les parlements.³²

Par ailleurs, dans le cadre du droit interne aux états membres de l'UE, il existe des mécanismes spécifiques destinés à la participation régionale aux domaines communautaires où cette participation est centralisée, fondamentalement, par les gouvernements régionaux respectifs. Ainsi, dans le cas espagnol, la Conférence pour les Affaires relatives aux Communautés européennes (CARCE) est composée, pour le Gouvernement espagnol, du Ministre des Administrations publiques, qui la préside, du secrétaire d'État à la Politique étrangère, et pour l'UE, du secrétaire d'État aux Administrations publiques ; pour les communautés autonomes, chaque communauté y est représentée par un conseiller responsable des affaires dont s'occupe la Conférence.³³ La Conférence comprend un organe de soutien nommé

30. Les représentants de l'Écosse, les régions de Belgique, les états fédérés allemands, les régions autonomes portugaises et les états fédérés autrichiens participent ainsi aux réunions officielles et non officielles du Conseil. Il existe également une représentation au plan régional, au sein du COREPER et dans les groupes de travail du Conseil. Voir COMITÉ DES RÉGIONS. Avis du 14 novembre 2001 sur la participation des représentants des gouvernements régionaux aux travaux du Conseil de l'Union européenne et du Comité des Régions dans les conseils non officiels. Bruxelles le 29 novembre 2001, CDR 431/2000 fi IT/FR/DE-MAI/MIG/mg, p. 12.

31. Par exemple, dans le cadre de la politique régionale communautaire.

32. Dans le premier cas, il convient de mentionner le Bundesrat allemand, et dans le second, l'Autriche. Voir l'analyse et la comparaison avec le système communautaire réalisées par MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 102).

33. Art. 2 de la Loi 2/1997, qui régit la Conférence des Affaires liées aux Communautés européennes, (CARCE), BOE du 15 mai 1997 ; la Conférence des *Länder* pour l'Intégration, en Autriche,

Commission des Coordinateurs des Affaires européennes composée par des responsables techniques en questions européennes dans l'Administration de l'État et dans les communautés autonomes. Le choix d'un modèle de conférences signifie donc, dans le cas espagnol, de consolider un système de relations entre les exécutifs centraux et autonomes. Il existe alors un manque d'articulation entre l'État central et les Communautés autonomes dans le cadre parlementaire. La fonction des parlements est canalisée, exclusivement, à travers des techniques typiquement parlementaires de contrôle et de promotion. Les insuffisances du Sénat en tant que chambre de représentation territoriale ont probablement empêché une participation régionale appropriée.

Dans tous les cas, la pratique rend évidents des problèmes de diverses natures dans la participation des organes régionaux ayant des compétences législatives dans le cadre communautaire. On peut noter ainsi une faible participation des organes régionaux dans la formation de la volonté nationale, ainsi que l'existence de conflits intra constitutionnels au sein des états membres.³⁴ Dans le cas de l'État espagnol, il a été fait mention de « la distancia entre los satisfactorios acuerdos alcanzados y la muy escasa participación real desarrollada »;³⁵ de la « frustración autonómica en el marco de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas »³⁶ (CARCE); au fait que l'on ait davantage créer un « instrumento de información que de participación »³⁷ ou au caractère excessivement « non méthodologique » de la CARCE dans le sens du « falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información ».³⁸

formée par les présidents des *Länder* (bien qu'en raison des revendications parlementaires, a été reconnue la possibilité d'accepter la présence des présidents des parlements mais sans droit de vote); La Conférence des États Nations, en Italie; La Commission interministérielle des Affaires communautaires, au Portugal, etc.

34. Pour l'Espagne, voir, par exemple, Díez-HOCHLEITNER, J. « Debate ». Dans : *La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional*. Institut d'Estudis Autònoms, Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelone : 2003, p. 40. Pour ce qui est des autres états de l'Union, voir NAGEL, K-J. « Experiencias comparadas de participación regional », « La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión ». Dans : *La Participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autònoms, Fundació Pi i Sunyer. Barcelone : 2003, p. 47-81.

35. [« ...l'écart entre les accords satisfaisants conclus et la très faible participation réelle développée »]. ALBERTÍ ROVIRA, E. et ROIG MOLÉS, E. « La participación de las regiones en Europa ». Dans : *La participación...* (p. 37).

36. [« ...frustration des communautés autonomes dans le cadre de la Conférence pour les Affaires relatives aux Communautés européennes »]. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. « Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario : balance crítico y propuestas de reforma ». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid : 2004, p. 6.

37. [« ...instrument d'information que de participation »]. LLIMONA, J. « La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea ». Dans : PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 516).

38. [« ...manque de coordination préventive des problèmes et de la transmission désordonnée et incomplète de l'information »]. PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (p. 302 et suiv.).

D'après le professeur PAREJO, l'existence, dans le système juridique espagnol, des principes de pondération des intérêts publics impliqués, ainsi que des principes de coopération et d'assistance entre administrations, pourrait générer une couverture juridique destinée à invoquer l'illégitimité des décisions adoptées par l'instance nationale, sans « recabar ni ponderar adecuada y suficientemente la posición de las comunidades autónomas »³⁹ par rapport à la position espagnole devant l'Union européenne. Ainsi, ces principes pourraient faire office de fondement juridique non seulement pour le « el desarrollo de mecanismos de participación posibles o existentes, orgánicos (como, por ejemplo, la representación autonómica en órganos españoles –como la representación permanente en Bruselas– o europeos) o no, así como de la creación de otros nuevos, sino también de la cobertura y encuadramiento de actividades unilaterales de las comunidades autónomas no jurídico-institucionales *stricto sensu* (promocionales, de difusión, etc.), incluidas las de creación y mantenimiento de oficinas en Bruselas ».⁴⁰

L'attitude favorable de certains états, tels que l'Allemagne⁴¹ ou l'Autriche, en faveur de la prévision, dans le cadre de leur droit interne, de procédures destinées à la participation régionale n'a pas constitué un obstacle à ce que les régions aient développé des formes de relations individuelles et directes avec les institutions communautaires afin de revendiquer des intérêts spécifiques pouvant être difficilement assumés par toutes les régions d'un état, que ce soit du fait de l'impossibilité d'harmoniser des intérêts individuels, ou du fait de l'inopportunité de certains des intérêts pour des régions déterminées.⁴²

L'articulation des parlements régionaux ayant des compétences législatives à travers le Comité des Régions n'a pas été satisfaisante non plus, en raison de l'hétérogénéité de sa composition et de ses intérêts.⁴³ La désignation des membres du Comité est menée à terme en deux étapes : une première phase strictement nationale et une seconde phase dans laquelle le Conseil procède à la désignation des membres du Comité à la majorité qualifiée.⁴⁴ Lors de la première phase, la nationale, le processus de sélection

39. [« ...recueillir ni pondérer de manière adéquate et suffisante la position des Communautés autonomes »]. PAREJO ALFONSO, L. *La participación...* (p.104).

40. [« ...développement de mécanismes de participation éventuels ou existants, organiques, (comme par exemple la représentation des Communautés autonomes au sein des organes espagnols – telle que la représentation permanente à Bruxelles – ou européens) ou non, et la création de nouveaux mécanismes, mais également de la couverture et de l'encadrement des activités unilatérales des Communautés autonomes non juridique institutionnelles *stricto sensu* (promotionnelles, de diffusion, etc.), y compris celles qui visent la création et le maintien de délégations à Bruxelles »]. Ibid.

41. Selon le professeur Enoch ALBERTÍ, à la différence d'autres régions ayant des pouvoirs législatifs, les *Länder* axent une grande partie de leurs demandes de participation sur l'amélioration de la position du Bundesrat, tant vis-à-vis du gouvernement fédéral que vis-à-vis des institutions de l'Union en tant qu'instances fondamentales pour intervenir dans les affaires européennes. ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) i ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valence :Tirant lo Blanch, 2004, p. 458.

42. Par exemple, pour les cas d'insularité.

43. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelone: Publicacions UB, 2003, p. 19.

44. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 148).

est régi par les principes d'identité nationale et d'autonomie institutionnelle et procédurale.⁴⁵ Comme on le sait, la réforme apportée par le Traité de Nice, a introduit l'exigence selon laquelle les membres du Comité des Régions devaient être titulaires d'un mandat électoral de l'un des organes régionaux et locaux avec une responsabilité politique devant une assemblée élue. Dans tous les cas, la représentation est canalisée, fondamentalement, à travers la représentativité que revêtent les gouvernements des régions. La présence de députés régionaux est absolument marginale, bien qu'elle existe dans le cas de la Belgique ou du Royaume-Uni par exemple.⁴⁶

La diversité de la nature, et en particulier, des compétences des régions des états membres de l'UE rend difficile l'articulation d'une vision intégrée et commune. En outre, à la légitimité régionale, vient s'ajouter, dans le sein du Comité des Régions, la représentation des organes locaux dont la nature et les compétences sont évidemment différentes de celles des organes régionaux. Dans ce contexte, il est compréhensible que les régions ayant des compétences législatives ne trouvent pas dans le Comité des Régions le forum adéquat pour l'articulation de leurs intérêts.

3. L'intensification du « déficit démocratique » et du « processus de déparlementarisation » au plan européen

Bien qu'il soit bien évidemment impossible de contester la légitimité démocratique de la création des Communautés européennes et de l'Union européenne⁴⁷, il existe néanmoins un débat de doctrine sur les déficits démocratiques que représente le processus de la construction européenne. La notion de déficit démocratique, dans son sens le plus large, comprend les mesures qui, directement ou indirectement, rapprochent et font participer le citoyen à l'exercice et au fonctionnement du pouvoir public.⁴⁸ Ce n'est pas un hasard si, GARCIA PELAYO a précisé, dans ce contexte, que conformément au principe démocratique, *l'auctoritas* d'un représentant est d'autant plus forte que son élection est immédiate.⁴⁹

Du point de vue politique, on a fait référence, dans ce contexte, à l'absence de partis politiques européens, aux facteurs politiques nationaux qui conditionnent les élections sur le plan européen ou à l'inexistence d'un *demos* européen.⁵⁰ En

45. MANGAS MARTÍN, A. « El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español ». *Noticias de la UE*, n° 117 (octobre 1994), p. 12.

46. Décision du Conseil, du 22 janvier 2002, par laquelle sont nommés les membres et les suppléants du Comité des Régions pour la période comprise entre le 26 janvier 2002 et le 25 janvier 2006 (DOCE L 24, 26.1.2002, p. 38).

47. Dans la mesure où il s'agit d'organes créés par des traités internationaux conclus par des gouvernements nommés démocratiquement.

48. NAVARRO BATISTA, N. « El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias ». Dans : OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelone : Bosch, 2000, p. 41.

49. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid : Alianza Universidad, 1984, p. 180.

50. Pour une vision critique de ces argumentations, voir par exemple, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

conséquence, les assemblées parlementaires nationales constituent, aux yeux des citoyens, les principaux cadres de débat politiques et incarnent l'expression de la souveraineté.⁵¹ Dans ce sens, on a signalé qu'il n'existe pas de conscience politique européenne, les conditions préalables à une démocratie au niveau européen n'étant pas créées.⁵²

Le professeur PESCATORE, dans un article écrit en 1974, identifiait trois types de critiques à l'encontre de la légitimité du système des Communautés européennes en relation avec les valeurs politiques essentielles de ses états membres : le manque de légitimité à l'échelle européenne, les déficiences dans le cadre de la protection des droits fondamentaux et le manque d'une démocratie parlementaire.⁵³ Toutes ces critiques sont argumentées, comme le signale PESCATORE, en se fondant sur la référence à un cadre purement national. C'est pourquoi le problème est selon l'éminent professeur, de « recréer, au-delà de l'État, une légitimité à l'échelle communautaire ».⁵⁴

D'un point de vue plus concret, ont été abordées les conséquences spécifiques de ce déficit en relation avec le fonctionnement et les pouvoirs des institutions communautaires et, en particulier, avec le Parlement européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne.⁵⁵ Toutefois, toutes ces critiques auraient dû surgir de la nature spécifique du système institutionnel communautaire, dont la logique se départit clairement du modèle parlementaire propre aux états membres.

Depuis cette perspective, on pourrait considérer que les problèmes de légitimité démocratique se réduisent, en réalité, au niveau institutionnel communautaire. Dans ce contexte, il existe un déficit de légitimité quant au contrôle démocratique du processus de décision communautaire.

Comme le note COSTA, la question du déficit démocratique au niveau européen a évolué :

Alors que pendant longtemps le discours dominant voyait dans la revalorisation des pouvoirs du parlement européen l'unique solution à ce déficit, depuis le début des années quatre-vingt-dix la réflexion et les reformes s'articulent autour des notions de

51. COSTA, O. « Le parlementarisme au-delà de l'état : le cas de l'Union Européenne ». Dans : COSTA, O.; KERROUCHE, E. et MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruxelles : ULB, 2004, p. 271.

52. La phrase est de HERRERO DE MIÑÓN (*El País*, du 6 juin 1999). Citée par PÉREZ GONZÁLEZ, A. « Parlement Européen i el principi de democràcia a la UE ». Dans : FARAMIÑÁN, J. M. (coord.) *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Grenade : Comares, 2000, p. 157. Il semble que ce soit également l'opinion du Tribunal constitutionnel allemand dans la célèbre sentence relative au TUE (voir *RIE*, n° 3 vol. 20 (1993), p. 975-1030).

53. PESCATORE, P. « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *CDE*, n° 5 (1974), p. 501.

54. PESCATORE, P. « Les exigences... » (p. 503).

55. MANGAS MARTÍN, A. « La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam ». *RDCE*, n° 3 (janvier-juillet 1998), p. 21 et suiv.; SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et pratique*. Bruxelles : Bruylant, 1989, p. 171 ; PESCATORE, P. « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne ». *CDE* (1974), p. 508 et suiv.; REICHL, C. « Qu'est-ce que... le déficit démocratique? ». *RMC* (1991), p. 14 et suiv.; TORRENT, R. « Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr ». *CMLR* (1999), p. 1229 et suiv.

«gouvernance», subsidiarité, responsabilité, transparence, probité, etc. Par ailleurs, il est désormais question d'impliquer davantage de nouveaux acteurs : parlements nationaux, « société civile européenne », partenaires sociaux... dans le processus décisionnel de l'Union, au détriment, une fois encore, de sa lisibilité.⁵⁶

Pour ce qui est du Parlement européen, il a été fait mention du fait que le transfert de l'exercice des pouvoirs législatifs des états aux CE n'a pas automatiquement amené de transfert de pouvoirs au Parlement européen, du fait des spécificités du système institutionnel communautaire, d'origine conventionnelle. Le transfert de pouvoirs du niveau national au niveau communautaire a été plus rapide et intense que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ou que le renforcement du contrôle des parlements nationaux et régionaux sur les gouvernements respectifs. Raison pour laquelle, on peut identifier divers déficits démocratiques parallèles mais non identiques⁵⁷ : celui du Parlement européen et celui des parlements nationaux et régionaux. Ainsi, par exemple, certaines matières qui, dans nos pays, ne peuvent être réglementées par le gouvernement au niveau interne en vertu des impératifs du principe « de reserva de llei » (au terme duquel la norme concernée ne peut être établie que par la loi), peuvent être régulées par le Conseil de l'Union européenne. Pour ce motif, il a été signalé que dans le système institutionnel communautaire «hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos; de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer [...] todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar».⁵⁸

Comme nous le savons, les différentes révisions des traités constitutionnels des Communautés européennes et de l'Union européenne ont réduit peu à peu certaines dimensions du déficit démocratique mentionné, aussi bien pour ce qui est de la composition que des pouvoirs du Parlement européen. Ainsi, les députés du Parlement européen sont élus depuis 1979 au suffrage universel direct. Les pouvoirs du Parlement européen ont également augmenté au niveau législatif, budgétaire et dans le contrôle politique, il s'est rapproché ainsi de la nature et des pouvoirs des assemblées parlementaires nationales.

Les procédures d'adoption des décisions communautaires, au niveau législatif, se caractérisent par l'intervention de différentes institutions communautaires, ce qui revêt une certaine importance dans la mesure où les Communautés européennes sont des organisations internationales, et donc, que le pouvoir des états doit se refléter,

56. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 272).

57. LAPRAT, G. « Réforme des traités : le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire ». *RMC*, n° 351 (1991), p. 710.

58. [«...il existe des espaces normatifs sans participation et contrôle démocratique ni garanties judiciaires, en raison du poids du Conseil et des gouvernements; de cette manière, les gouvernements exercent en commun des compétences législatives qui séparément ne peuvent être exercées [...] ce qui comporte un risque pour nos démocraties qu'il faut conjurer »]. MANGAS MARTÍN, A. « La reforma institucional... » (p. 21).

en tant que représentant en dernière instance du pouvoir constituant dans le cadre communautaire, dans leur participation au processus législatif, par des pouvoirs de décision du Conseil. Pour ce qui est du Parlement européen, l'intensité de sa participation est variable⁵⁹ et, comme nous l'avons indiqué, elle a augmenté progressivement allant d'un pouvoir purement consultatif à un pouvoir de décision, conjointement au Conseil, dans les cas d'avis conforme ou de processus de codécision. Ce dernier semble plus approprié pour l'intervention du Parlement européen dans le processus législatif, car il permet la présentation d'amendements et d'intervenir sur le contenu du texte.

Pour autant, l'existence d'une tendance appréciable dans l'évolution historique de l'Union européenne semble évidente dans la consolidation du rôle du Parlement européen, comme le montre le Traité de Constitution européenne, qui établit comme procédure législative ordinaire, la procédure de codécision actuelle. Ainsi, semble émaner de l'évolution des Communautés européennes une tendance vers l'extension des domaines soumis aux procédures de codécision.⁶⁰ Ce sont quelques éléments qui ont donné leur nom au processus de « parlementarisation du système institutionnel de l'Union européenne ». D'après COSTA, il existe quatre éléments reflétant une parlementarisation du système politique européen : l'affirmation du Parlement européen en tant que véritable parlement ; l'évolution du système normatif communautaire ; l'apparition d'un dialogue interinstitutionnel, et l'affirmation du caractère intergouvernemental de la Commission.⁶¹

Le professeur Madame MANGAS a souligné trois principes qui président le système européen : celui de l'équilibre, celui des intérêts, et celui de la légitimité. Le principe d'équilibre, inspiré du principe d'équilibre même de la physique, fait référence au fait que les traités ont conçu un système institutionnel équilibré entre les intérêts nationaux et les intérêts communs. C'est pourquoi la participation des parlements nationaux et régionaux ne devrait pas affecter cet équilibre.⁶² Du point de vue juridique, le TJCE s'est reporté à un principe d'équilibre interinstitutionnel, qui implique que chaque institution doit exercer ses pouvoirs sans envahir ceux des autres.⁶³

Depuis une approche plus générale, l'évolution même des objectifs des membres de la communauté s'inscrit également dans une tendance à la légitimation démocratique de l'ensemble du système.⁶⁴

A partir d'autres approches critiques envers la notion de déficit démocratique, il convient également de signaler que « si se acepta una visión un tanto amplia del sistema

59. NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento Europeo y poder normativo de la UE*. 2^{ème} édition. Salamanque : Université de Salamanque, 1997.

60. MANGAS MARTÍN, A. « La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam ». *RCDE* (janvier - juillet 1998).

61. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (p. 14).

62. MANGAS MARTÍN, A. « Qué modelo de integración para Europa? ». *CED*, n° 24 (2001), p. 90.

63. Tribunal de Justicia de les Comunitats Europees : sentence du 22 mai 1990, as. C-70/88, Parlement européen c. Conseil des CE, Rec. 1990, p. I-2070-2074.

64. Voir le premier chapitre de la deuxième partie de cette étude.

decisorio comunitario podría afirmarse que éste no está tan alejado de los sistemas bicamerales típicamente federales».⁶⁵

Quoiqu'il en soit, les déficits démocratiques signalés doivent entrer dans le cadre d'un processus général de consolidation des exécutifs dans les démocraties occidentales de l'après Deuxième Guerre mondiale⁶⁶, mais dans le cas des états membres de l'Union européenne, ce processus se voit encore plus déséquilibré en raison de la cession de l'exercice des pouvoirs législatifs aux institutions communautaires.

En définitive, le processus de construction européenne met en évidence les difficultés qu'ont les assemblées parlementaires dans le cadre de la prise de décisions politiques.

L'embarras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale. L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi les transformations, même précaires. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes, constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés par la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.⁶⁷

4. L'incidence du manque d'association régionale dans l'efficacité des politiques communautaires

Au dire de la Commission européenne, celle que l'on appelle la méthode communautaire a pour finalité, en plus de garantir la diversité, de renforcer l'efficacité des actions et des politiques de l'Union européenne.⁶⁸ Le défaut de participation des organes régionaux, et en particulier, des parlements régionaux, affecte la diversité et réduit l'efficacité auxquelles fait référence la Commission. Concernant la diversité, il est évident que sans mécanismes nationaux et communautaires réels, non rhétoriques, la communication des intérêts régionaux aux institutions communautaires

65. [«...si l'on accepte une vision un peu large du système décisionnel communautaire, on pourrait affirmer que celui-ci n'est pas très éloigné des systèmes bicaméraux typiquement fédéraux»]. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 59).

66. MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986, p. 30; SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.

67. ROZENBERG, O. «La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne» Dans: COSTA, O.; KERROUCHE, E., et MAGNETTE, P. (éd.) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruxelles: ULB, 2004, p. 85.

68. COMMISSION EUROPÉENNE. «*La gobernanza europea. Un libro blanco*». Bruxelles, 25/07/2001. COM (2001) 428 fin, p. 9.

n'est pas garantie dans la phase initiale du processus normatif. Ces intérêts font partie de la diversité européenne exprimée dans des institutions publiques légitimées de manière démocratique.

Au cours de la phase initiale de la production normative, apparaît, en tant qu'élément essentiel, le recueil des données et des expériences des organes qui gèrent le traitement quotidien des problèmes que l'on souhaite résoudre par le biais de cette action normative. Dans les domaines pour lesquels elles disposent de compétences, les régions ont des fonctions juridiques de différente envergure afin de gérer les problèmes qui se posent. Pour autant, ce sont les organes régionaux qui disposent de plus d'informations et d'expériences pour donner une réponse à ces questions.

Dans le cadre communautaire, la possibilité d'articuler un dialogue entre les organes chargés de gérer les différentes questions dérivées des domaines matériels faisant l'objet d'intervention normative communautaire a été reconnue au niveau juridique, au niveau institutionnel, et finalement, dans la pratique.

Au plan juridique, le Traité de la Constitution européenne laisse voir une méthode ouverte et transparente avec tous les interlocuteurs sociaux et économiques.⁶⁹

Au niveau institutionnel, les institutions communautaires ont mis en relief la nécessité d'une articulation autour des institutions régionales afin de parvenir à une plus grande efficacité dans la configuration des politiques communautaires. Ainsi, par exemple, l'initiative de la Commission européenne relative à la gouvernance européenne aborde un nouveau cadre théorique de l'exercice des pouvoirs au niveau européen dans lequel s'inscrit une plus forte participation régionale.⁷⁰ De cette manière, le Parlement européen a fait expressément référence à la pertinence d'une association régionale :

Constatando que todas las legitimidades democráticas de que están dotadas las instituciones en todos los niveles de gobernanza tienen su propio mérito y que debe abandonarse el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión.

Considerando oportuno que la Unión Europea introduzca una mayor participación de las colectividades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, desde la fase preparación de las políticas y actos comunitarios, y que la Unión Europea debe asegurar asimismo una mejor colaboración con los entes que, de hecho, se encargan de ejecutar sus decisiones...⁷¹

69. Voir la seconde partie de cette étude.

70. COMMISSION EUROPÉENNE. « *La gobernanza europea...* ».

71. [« Étant donné que toutes les légitimités démocratiques dont sont dotées les institutions à tous les niveaux de gouvernance contiennent leur propre mérite, et qu'il faut abandonner le concept hiérarchique et pyramidal du système institutionnel de l'Union.

» Considérant comme opportun que l'Union européenne introduise une plus forte participation des collectivités régionales et locales dans le processus européen de prise de décisions, dès la phase de préparation des politiques et actes communautaires, et que l'Union européenne doit assurer ainsi une meilleure collaboration avec les organes, qui effectivement, se chargent d'exécuter leurs décisions... »] PARLEMENT EUROPÉEN. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea* (2002/2141 INI). A5-0427/2002; *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres* (2001/20024 INI). Fin A5-0133/2002. Commission des Affaires constitutionnelles. Rapporteur : Alain Lamassoure. 24 avril 2002, p. 24.

Et sur le plan pratique, c'est la politique régionale communautaire qui a mis en évidence, plus clairement, la nécessaire participation régionale au nom, d'une part, d'une connaissance réelle des besoins sociaux et économiques, et de l'autre, d'une gestion adaptée et efficace des programmes.⁷²

En définitive, l'association directe des régions et des institutions communautaires devient un élément revêtant un intérêt particulier destiné à contribuer à la transmission aux institutions communautaires, outre des intérêts qu'ils représentent, toute sorte de considérations visant l'identification des problèmes et des solutions d'une manière réaliste et globale. Ainsi, l'association régionale est configurée comme un élément nécessaire à une formulation effective des politiques communautaires.

La participation des régions dans le processus d'intégration européenne a été abordée tant au cours de la phase d'adoption des décisions, ou approche ascendante, qu'au cours de la phase relative à l'application des normes, ou approche descendante.⁷³ Cette dernière phase est régie, du point de vue juridique et communautaire, par le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, selon lequel, les mesures nationales conduisant à l'application du droit communautaire doivent être adoptées dans le respect des formes et des procédures des systèmes juridiques internes.

Cette intervention régionale dans la configuration des politiques communautaires pourrait également être abordée dans les cas où ce sont les organes régionaux qui sont appelés à procéder à l'application ou au développement normatif des dispositions communautaires. La recherche d'une plus grande efficacité dans cette application constitue un argument clair en faveur de leur association dans l'origine du processus normatif communautaire.

Dans le cas de l'État espagnol, après un débat doctrinal relatif à la possibilité de l'intervention de la Communauté autonome dans l'exécution et le développement normatif du droit communautaire européen, le tribunal constitutionnel espagnol avait affirmé que l'exécution du droit communautaire par les communautés autonomes reposait sur les diverses compétences sectorielles assumées par ces dernières.⁷⁴ Pour autant, la participation de la communauté autonome est fonction des domaines de compétence propres prévus dans la Constitution espagnole et dans les statuts d'autonomie.

72. VILA COSTA, B. « Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas ». Dans : *La integració de les regions a Europa*. Barcelone : Institut d'Estudis Autònoms, 1987, p. 73-88 ; SOBRINO HEREDIA, J. M. « Participación de las regiones en la política regional comunitaria ». *Noticias CEE*, n° 38, (mai 1988), p. 123-143 ; PAREJO ALFONSO, L. « La política regional de la CE ». Dans : *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid : Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576-636 ; CARCELÉN CONESA, J. M. « Hacia una política regional común en el marco CEE ». *RIE*, n° 2, p. 475-495.

73. Voir par exemple, GUTIÉRREZ ESPADA, C. « El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico ». *Noticias de la UE* (2000), p. 37-52. Concernant l'Espagne : MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2^{ème} éd. Madrid : Tecnos, 1987, p. 218 et suiv.

74. Sentence 252/1988, relative au commerce des viandes.

Il a été argumenté que la représentation des exécutifs au détriment des parlements pouvait s'expliquer comme la conséquence de la nature des questions entrant dans les affaires communautaires :

En efecto, la mayor parte de las actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la política comunitaria española caen de lleno en lo que son las competencias del ejecutivo; ello resulta obvio respecto de la fase descendente, por cuanto ejecución suele ser ejecución administrativa; pero incluso cuando hay obligaciones de ejecución normativa, la suficiencia del rango reglamentario, en muchas ocasiones, y en todo caso la potestad de iniciativa legislativa del correspondiente ejecutivo, hacen que éste sea el protagonista o impulsor de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Por lo que respecta a la fase ascendente, también parece claro que el claro contenido político de lo que es la formación de las políticas comunitarias españolas, unido a la necesaria valoración técnica exigida por muchas de ellas, llevan a que el peso de la acción a desarrollar en esta fase ascendente caiga en los ejecutivos. Si a estas razones conectadas con la naturaleza de las tareas a desarrollar en materia europea se une el que el sistema de relaciones interadministrativas es, seguramente, el más flexible de los posibles y que la propia realidad europea impone, a menudo, celeridad y flexibilidad, se entenderá mucho mejor la construcción del modelo sobre el sistema de conferencias.⁷⁵

Les arguments mentionnés coïncident, du point de vue d'une approche générale, avec les délimitations de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans les démocraties occidentales, toutefois, à mon avis, pour exclure la recherche d'une articulation entre le Parlement européen et les parlements nationaux et régionaux comme des institutions partageant la même nature, les mêmes caractéristiques et légitimité. Ce qui est important concernant ce travail est que le système institutionnel communautaire répond à un modèle complexe où la légitimité que représentent les gouvernements des états et celle que représentent les parlements doivent être présentes. A cette première division se superpose un autre niveau gouvernemental et parlementaire dans le cas où la structure politique de l'un des états membres est de type décentralisé.

75. [« En effet, la plupart des actions développées dans le cadre de la politique communautaire espagnole retombent exactement sur ce que sont les compétences de l'exécutif; ce qui apparaît évident pour l'approche descendante, lorsque l'exécution est généralement une exécution administrative; mais, même lorsqu'il y a des obligations d'exécution normative, la suffisance du niveau réglementaire à de nombreuses occasions, et dans tous les cas, la puissance d'initiative législative de l'exécutif correspondant, fait que celui-ci soit le protagoniste ou le promoteur de l'exécution des obligations communautaires. Pour ce qui est de l'approche ascendante, il apparaît aussi clairement que le contenu politique précis de ce qui constitue la formation des politiques communautaires espagnoles, joint à la nécessaire valorisation technique exigée par nombre d'entre elles, mènent à ce que le poids de l'action à développer lors de cette phase retombe sur les exécutifs. Si à ces raisons liées à la nature des tâches à développer en matière européenne, on allie le fait que le système des relations interadministratives est, sûrement, le plus souple possible, et que la réalité même européenne impose, souvent, rapidité et souplesse, on comprendra bien mieux la construction du modèle sur le système de conférences. »] PÉREZ TREMPES, P. (coord.) *La participación...* (p. 290).

5. Le renforcement de la logique intergouvernementale au détriment de la logique fédérale au plan européen

Les déficiences d'une participation régionale, au plan communautaire, et la considération résultante pour les gouvernements des états membres en tant qu'unique interlocuteur valable vis-à-vis des institutions communautaires renforce le caractère intergouvernemental de l'Union européenne au détriment de ses caractéristiques spécifiques, en particulier, de sa logique fédérale. La tension dialectique entre ce qui est intergouvernemental et ce qui est fédéral est présente dans le processus de construction européenne depuis ses origines, comme le fait apparaître le débat doctrinal.⁷⁶

Le caractère innovateur et dynamique du processus de la construction européenne pose des difficultés dans la définition nette de la nature juridique des Communautés européennes. Ainsi, le processus mentionné, articulé juridiquement autour des traités constitutifs, répond à un contexte historique et social déterminé et à des objectifs et des méthodes qui le caractérisent. Dans ce sens, on pourrait considérer que les Communautés et l'Union ne répondent pas tant à un modèle abstrait qu'à une réalité concrète qui lui confère une spécificité. Les traits spécifiques, souligne le professeur MANGAS, peuvent comporter des difficultés méthodologiques dans la mesure où l'on prétend étudier une chose nouvelle et ce serait une « método erróneo asimilar a categorías ya conocidas este fenómeno naciente, transvasar el fenómeno extraño a coordenadas ya familiares ». ⁷⁷ Lorsqu'on aborde cette question, certains auteurs renvoient à la dualité, omniprésente dans la construction communautaire, entre idée et réalité, dont la finalité politique apparaît indéfinie bien que sous-jacente.⁷⁸

Du point de vue de l'approche méthodologique du droit international public, on a l'habitude de considérer les Communautés européennes comme des organisations internationales. Les Communautés européennes ont été créées par des états, par le biais de traités internationaux qui leur reconnaissent une personnalité juridique, dans lesquels ont été disposés des objectifs difficilement accessibles du point de vue purement étatique ; des compétences ont été assignées aux organes

76. Voir par exemple, CONSTANTINESCO, L. J. « La spécificité du droit communautaire ». *RTDE*, n° 1 (1966), p. 1-30; PESCATORE, P. « International Law and Community Law. A Comparative Analysis ». *CMLR* (1970), p. 167-183; DAGTOGLOU, P. D. « Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea ». Dans : *Treinta años de Derecho comunitario*. Bruxelles, Luxembourg : 1981, p. 35; PÉREZ VERA, E. « Reflexiones sobre los procesos de integración ». *RIE* (1977), p. 672; MARTÍN Y PÉREZ DE NACLARES, J. *El federalismo supranacional*...

77. [«...méthode erronée que d'assimiler à des catégories déjà connues ce phénomène naissant, faire passer le phénomène étranger à des coordonnées déjà familières »]. MANGAS MARTÍN, A. « Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea ». *RIE*, n° 2 (1977), p. 406.

78. En 1972 déjà, le professeur TRUYOL Y SERRA faisait référence à cette notion (TRUYOL Y SERRA, A. *La integración Europea, idea y realidad*. Madrid : Tecnos, 1972). JACQUÉ a signalé que les Communautés européennes constituent un système « en devenir entre organisation internationale et l'état fédéral » (JACQUÉ, J. P. « Cours Général de droit communautaire ». Dans : *Recueil des cours de droit européen*. Vol. 1. 1990, p. 264). Cette dualité peut poser des problèmes d'analyse scientifique dans la mesure où l'on étudie la nature juridique d'une institution sur la base de ce qu'elle peut devenir dans le futur. Sur cette inexactitude reposent, selon PELLET, les approximations fédéralistes du phénomène communautaire : PELLET, A. *Les fondements*... (p. 223).

mentionnés, et un système institutionnel hautement développé, doté de larges pouvoirs, normatifs et juridictionnels ont été créés pour atteindre ces objectifs. Pour tout cela, les Communautés européennes refléteraient les éléments que la doctrine internationaliste considère comme constitutifs des organisations internationales. Ce caractère internationaliste des Communautés européennes et de l'Union européenne constitue le fondement pour que la Représentation permanente devant l'Union européenne canalise les relations entre l'Espagne et les institutions communautaires.

Bien que la catégorie générale de l'organisation internationale soit déjà assez large en soi, les Communautés européennes présentent des différences qualitatives par rapport à d'autres organisations internationales, ce pourquoi elle peuvent être considérée comme des organisations internationales *sui generis*. Parmi les caractéristiques principales qui confèrent une certaine spécificité aux Communautés européennes, il convient de mentionner : l'objectif d'intégration⁷⁹ ; la structure institutionnelle dans laquelle apparaissent des principes de représentation en marge de la légitimité nationale, habituelle dans les organisations internationales ; l'extension et l'intensité des compétences,⁸⁰ ou le fait que les Communautés européennes constitueraient un pouvoir public commun, une construction allant au delà des mécanismes de coopération nationale.⁸¹ Dans ce sens, le TCE considère une « citoyenneté » qui, comme le note LIÑAN NOGUERAS, s'identifie à la création d'un « espace public européen », en tant qu'espace de légitimation politico-juridique.⁸² Selon WEILER, ce qui permet de distinguer les Communautés européennes d'autres organisations internationales, c'est ce qu'il appelle lui-même *normative and decisional supranationalism*.⁸³ La notion de *normative supranationalism* renvoie à la hiérarchie existante entre les politiques et les instruments juridiques communautaires et les politiques, et les instruments d'état. La notion de *decisional supra-*

79. PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Genève : Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972 ; JACQUÉ, J. P. « Cours Général de droit communautaire... » (p. 256).

80. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La constitución...* (p. 96).

81. ISAAC, G. *Droit...* (p. 355). DEL VALLE signale que « lo que se está produciendo en el continente europeo es una auténtica reordenación del poder –económico, político y jurídico– y de su forma de ejercicio, anteriormente llevado a cabo con exclusividad por los Estados europeos de forma aislada. » (DEL VALLE, A. « Las fronteras de la Unión : el modelo europeo de fronteras ». *RDCE* (mai-août 2002), p. 301). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES identifie à titre de particularités d'ordre constitutionnel : l'existence d'une légitimité démocratique et juridique de l'Union ; une structure organique stable avec des institutions qui exercent les trois fonctions constitutionnelles fondamentales et mutuellement soumises à plusieurs *checks and balances* ; la naissance d'un début de statut de citoyenneté de l'UE, et l'existence d'une juridiction communautaire d'ordre constitutionnel. Voir MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 56).

82. LIÑAN NOGUERAS, D. J. « De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión ». *GJCE*, D-17 (1992), p. 72 ; HABERLE, P. « ¿ Existe un espacio público europeo ? ». *RDCE*, n° 3 (1998), p. 120.

83. WEILER, J. « The Community System : The Dual Character of Supranationalism ». *YELR* (1981), p. 267 et suiv. Ainsi, WEILER signale que dans des organisations internationales déterminées – comme par exemple l'ONU –, on pourrait aborder l'existence d'un certain *decisional supranationalism* mais non d'un *normative supranationalism*.

nationalism, comprend l'autonomie du système institutionnel communautaire et ses procédures de décision. On peut ajouter à tout cela, l'existence d'un système juridique propre doté de caractéristiques spécifiques.⁸⁴

L'objectif vaste et ambitieux de l'intégration pourrait expliquer la volonté des auteurs des traités de faire représenter les différents intérêts sociaux au sein des institutions chargées de diriger le processus. De cette synthèse des différentes légitimités présentes dans la société des états, devait surgir l'intérêt communautaire global, ce qui devait coïncider avec l'idée démocratique présente dans la notion de « patrimoine commun européen », dans le sens où le peuple, en accord avec une conception plurielle de la société, doit participer aux décisions du pouvoir.

Ainsi, les compétences de décision sont partagées par différents acteurs dans un « système à plusieurs niveaux » au détriment d'un système fondé uniquement sur les gouvernements nationaux exclusivement. De ce point de vue, on a signalé que « en el ámbito comunitario estos actores no estatales son supranacionales, básicamente la Comisión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo y también infranacionales, sean regionales o locales ».⁸⁵

Dans ce contexte, la synthèse des légitimités inspirant ce que l'on appelle la méthode communautaire ne peut ignorer le patrimoine institutionnel et politique riche et divers qui forme le système politique européen. Au dire de la Commission européenne, la méthode communautaire « *garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión así como un tratamiento equitativo a todos los estados miembros*. En definitiva, ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general por parte de la Comisión Europea y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a través del Consejo y del Parlamento Europeo ».⁸⁶

Toutes ces spécificités qui forment le caractère *sui generis* des Communautés européennes et de l'Union européenne en tant que phénomène politique et juridique ont une incidence certaine et une projection sur la structure interne des états et l'assimilent à des caractéristiques fédérales, aussi large cette acceptation soit elle.⁸⁷

84. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *El ordenamiento...* (p. 602).

85. [« ...dans le domaine communautaire, ces acteurs non étatiques sont supranationaux, fondamentalement la Commission, le Tribunal de Justice des Communautés européennes, le Parlement européen et également infranationaux, qu'ils soient régionaux ou locaux »]. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (p. 22).

86. [« ...garantit aussi bien la diversité que l'efficacité de l'Union et un traitement équitable de tous les états membres. En définitive, elle offre un mode d'arbitrage entre les différents intérêts au moyen de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général pour la Commission européenne et le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, à travers le Conseil et le Parlement européen »]. COMMISSION EUROPÉENNE. « *La gobernanza europea...* » (p. 9).

87. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES qualifie l'UE de fédération supranationale. Voir MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (p. 23).

Dans ce sens, on a considéré que le système communautaire lui-même « difumina las fronteras que separan el orden internacional del interno » et « ello legitima estas reivindicaciones ». ⁸⁸ Ainsi, le Tribunal constitutionnel espagnol, dans une sentence du 26 mai 1994, a signalé ce qui suit :

Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como « interno ». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un estado complejo, como es el nuestro, aún cuando sea el Estado quien participe directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las comunidades autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria. ⁸⁹

Depuis une perspective nationale, un processus de construction européenne ne prenant pas en compte les organes régionaux peut conduire à une altération des équilibres constitutionnels des états membres. Dans ce sens, une intégration européenne corrompant les fondements constitutionnels sur lesquels reposent les états ne serait pas acceptable. ⁹⁰

Ce défaut de participation peut être corrigé aussi bien au niveau national qu'au niveau communautaire. Pourtant, au vu de la diversité du statut des organes régionaux et des caractéristiques complexes du processus de décision communautaire, la participation directe régionale auprès des institutions communautaires peut devenir le moyen le plus efficace et le plus respectueux envers la diversité et la structure politique des états membres.

Tout cela a conduit les organes infranationaux à développer des mécanismes de contact direct avec les institutions communautaires. Dans le cas de l'Espagne, par exemple, le Tribunal constitutionnel a légitimé lesdits contacts :

88. [« efface les frontières qui séparent l'ordre international du national » et « ceci légitime ces revendications »]. MANGAS MARTÍN, A. « La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria ». A : PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms. Madrid : Marcial Pons, 1998, p. 536.

89. [« Il faut tenir compte du fait que quand l'Espagne agit dans le domaine des Communautés européenne, elle le fait dans une structure juridique, qui est très différente de la structure traditionnelle des relations internationales, car le développement du processus d'intégration européenne a créé un ordre juridique, l'ordre communautaire, qui pour l'ensemble des états composant les Communautés européennes peut être considéré à certains titres "interne". Conformément à ce que nous venons d'indiquer, dans le cas d'un état complexe, comme par exemple le nôtre, bien que ce soit l'État qui participe directement à l'activité des Communautés européennes et non les Communautés autonomes, il est indiscutable que celles-ci ont un intérêt dans le développement de la dimension communautaire. »]. Sentence du Tribunal constitutionnel espagnol, 165/1994, du 26 mars 1994.

90. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea...* (p. 488).

[...] la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Europeas, conducen a apreciar que, de forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas [...] respecto de esas actividades, de su previsible evolución y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico [...]. Lo importante es que esa actividad no «vaya a versar sobre materias como la celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional».⁹¹

On peut déduire, de tout ce qui a été signalé, que les caractéristiques mêmes du modèle communautaire et sa logique fédérale intrinsèque exigent une association régionale, sans que cela n'implique d'altération des compétences de l'UE ou des pouvoirs de leurs institutions.

91. [«...la nature et la portée des activités des institutions communautaires sur l'exercice des compétences des Communautés européennes conduisent à apprécier le fait qu'il devra y avoir naturellement un travail de suivi et d'information exercé par les Communautés autonomes (...) à l'égard de ces activités, de leur prévisible évolution et de leurs éventuelles retombées dans le domaine de l'autonomie respectif (...) Ce qui importe est que cette activité ne "traite pas de matières telles que la conclusion d'accords internationaux, l'exercice du *ius legationis* ou de prise de responsabilité au niveau international"»]. Tribunal constitutionnel, 165/1994.

II. Fondements juridiques pour l'association des parlements régionaux ayant des compétences législatives au sein de l'Union européenne

1. Le fondement de l'Union européenne dans le principe de démocratie

Il paraît clair, à partir de l'origine du processus de la construction européenne, des traités constitutifs et de la pratique, que le processus mentionné doit être fondé sur un principe de légitimité démocratique. Le TUE, tel qu'il a été signé à Maastricht en 1992, a recueilli expressément l'adhésion de l'Union aux principes de liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'État de droit. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe proclame également d'une part que la Constitution est née de la volonté des citoyens et des états d'Europe de construire un futur commun, et d'autre part, que l'Union européenne se fonde sur des valeurs comme le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. Le Traité exprime ainsi une méthode ouverte et transparente avec tous les interlocuteurs sociaux et économiques.

Les principes de démocratie, d'État de droit, en particulier le respect des droits de l'homme, et les libertés fondamentales, constituent un des éléments de la cohésion idéologique de la construction européenne et configureraient la notion de « patrimoine commun de l'Europe » déjà présente au sein du Congrès du Mouvement européen de la Haye qui s'était tenu en 1948, et dans le préambule et l'ensemble des articles du Statut du Conseil de l'Europe. Ce « patrimoine commun européen » faisait référence à l'acceptation de la part de chaque état membre des Communautés européennes d'« una serie de valores espirituales y morales que constituyen el patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de libertad individual, libertad política y la primacía del Derecho ».⁹² Ces principes représenteraient un *ius cogens*

92. [« ...une série de valeurs spirituelles et morales constituant le patrimoine commun de leurs peuples et la véritable source de liberté individuelle, liberté politique et la primauté du droit »]. Préambule du Statut du Conseil de l'Europe, du 5 mai 1949 (BOE n° 51, du 5 mars 1978). Dans ce sens, GLUCKSMANN fait référence à un triple accord fondateur des Communautés européennes : anti-fasciste, anti-staliniste et anti-colonial. Voir GLUCKSMANN, A. « Europa y la casita de muñecas. Contra el olvido histórico ». *Política exterior*, 75 (mai - juin 2000), p. 75.

communautaire à caractère fédéral et feraient partie, selon RODRIGUEZ IGLESIAS du concept de Constitution européenne, aux côtés des traités⁹³, ce qui conditionnerait le modèle de construction européenne.⁹⁴

La notion de patrimoine commun européen s'est érigée dès le début des Communautés européennes, comme une des conditions incontournables pour participer au processus de construction européenne, comme en témoigne la pratique des institutions communautaires dans le cadre des adhésions⁹⁵ ou des relations étrangères.⁹⁶ Ainsi, la jurisprudence du Tribunal de Justice des Communautés européennes est particulièrement significative de par son inspiration éminemment démocratique dans des domaines tels que le respect des droits fondamentaux ou les principes du système institutionnel communautaire.⁹⁷

Le principe démocratique, tel qu'il a été développé par rapport à la forme politique d'état, renvoie une conception selon laquelle, en partant d'une vision plurielle de la société, le pouvoir émane du peuple, qui peut participer aux institutions et aux décisions des pouvoirs publics, qui eux sont tenus de lui en rendre compte.⁹⁸ A partir de cette perspective, le contenu originaire et matériel des constitutions a été lié à l'appréciation du pouvoir en tant qu'auto-construction du peuple.⁹⁹ Dans ce sens, le principe démocratique repose sur la conviction que le pouvoir que représente le peuple, c'est à dire, la collectivité sociale dans son ensemble, est légitime.¹⁰⁰ On peut ainsi apprécier à titre d'exemple, l'affirmation du professeur PESCATORE en 1974, se référant au besoin d'invoquer un concept de légitimité matérielle :

93. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitución...* (p. 195).

94. MANGAS MARTÍN, A. « ¿Qué modelo de integración para Europa? » *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 24 (2001), p. 97.

95. Un des exemples les plus clairs est le cas de l'Espagne. Ainsi, l'incompatibilité du régime politique du général Franco avec les principes démocratiques avait empêché le début des négociations relatives à l'adhésion aux Communautés européennes jusqu'à la transition démocratique.

96. Les Communautés européennes ont élaboré progressivement une stratégie relative à leurs relations étrangères commerciales, et plus intensément encore, à la politique de coopération au développement, et l'ont soumise de plus en plus au respect des droits de l'homme – afin de créer un système cohérent avec la PESC – et aux interventions des états membres. Le respect, la promotion et la défense des principes démocratiques et des droits de l'homme s'érigent en qualité de facteurs essentiels des relations étrangères des Communautés européennes et de la PESC. De cette manière, le recours à une clause démocratique dans les accords avec des pays tiers pouvant être considérés comme sensibles dans ce sens s'est généralisé. Ainsi, le type d'accord avec chaque pays en concret était conçu en fonction des affinités politiques avec la CE. Le régime établi était même limité conventionnellement vis-à-vis des pays tiers où l'action était contraire au respect des principes démocratiques. Voir PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los Países Terceros Mediterráneos*. Barcelone : Cedecs, 2002.

97. PESCATORE, P. « Les exigences... » (p. 512) ; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. et WÖLKER, V. « Derecho comunitario, derechos fundamentales y el control de constitucionalidad : la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 d'octobre de 1986 ». *RIE*, n° 3, p. 667.

98. Voici le contenu de l'article 23 de la Constitution espagnole.

99. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid : Civitas, 1982, p. 41.

100. PESCATORE, P. « Les exigences... » (p. 506).

Le système communautaire ne sera pleinement accepté que le jour où sera implantée, en ce qui concerne sa légitimité, une conviction suffisamment forte et diffuse [...] c'est que la Communauté remplit, dans l'intérêt des peuples unis en son sein, un besoin vital que les états membres sont, à la suite de l'évolution des circonstances, devenus incapables de remplir eux-mêmes dans leur cadre national.¹⁰¹

Du point de vue institutionnel, c'est ce système institutionnel communautaire complexe, d'origine conventionnelle, qui fait planer des doutes sur le degré de représentativité démocratique.¹⁰² Comme cela a été signalé précédemment, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen, et le fait que cette institution soit passée à être composée de députés élus au suffrage universel direct, ont mené le Tribunal de Justice des Communautés européennes à signaler que la participation du Parlement européen dans le processus législatif de la Communauté est le reflet, bien que limité au niveau de la Communauté, du principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par le biais d'une assemblée représentative.¹⁰³ Le principe démocratique s'exprime ainsi fondamentalement et directement au plan européen par le Parlement européen. Le Tribunal européen des droits de l'homme a reconnu que, malgré ses limites, il s'agit de l'institution reflétant, de la manière la plus spécifique, un régime politique véritablement démocratique.¹⁰⁴

Une plus forte « parlementarisation » du système d'adoption des décisions communautaires, dans le sens, d'une part, d'une incidence plus importante du Parlement européen et, de l'autre, d'une action commune entre ce Parlement et les parlements nationaux et régionaux, renvoyant une « vision parlementaire commune » renforcerait le principe démocratique dans le cadre de l'Union européenne, et rapprocherait l'individu du processus de construction européenne.

Vu d'une perspective plus générale, l'évolution des objectifs du processus de construction européenne a influé peu à peu sur la recherche d'une légitimation démocratique de tout le système. Dans cette évolution, la dynamique des révisions des traités constitutifs tendant à doter la construction européenne d'une dimension allant au delà du domaine exclusivement socio-économique et accaparant des éléments d'une « société politique »,¹⁰⁵ en renforçant le statut des citoyens dans les Communautés européennes, semble claire. Cette évolution présente un moment déterminant dans la création du dénommé « Comité Adonnino », suite au mandat

101. PESCATORE, P. « Les exigences... » (p. 499 et 510).

102. Voir les problèmes juridiques et politiques indiqués dans la première partie de ces études liés aux déficits démocratiques que présente le système communautaire.

103. Concrètement, le TJCE faisait référence à la procédure de consultation. Sentence du 29 octobre 1980, as. 138/79, S.A. Roquette Frères c. Consell, Rec. 1980, p. 3360-3361.

104. Cour européenne des droits de l'homme : Affaire Matthews c. Royaume-Uni, 18.02.99. Requête 24833/94, c. 52, p. 16. Mais les juges Feeland et Jungwiert, émettant une opinion dissidente, avaient signalé qu'à leur avis, le Parlement européen n'était pas parvenu à un stade où il pouvait être considéré « légitimement comme un corps législatif », p. 21.

105. PLIAKOS, A. « La nature juridique de l'Union européenne ». *RTDE*, n° 2 (avril-juin 1993), p. 217.

du Conseil européen de Fontainebleau, des 25 et 26 juin 1984, dans le but de préparer des actions relatives à ce que l'on appelle « l'Europe des citoyens ». ¹⁰⁶

Ce processus, comme nous le savons, s'est vu renforcé par l'insertion du chapitre relatif à la citoyenneté de l'Union après la réforme apportée par le TUE. ¹⁰⁷ Les implications de ce concept de citoyenneté de l'Union a poussé certains auteurs à aborder l'existence d'une espèce de « contrat social européen ». ¹⁰⁸ Dans cette dynamique, on remarque également l'intention de développer un espace destiné à la liberté, à la sécurité et à la justice. Ainsi, comme le note le professeur VALLE, l'objectif de la libre circulation des personnes et la suppression des contrôles aux frontières entre les états membres a transcendé sa configuration de départ d'objectif économique, et s'est converti en un élément politique du projet de construction européenne progressivement lié à la citoyenneté et à la création d'un « espace constitutionnel commun européen ». ¹⁰⁹

La nouveauté qu'a signifiée l'adoption de la Charte des droits fondamentaux, et son intégration ultérieure en tant que partie II du Traité instituant une Constitution européenne, s'inscrit dans la dynamique de placer le citoyen au centre du nouveau système en cours de création. ¹¹⁰ Pour ce qui est de son élaboration, il convient de mentionner le fait qu'elle a été rédigée par un organe de représentation multiple, la Convention, qualifiée « d'assemblée constituante révolutionnaire » ¹¹¹ à cheval entre ce qui est intergouvernemental et ce qui est parlementaire. ¹¹² L'objectif général de transparence, renforcé dans ce cas, par la nature de la Charte, a favorisé la publicité des débats et de la documentation, ce qui revêt une grande importance pour « hacer visible a los ojos de los ciudadanos europeos, de una manera clara y sencilla, los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea ». ¹¹³

106. COMISSIÓ EUROPEA. « La Europa de los pueblos ». *Journal CE*, supplément 7/85.

107. MANGAS MARTÍN, A. « La ciudadanía de la Unión ». Dans : *El defensor del pueblo europeo en el TUE*. Journées des 2 et 3 novembre 1992 à l'Université Carlos III, Chaire Joaquín Ruiz-Jiménez des études sur le Défenseur du Peuple. Madrid, 1993, p. 98.

108. PERNICE, I. *Multilevel Constitutionalism...* (p. 750).

109. VALLE, A. « La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen : el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia ». *RDCE*, n° 3 (janvier-juillet 1998), p. 41.

110. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. « La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección ». *GJCE*, n° 214 (juillet-août 2001), p. 1 ; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. « La Carta de Derechos fundamentales de la UE ». *Noticias UE*, an VII (janvier 2001), p. 10 ; CARRILLO SALCEDO, J. A. « Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE ». *RDCE*, janvier-juin 2001, p. 9.

111. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. « La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección ». *GJCE*, n° 214 (juillet-août 2001), p. 16.

112. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. « La Carta de Derechos fundamentales de la UE », *Noticias UE*, an VII (janvier 2001), p. 10.

113. [« ...rendre visibles aux yeux des citoyens européens, d'une manière claire et simple, les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne »]. CARRILLO SALCEDO, J. A. « Notas sobre el significado político i jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE ». *RDCE*, janvier-juin 2001, p. 9.

D'un point de vue politique, la Charte exerce la fonction de « limiter el poder que se construye y legitimar el sistema »¹¹⁴, grâce à cela est projetée une vision de l'Union européenne en tant qu'entité politique se fondant sur des valeurs communes.¹¹⁵ Ce qui correspond au sens originaire de la Constitution,¹¹⁶ tel qu'il apparaît en Occident à la fin du XVIII^e siècle, et qui est clairement exprimé dans l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminés, n'a point de Constitution ».

Le résultat de cette tendance à aller au delà d'une dimension purement économique, pour embrasser des aspects politiques, a été d'argumenter le fait que la Communauté est devenue un « pouvoir public commun »¹¹⁷ ou un « pouvoir public plurisectoriel ou global »,¹¹⁸ dans le sens où la Communauté se distingue d'un simple service public et se situe à un niveau supérieur, c'est à dire, de l'ordre du politique.

Tout cela devrait servir de fondement juridique pour l'association régionale dans le processus d'adoption des décisions communautaires.

2. Le mandat de proximité envers les citoyens en tant que critère d'adoption des décisions et le recours au principe de subsidiarité

Le processus de construction européenne a conduit à un certain chevauchement et une certaine opacité des institutions et des compétences dans le cadre juridique européen, faisant percevoir au citoyen un éloignement des instances de décision. Cette perception, accompagnée d'autres facteurs, a conduit à la constatation d'un désintérêt croissant de l'opinion publique envers le processus de construction européenne, comme cela s'est manifesté dans les difficultés issues de la ratification du TUE, ou plus récemment, à l'occasion des dernières élections au Parlement européen. Il semble, ainsi, que l'opinion publique ait une vision du système communautaire l'assimilant à une machine complexe créée davantage au bénéfice de la bureaucratie communautaire et des multinationales qu'en faveur des citoyens.

Ce qui, par ailleurs, s'inscrit dans un contexte qui se caractérise, comme le signale le professeur KISS, par une augmentation de la participation de la société civile dans les processus d'adoption de décisions à tous les niveaux au cours des cinquante dernières années.¹¹⁹

114. [...limiter le pouvoir qui se construit et de légitimer le système...] ALDECOA, F. *La apertura...* (p. 61).

115. BENEYTO, J. M. « Hacia una UE? ». *Política exterior*, n° 83 (septembre-octobre 2001), p. 135.

116. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, p. 41.

117. ISAAC, G. *Droit...* (p. 315).

118. CASSESE, S. « L'Architettura Costituzionale de la CE dopo Maastricht e il posto dei poteri locali ». A: *Scritti in onore di Alberto Predieri*. Milan: Giuffrè, 1996, p. 421.

119. KISS, A. « La participation du public au processus de décision : est-elle compatible avec le parlementarisme ». Dans : *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Keles*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, p. 434.

Au vu de cette perception de l'opinion publique, le besoin d'une plus grande transparence dans l'adoption des décisions communautaires a été évoqué, et cela « como condición para alcanzar una democratización y para atraer el interés del ciudadano sobre un proceso que no puede continuar avanzando, incluso peligrar el acervo logrado con el esfuerzo de tantas generaciones, si éste no alcanza unos adecuados niveles de proximidad y transparencia ».¹²⁰

A cette fin, les solutions proposées font allusion au fait que le processus de construction européenne devrait s'inverser, en ce sens où il ne faudrait pas construire du haut vers le bas mais au contraire, en établissant des liens entre les citoyens européens.¹²¹

Un premier pas dans ce sens émane des paroles imagées de DELORS selon lesquelles il faut commencer par l'«insertion des problèmes européens dans le débat national, à intéresser les gens...».¹²²

Cette nécessité apparaît plus évidente dans la mesure où la tendance aux révisions des traités constitutifs visant à doter la construction européenne d'une dimension dépassant le domaine exclusivement socio-économique et englobant des éléments d'une société politique s'affiche clairement.

En ce sens, l'article 1 du TUE expose que les décisions doivent être prises de la forme la plus ouverte et proche possible des citoyens. Le TUE, intègre, par ailleurs, une déclaration interinstitutionnelle entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité, dans le cadre de laquelle est exprimée une série de devoirs pour les institutions communautaires au nom d'un degré plus fort de transparence dans les activités. Elle envisage ainsi, par exemple, le devoir de la Commission de réaliser des consultations plus larges avant la présentation de ses propositions ou la publication au JOUE de son programme législatif et de travail.¹²³ Dans ce sens, un règlement relatif à l'accès au public des documents du Parlement, du Conseil et de la Commission a été adopté.¹²⁴

Le projet de Traité instituant une Constitution européenne, outre qu'il reproduit le contenu de l'article 1 du TUE mentionné ci-dessus, expose que les institutions de l'UE maintiendront un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations

120. [«...comme une condition visant à obtenir une démocratisation et à attirer l'intérêt du citoyen sur un processus qui ne peut plus continuer à avancer, le patrimoine accumulé grâce aux efforts de tant de générations étant même mis en danger si celui-ci ne parvient pas à des niveaux de proximité et de transparence appropriés»]. MANGAS MARTÍN, A. et LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «*Instituciones y Derecho de la UE*». Madrid: Tecnos, 2004, p. 75.

121. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. «¿Hacia dónde va la UE?». Dans : FARAMINÁN, J. M. *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Grenade: Comares, 2000, p. 77.

122. Cité par SCOFFONI, G. «Les relations entre le PE et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *CDE*, n° 1-2 (1992), p. 24.

123. Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité, du 25 octobre 1993 (DOCE C328, 06.12.1993). Est établi en outre dans cet accord, le devoir du Conseil d'ouvrir au public les débats, les résultats des votes et les argumentations du vote. Il y est également prévu d'améliorer l'information à la presse et à l'opinion publique.

124. DOCE L 143, 03.05.2001, p. 1.

représentatives et la société civile. Ainsi, l'article I-47 dispose que les institutions doivent procurer aux citoyens et aux associations représentatives, par les voies appropriées, la possibilité d'exprimer et d'échanger leurs opinions dans tous les domaines de l'Union. De cette manière, les institutions doivent maintenir un dialogue régulier avec les associations représentatives et la société civile afin de garantir la transparence et la cohérence des actions de l'Union. Pour ce qui est du cadre de la concertation sociale, l'article I-48 établit également que l'Union doit reconnaître et promouvoir le rôle des interlocuteurs sociaux dans leur domaine.

En conséquence, des organes publics régionaux, légitimés démocratiquement, devraient également pouvoir participer, par des mécanismes institutionnalisés, à la définition des actions communautaires. On serait par là en train de reconnaître aux parlements régionaux un statut juridique inférieur à celui des associations représentatives.

Le principe de subsidiarité s'inscrit dans ce contexte de rapprochement des instances de décision à une dimension plus proche du citoyen, c'est à dire, à la dimension régionale et locale. Ce principe est conçu comme un principe démocratique, fédéral et ayant un caractère subsidiaire. Ainsi, la subsidiarité évoque, d'une part, l'objectif de rapprocher le citoyen du pouvoir d'adopter des décisions, et de l'autre, l'objectif d'articuler différents niveaux de gouvernement. Enfin, l'institution fédérale doit agir en vertu de ce principe en dernier recours, avec un caractère subsidiaire.

Le principe de subsidiarité est défini dans le Traité de l'Union européenne de la manière suivante : L'Union ne doit intervenir dans les domaines qui ne sont pas de sa compétence, que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les états membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Pour autant, dans le cadre communautaire, le principe de subsidiarité s'érige en principe régulateur de la forme d'exercice des compétences entre l'union européenne et ses états membres, et non pas en tant que procédure d'attribution des compétences.¹²⁵ Pour l'action communautaire, on exige donc en vertu de ce principe, les critères de nécessité, et d'efficacité. Le problème que posent ces critères est qu'ils laissent une marge très importante à l'arbitraire dans leur interprétation. Ainsi, toute initiative de la Commission – de l'harmonisation des législations en matière de coopération au développement – peut être fondée sur la nécessité et l'efficacité de l'intervention communautaire. Ce fort degré d'arbitraire peut poser des problèmes quant à son contrôle juridique. Le TJCE, dans le cadre d'une mince jurisprudence sur ce sujet, s'est limité à rejeter l'innovation du principe de subsidiarité pour les états afin d'éviter l'atteinte aux dispositions communautaires et s'est borné à accepter les arguments communautaires qui fondaient leurs normes sur le principe mentionné, sans en déduire des conséquences juridiques déterminées.¹²⁶

125. MANGAS MARTÍN, A. et LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Derecho...* (p. 117).

126. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El principi de subsidiarietat a la UE: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*. 14.02.2005.

Une déclaration annexe au TUE, adoptée par l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, signale que le principe de subsidiarité n'affecte pas uniquement les états membres mais également leurs organes, dans la mesure où ces derniers disposaient d'un pouvoir législatif propre que leur conférait le droit constitutionnel national.¹²⁷

Ainsi, un débat portant sur l'extension de la logique de la subsidiarité a été envisagé non seulement pour ce qui est des relations entre l'UE et les états membres, mais également entre ces derniers et leurs régions.¹²⁸ Selon le professeur BLANCA VILÀ, la limitation de l'opérationnalité du principe de subsidiarité dans les relations entre l'UE et ses états pourrait contredire le TUE.¹²⁹

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe aborde ce sujet dans l'article I-11, lorsqu'il signale qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'intervention de l'Union européenne ne sera possible que dans la mesure où les objectifs de l'action ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les états membres ni à l'échelle centrale ni à l'échelle régionale ou locale. On peut donc interpréter le traité constitutionnel de telle sorte qu'il projette le principe de subsidiarité sur les instances territoriales infranationales.¹³⁰

Il existe une déclaration de la Belgique, dans l'Acte final du Traité constitutionnel, qui semble reconnaître une projection interne de la logique de la subsidiarité. Elle exprime ce qui suit :

En vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national.

Ainsi, dans le Protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, prévus dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, est intégrée une série de mesures destinées à en vérifier l'accomplissement adéquat.¹³¹

Sans entrer dans les débats juridiques et politiques qu'aborde ce principe¹³², ce que ce travail comporte de significatif est qu'à partir de la prévision juridique du

127. Declaració n° 3 annexe au TUE, adoptée par l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, dont a pris acte la Conférence intergouvernementale de 1996.

128. O'LEARY, J. et FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. « ¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales ». *Revista de Estudios Políticos*, 1995, p. 314.

129. VILA COSTA, B. « El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa? » *Anuario CIDOB*, 1991, p. 150.

130. Dans ce sens voir, PÉREZ TREMPES, P. « La constitución española ante la constitución europea ». Dans : ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) et ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 512). Cependant, PÉREZ MEDINA voit dans le principe de subsidiarité, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, une projection exclusivement interne : « El principio de subsidiariedad sigue siendo una cuestión a precisar en el ámbito interno de cada Estado y no tiene garantizado su reconocimiento a favor del escalón regional ». Voir PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento de la cuestión regional...* (p. 2).

131. Voir le paragraphe suivant de cette partie de l'étude.

132. Par exemple, pour ce qui est de la finalité de sa prévision dans les traités ou de son contrôle judiciaire.

principe de subsidiarité et du mandat de proximité envers les citoyens en tant que critère d'adoption de décisions, il semble inexplicable que l'on exclue les parlements régionaux ayant des pouvoirs législatifs des domaines d'action communautaire ayant une incidence directe sur ces pouvoirs. L'évolution de l'UE montre que le principe de subsidiarité se convertira en une catégorie juridique fondamentale destinée à articuler les différents niveaux de pouvoir, et donc, qu'il exige une participation régionale. D'après PÉREZ TREMPs, le principe de subsidiarité peut même se convertir en un principe général du « constitutionalisme européen », avec les retombées conséquentes sur les constitutions internes.¹³³

La virtualité de l'intervention des parlements régionaux ayant des pouvoirs législatifs dans le cadre du processus législatif communautaire peut être abordé sous trois angles. En premier lieu, la participation peut rapprocher les citoyens du processus de construction européenne, ce qui peut être perçu comme un besoin pour la légitimation même du processus.

En second lieu, l'intervention peut avoir une influence sur une communication plus directe entre les intérêts qui se créent dans la société et les instances de décision politique, ce qui se ferait sentir sur l'efficacité du diagnostic des problèmes et leurs solutions.¹³⁴

Troisièmement, l'intervention des parlements régionaux pourrait impliquer une définition plus claire des intérêts dans différents domaines : régional, national et communautaire ; et aussi la possibilité d'éviter des contradictions et rechercher une harmonisation entre eux. Dans ce contexte, les parlements régionaux devraient pouvoir exprimer leur opinion sur la conformité de toute proposition législative de la Commission grâce au principe de subsidiarité.

3. La participation progressive des parlements nationaux au niveau communautaire

Dans la mesure où l'Assemblée parlementaire prévue dans les traités originaires des CE était composée de parlementaires des états membres, la participation des parlements nationaux n'avait évidemment pas fait l'objet d'une attention particulière. C'est à partir des premières élections au Parlement européen de 1979, au suffrage universel direct, que la participation des parlements nationaux commence à être abordée de manière significative. Le Parlement européen, légitimé démocratiquement, commence à développer une stratégie axée sur la réclamation d'une participation plus importante aux activités des CE. Cette stratégie comprend l'établissement de contacts réguliers avec les parlements nationaux.¹³⁵

133. PÉREZ TREMPs, P. *La constitución española...* (p. 516).

134. Le Parlement européen lui-même a signalé que le fait que la Commission européenne ait ignoré les régions a multiplié les incidents dans la coopération, l'application et la transposition des dispositions communautaires. Voir PARLEMENT EUROPÉEN. *Rapport sur la délimitation...* (p. 24).

135. GIL-ROBLES, L. « Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales ». A : *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid, 1997, p. 316.

Ce processus s'est traduit, au plan institutionnel, par la création d'organes de contact entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.¹³⁶ Parmi les organes mentionnés, la Conférence des Organes spécialisés en matière d'Affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) est le plus institutionnalisé,¹³⁷ dans la mesure où son fondement juridique est formé par la prévision d'un protocole dans le Traité d'Amsterdam et par son règlement interne, publié dans le JOCE,¹³⁸ dans lequel sont réglementés son fonctionnement, sa composition et ses organes. L'origine de la COSAC date de mai 1989, alors que les présidents des parlements des états membres des Communautés européennes réunis à Madrid convenaient de la réunion des commissions des parlements nationaux spécialisés dans les affaires communautaires.¹³⁹

La COSAC est devenue davantage un forum de discussion et d'échange d'informations entre les commissions des parlements nationaux et le Parlement européen qu'un organe communautaire doté de pouvoirs lui permettant d'influer sur le processus de décision communautaire.

Les différentes révisions des traités constitutifs ont prévu, progressivement, une mention au rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Ainsi, la Conférence intergouvernementale qui aboutirait au TUE, tel qu'il avait été signé en 1992, intégrait deux déclarations relatives à ce sujet dans son Acte final. Dans la première déclaration (numéro 13), seule était déclarée la volonté d'intensifier un échange d'informations et les contacts sans intégrer aucune prévision concrète. Dans la deuxième déclaration, (numéro 14) la conférence invitait les parlements nationaux à se réunir sous forme de conférence des parlements. Il y était disposé que la Commission et le Conseil européen présenteraient à chaque séance de cette conférence un rapport sur l'état de l'Union. Ces prévisions n'ont créé aucune obligation juridique concrète du point de vue du droit des traités. Toutefois, les prévisions mentionnées ont engendré au sein des parlements nationaux une série de changements relatifs au contrôle des parlements nationaux sur les gouvernements des états membres. Ainsi, pendant les années quatre-vingt dix, la majorité des parlements nationaux ont fait des progrès en matière de contrôle des affaires communautaires.¹⁴⁰

136. PALOMARES AMAT, M. « Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales ». *Noticias de la Unión Europea*, n° 217 (2003), p. 3-15.

137. Il existe d'autres initiatives, telles que la Conférence des Parlements ou la Conférence des Présidents de la Communauté, articulées de manière informelle et pragmatique, sans fondement juridique qui en réglementent les objectifs et l'organisation, ce qui semble présager un futur imprécis. Voir PALOMARES AMAT, M. « Las relaciones... » (p. 10).

138. DOCE L 175, 24.6.2000, p. 1. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000.

139. Pour une évolution de la COSAC, voir www.cosac.org.

140. COSAC : Présidence, avril 2, 2001, groupe de travail, Doc. de discussion. (www.cosac.org). Dans certains cas, des réformes constitutionnelles ont été menées, comme celles de l'Allemagne, où deux nouveaux articles ont été ajoutés à la Constitution. Il a été établi ainsi, que dans les domaines de compétence exclusive des états fédérés, le gouvernement fédéral devait veiller à confier la tâche de défendre les intérêts de l'Allemagne devant les institutions européennes à un représentant des états fédérés désigné par le Bundesrat. Des lois relatives aux relations entre le gouvernement fédéral et le Bundesrat et le Bundestag ont été approuvées, dans lesquelles il était établi, par exemple, que les représentants des

Le Traité d'Amsterdam a impliqué un saut quantitatif lorsqu'il a prévu, sous forme de protocole, des obligations juridiques concrètes, qui en raison de leur contenu ont été qualifiées de protocole « plus symbolique que substantiel ». ¹⁴¹ Quoiqu'il en soit, le Protocole a déclaré la volonté des parties contractantes de renforcer une participation plus importante des parlements nationaux dans les activités, bien qu'il ait été rappelé que le contrôle exercé par chaque parlement national sur son propre gouvernement incombait aux organes constitutionnels respectifs. Ainsi, le Traité d'Amsterdam a introduit un dernier paragraphe à l'article 207 du TCE par lequel il est prévu de rendre publics les résultats des votes et les déclarations inscrites au procès-verbal lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur. Il convient de mentionner ici le caractère de cette disposition, dans la mesure où les parlements nationaux seront habilités à mieux contrôler la position adoptée par leurs gouvernements au sein du Conseil.

Le Protocole intégré par le Traité d'Amsterdam dispose que tous les documents de consultation de la Commission (livres blancs, verts et communications) devaient être transmis ponctuellement aux parlements nationaux. Ainsi, les propositions législatives de la Commission devraient être communiquées suffisamment à l'avance pour que le gouvernement de chaque état membre puisse veiller à ce que les parlements nationaux les reçoivent convenablement. Finalement, un délai de six semaines a été établi entre la remise de la proposition législative – ou proposition de mesure du titre VI du TUE – de la Commission au Parlement, Conseil et la date de son intégration à l'ordre du jour du Conseil, sauf en cas d'urgence exceptionnelle. ¹⁴² Dans ce contexte, il convient de signaler la création par le Parlement européen de l'Observatoire européen interinstitutionnel législatif, conçu afin de permettre le suivi de toutes les propositions au cours de la procédure législative et de registre, jusqu'à l'approbation de tous les changements pouvant se produire. ¹⁴³

Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe contient deux protocoles revêtant une importance au plan régional : le Protocole relatif à la fonction des parlements nationaux au sein de l'UE, et le Protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ces textes sont codifiées

états fédéraux pouvaient assister non seulement aux réunions du Conseil mais également aux groupes de travail.

Dans d'autres états, la plupart des mesures adoptées étaient axées sur l'accès aux dispositions communautaires avec l'avance nécessaire. PARLEMENT EUROPÉEN *Le Parlement européen et les Parlements nationaux. Le contrôle parlementaire et les instruments de coopération. Division des relations avec les Parlements des états membres*. Juillet 1994, p.17.

141. MANGAS MARTÍN, A. « Estudio preliminar. La UE. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam ». Dans : TUE. *Tratados constitutivos de las CE y otros textos básicos de las CE*. Madrid : Tecnos, 1998.

142. Il convient de mentionner le fait que les propositions législatives sont celles qui sont définies comme telles à partir de l'article 207.3 du TCE. Cet article signale que c'est le Conseil qui définit les cas dans lesquels il agit dans le cadre de sa compétence législative afin de permettre un accès aux documents les plus importants. Dans ce cas, les résultats des votes et argumentations de vote doivent être rendus publics. L'exclusion de ces mesures des actes de la PESC est d'autant plus significative.

143. PARLEMENT EUROPÉEN. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales...* (p. 46).

les mesures d'information et de coopération signalées précédemment et certains aspects y sont développés.¹⁴⁴ De cette manière, sont réitérées les obligations d'information de la Commission aux parlements nationaux concernant les documents de consultation, les programmes législatifs et les propositions législatives. Cette obligation d'information doit être adressée maintenant « directement » aux parlements nationaux et « simultanément » au renvoi, au Parlement européen et au Conseil des Ministres. A ces mesures, il convient d'ajouter des obligations d'information aux parlements nationaux incombant aux Conseil, Conseil européen et au Tribunal des Comptes.¹⁴⁵

Dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, il est expressément fait mention de la dimension régionale des consultations auxquelles la Commission doit procéder. Il y est établi que : « Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberían tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta » [« Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procédera à de larges consultations. Ces consultations devront tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procédera pas à ces consultations. Elle motivera sa décision dans sa proposition »].

Cette référence expresse comporte une nouveauté, fondamentalement si l'on tient compte du fait que le Traité, dans sa première partie (art. I 47), ne fait pas expressément mention des consultations directes aux organes régionaux.

La nouveauté la plus significative qu'intègrent les protocoles mentionnés est le renforcement du contrôle politique et juridique du principe de subsidiarité. Il prévoit ainsi la possibilité pour les parlements nationaux de pouvoir adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission un avis motivé sur la conformité d'une proposition législative au regard du principe de subsidiarité. Dans cette procédure, appelée mécanisme d'alerte rapide, est prévu un délai de six semaines à compter de la transmission de la proposition législative de la Commission pour que l'une des chambres d'un parlement national ait la possibilité d'adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission l'avis motivé en question. Il est fait référence dans cette disposition aux parlements régionaux : « Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas » [« Il appartient à chaque parlement national

144. Pour une analyse des mesures intégrées, ainsi que des travaux issus de la déclaration de Laeken, voir LINDE PANIAGUA, E. « Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE ». *Revista de Derecho de la UE*, n° 6 (2004), p. 177 et suiv.

145. Ainsi, les ordres du jour et les résultats des séances du Conseil des Ministres, y compris les procès-verbaux des séances du Conseil traitant de propositions législatives seront communiqués directement aux parlements nationaux. Le Protocole prévoit également différentes obligations d'information vis-à-vis du Conseil européen et du Tribunal des Comptes.

ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs »]. De cette manière s'ouvre une voie à la participation des parlements régionaux mais elle reste subordonnée à la volonté des parlements nationaux. Pour autant, c'est au siège du droit interne que sera réglée la participation des parlements régionaux.¹⁴⁶ On peut donc déduire raisonnablement de la prévision expresse de cette disposition dans le Protocole que la consultation des parlements régionaux est obligatoire dans les cas où elle en affecte les compétences.

Quoiqu'il en soit, cette prévision présente la virtualité de s'adapter à chacune des réalités hétérogènes régionales. Face aux diverses spécificités régionales, le principe de subsidiarité peut représenter un instrument destiné à canaliser, individuellement, la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives. On a dit, ainsi, que la subsidiarité peut comporter des « respuestas diferentes en uno u otro estado en función de sus realidades sociales, o simplemente, de la oportunidad de la medida concreta de que se trate ».¹⁴⁷

Enfin, les protocoles prévoient une procédure destinée à renforcer l'impact des avis mentionnés, ce qui a pour effet de reconsidérer la proposition dans le cas où un certain nombre de parlements déclare qu'il y a atteinte au principe de subsidiarité. Il a donc été décidé que les parlements ayant un système parlementaire monocaméral disposeront de deux voix, tandis que chacune des deux chambres d'un système bicaméral disposeront d'une voix. Dans le cas où les avis motivés représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux des états membres et aux chambres des parlements nationaux (dix-sept voix dans une Union à vingt-cinq états),¹⁴⁸ la Commission sera tenue de réexaminer sa proposition. À l'issue de ce réexamen la Commission pourra décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Dans ce contexte, est incluse également l'obligation pour toute proposition législative de comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité. Le Protocole détermine que la fiche de subsidiarité doit contenir des éléments permettant d'évaluer son impact financier, et lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les états, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Le Protocole exige dans ce sens d'avoir recours à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Dans le domaine de ses compétences, l'organe régional semble l'instance la plus adaptée de par sa proximité envers les citoyens pour évaluer l'impact régional d'une proposition communautaire. Ainsi, des raisons purement techniques

146. Dans le cas espagnol, cette prévision aborde le besoin de la création d'un mécanisme institutionnalisé de collaboration entre les Cortes et les parlements régionaux.

147. [« ...réponses différentes dans un état ou un autre en fonction de ses réalités sociales, ou simplement, de la pertinence de la mesure concrète dont il s'agit »]. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 20).

148. Ce pourcentage est réduit dans le cadre de l'espace de la liberté, la sécurité et la justice (treize votes sur vingt-cinq états).

pourraient motiver la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives dans la phase du processus législatif communautaire.

Du point de vue strictement juridique, le principe de subsidiarité, tel qu'il est prévu dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, implique l'obligation de la participation régionale dans la phase d'élaboration des normes et de contrôle de la réglementation communautaire. Au cours de la phase d'élaboration normative, le principe de subsidiarité constitue le fondement juridique à l'obligation de procéder à des consultations entre les institutions communautaires et les organes régionaux, en particulier au regard d'un fondement plus rigoureux de la fiche de subsidiarité que doit élaborer la Commission. Ainsi, le mécanisme d'alerte rapide conduit à l'articulation obligatoire entre les parlements nationaux et les parlements régionaux à cet effet. Sur le plan du contrôle des normes de droit communautaire, l'exigence d'un accomplissement adéquat du principe de subsidiarité conduit, également, à une participation régionale dans le cas où un état membre ou le Comité des Régions présenterait un recours pour violation de ce principe à l'initiative d'une région.

A partir de ces prévisions, il semble que l'on puisse envisager de nouveaux mécanismes juridiques pour que les organes régionaux et en particulier les parlements ayant des compétences législatives puissent exprimer leurs avis et besoins devant les institutions communautaires.

Pour ce qui est de la coopération interparlementaire, le projet comporte un mandat de développement d'un programme de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, principalement dans le cadre de la COSAC.

Toutes ces mesures s'inscrivent dans une dynamique progressive qui tend à fonder juridiquement la participation des parlements nationaux dans le cadre du système institutionnel communautaire. Une dynamique qui a culminé avec la participation des représentants des parlements nationaux au sein de la Convention pour l'élaboration du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Tout cela constitue un argument en faveur des revendications des parlements régionaux, le fondement juridique et politique étant le même.

4. Le respect du principe d'autonomie régionale et locale dans le Traité instituant une constitution européenne

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans l'article I-5, définit l'engagement de l'Union européenne envers le respect du principe de l'autonomie régionale et locale. Toutefois, cette reconnaissance est faite à titre complémentaire et dans le cadre d'un article destiné aux relations entre l'Union européenne et ses états membres, qui proclame que l'Union doit respecter l'égalité des états et les « fonctions essentielles » de ceux-ci, en particulier celles qui ont pour objet de garantir l'intégrité territoriale, l'ordre public et la sécurité nationale.

On peut en déduire que la Constitution européenne ne préjuge ni ne dispose de compétences au regard du modèle d'organisation interne ou du degré de décentralisation politique, ce qui implique clairement « *exclusión de la comunitari-*

zación o europeización de la organización regional». ¹⁴⁹ Pour autant, il n'existe pas de définition de région au plan communautaire mais, au niveau du fondement du principe d'autonomie et procédural, cette question est renvoyée aux ordres constitutionnels internes. Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale a été défini par le Tribunal de Justice des Communautés européennes dans le sens où la réglementation communautaire confie aux autorités nationales l'adoption des mesures nécessaires pour leur application, ces mesures doivent être adoptées à partir du respect des formes et des procédures du droit national. ¹⁵⁰ La liberté donnée aux autorités nationales pour choisir des formes et des procédures est limitée par le devoir de ne pas altérer l'efficacité ni l'application uniforme du droit communautaire. ¹⁵¹

C'est pourquoi le Traité n'apporte rien à la pratique dans la mesure où la participation régionale, dans le cadre de l'UE, a été réalisée sans reconnaissance expresse de la qualité de pouvoir public que présentent les organes infranationaux ayant des pouvoirs législatifs. ¹⁵²

Dans ce contexte, il a été signalé que la représentation régionale doit être centralisée, au niveau institutionnel communautaire, exclusivement par le biais du Comité des Régions et du Conseil des Ministres, puisque c'est ce dernier qui représente les intérêts des états membres, et dans ce sens, comme le fait souligner TORRENT, « la noción de estado miembro se refiere al estado/orden constitucional comprendiendo todos sus niveles de gobierno, tanto central como regional ». ¹⁵³ La jurisprudence du Tribunal de Justice a conforté cet argument en signalant que :

[...] los estados son los únicos responsables del incumplimiento de las normas comunitarias, sea cual sea el órgano del Estado que origine dicho incumplimiento incluso si se trata de una institución substancialmente independiente. ¹⁵⁴

Ce dernier argument, relatif à la participation régionale par le biais du Conseil des Ministres, devrait se fonder, du point de vue de la logique juridique, sur une

149. [«...l'exclusion de la communautarisation ou européisation de l'organisation régionale » PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 13).

150. Tribunal de Justice des Communautés européennes : sentence du 15.12.1975, as. 51/71, p. 4.

151. Tribunal de Justice des Communautés européennes : sentence du 21.09.1983, as. 205/215 ; 06.05.1982, as. 146, 192, 193/1981.

152. SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*. Valence : Tirant lo Blanch, 2003, p. 449.

153. [«...la notion d'état membre renvoie à l'état/ordre constitutionnel comprenant tous ses niveaux de gouvernement, tant central que régional »] TORRENT, R. « Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas : aspectos principales desde el punto de vista de las Regiones ». Dans : *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas*. Barcelone, 1997. Vol. 2, 1995-1996, p. 96.

154. [...les états sont les seuls responsables du non-respect des dispositions communautaires, quel que soit l'organe de l'État à l'origine de ce non-respect, y compris s'il s'agit d'une institution substantiellement indépendante.] Tribunal de Justice des Communautés européennes : Commission c. Begique, as.77/69, Rec. 1970, p. 237.

participation régionale effective dans la formation de la volonté nationale, ce qui ne se produit pas toujours.¹⁵⁵ Comme il a été signalé, il existe également une pratique relative à la participation régionale directe, fondamentalement dans le cadre de la politique régionale communautaire.

La reconnaissance d'un certain statut juridique aux organes régionaux dans le cadre des traités constitutifs a été envisagée dans un document initial par le député Alain LAMASSOURE. Cette reconnaissance était concrétisée dans la proposition de création d'un statut de région associée « *que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada estado miembro, reconociéndoles ciertos derechos vinculados con su participación en las políticas comunitarias: derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de las Regiones y posibilidad de recurso directo ante el Tribunal de Justicia por conflictos de competencia que puedan oponerlas a la Unión* ». ¹⁵⁶

Les réticences que cette reconnaissance pouvait créer dans les états et leur compétence exclusive en matière d'organisation territoriale pourraient être surmontées, d'après LAMASSOURE, si chaque état élaborait et communiquait à l'Union la liste des régions qui devraient être considérées en qualité d'associées à l'Union européenne.

Le rejet frontal des états du concept de « région associée » a fait disparaître cette notion dans les travaux ultérieurs du rapporteur LAMASSOURE. Ainsi, le rapport final fait mention du terme de « collectivités régionales », il en recommande « l'association » dans la cadre de la préparation et, le cas échéant, de la transposition des normes européennes, du point de vue du respect des constitutions nationales.¹⁵⁷

Le Comité des Régions, dans un processus similaire, est passé d'un soutien à la proposition de « concéder aux régions un statut propre dans le cadre du Traité », assorti des conséquences juridiques correspondantes, à la déclaration de formules générales de participation.¹⁵⁸

La virtualité de la proposition du rapporteur LAMASSOURE est qu'elle aborde le sujet du statut juridique des régions dans les traités. Toutefois, il laisse certaines questions sans réponse comme par exemple le manque de précision dans le statut de région associée devant l'hétérogénéité existant dans le cadre des systèmes juridiques des états membres, ou le degré d'arbitraire laissé à l'État pour reconnaître et communiquer à l'Union l'existence de ces régions.

L'évolution signalée au regard des travaux du Parlement européen et du Comité des Régions reflète une approche dialectique entre l'intégrité étatique et l'autonomie régionale comme s'il s'agissait de deux réalités s'affrontant et incompatibles

155. Voir la première partie de cette étude.

156. [« ...qui s'appliquerait aux collectivités territoriales désignées par chaque état membre, en leur reconnaissant certains droits liés à leur participation dans les politiques communautaires: droit à être consultées par la Commission, représentation au sein du Comité des régions et possibilité de recours direct devant le Tribunal de Justice pour des conflits de compétence pouvant les opposer à l'Union »]. Rapport Lamassoure, projet du 6 février 2002, 2001/2024 (INI) cité par PÉREZ MEDINA, J. *Tratamiento...* (p. 9); ALBERTÍ ROVIRA, E. *Las regiones en el proyecto...* (p. 462).

157. PARLEMENT EUROPÉEN. *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'UE et ses états membres*. Commission des Affaires constitutionnelles. Rapporteur: Alain Lamassoure. Fin. AT-0133/2002.

158. *Ibid.*, p. 11.

entre elles, dans le sens où ces organes infranationaux pourraient affaiblir ou défier l'existence même de l'État.

Une autre vision allant au delà de cette dialectique s'inscrit dans « una tendencia europea dominante que no es la de la sustitución del Estado por la región sino, más bien, la de la reestructuración interna del Estado ». ¹⁵⁹ Tout cela afin d'obtenir une administration publique plus efficace, plus proche des citoyens, et donc, dotée d'une plus forte légitimité politique.

La reconnaissance d'un statut juridique aux régions dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait la virtualité de fournir un fondement juridique exprès sur lequel s'appuierait la participation directe des parlements régionaux dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Par ailleurs, cette reconnaissance impliquerait de surmonter toute une série de dysfonctionnements à caractère politique et juridique qui ont été signalés au cours de ce travail.

Toutefois, dans l'état actuel du processus de construction européenne, il n'existe pas de consensus clair des états à l'heure de procéder à cette reconnaissance, comme en témoignent les négociations du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Bien qu'il s'agisse d'un choix cohérent, la reconnaissance d'un statut pour les régions comporte des obstacles juridiques importants dans la mesure où la modification des traités constitutifs sera demandée.

La reconnaissance d'un statut juridique pour les régions, dans les dispositions des traités constitutifs, requerrait de préciser une notion, celle de la région, qui ne revêt pas de caractère homogène – juridiquement et politiquement – ni dans les régimes constitutionnels des états membres ni dans le cadre du droit comparé :

Le concept de région a toujours été établi dans des buts et des contextes très distincts. Selon le cadre dans lequel il est situé, on confèrera à la notion un contenu ou un autre, de sorte que selon le cas, prévaudra l'aspect physique, économique, géographique, humain, politique, etc. ¹⁶⁰

Dans tous les cas, il convient de mentionner à titre d'éléments définissant le concept de région, les éléments suivants : l'existence d'une collectivité humaine dotée d'une certaine homogénéité dans le domaine culturel ou historique, une base territoriale et une autonomie politique qui se traduit par un gouvernement, une assemblée législative élue démocratiquement, des compétences et des ressources financières propres. ¹⁶¹

Pour ce travail qui aborde la possible association des parlements régionaux au processus de décision normative communautaire, la notion de région avec des compétences législatives pourrait faire office de concept juridique, précis et délimité, pour articuler juridiquement l'association mentionnée.

159. [« ...une tendance européenne dominante qui n'est pas celle de la substitution de l'État par la région, mais plutôt, celle de la restructuration interne de l'État »]. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 122).

160. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (p. 119).

161. Voir la Charte européenne de l'autonomie régionale, adoptée par la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de 1997 ; Statut de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE).

III. Procédures institutionnelles destinées à la participation directe des parlements régionaux au sein de l'Union européenne

1. La participation individuelle ou canalisée par un organe représentatif des parlements régionaux

L'articulation d'une relation directe entre les parlements régionaux et l'UE pourrait être canalisée individuellement ou par le biais d'un organe de représentation collective. Les deux options, l'individuelle et la collective, présentent des avantages et des inconvénients.

La participation des parlements régionaux, dans le cadre de l'UE, par le biais d'organes de représentation collective, présente l'avantage indiscutable de définir l'existence d'organes similaires dans le cas des parlements nationaux. Ainsi, l'existence d'organes tels que la Conférence des Parlements ou la Conférence des Présidents de la Communauté, et surtout, la Conférence des Organes spécialisés dans les Affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) offre un cadre institutionnel souple et une expérience de contacts entre les parlements nationaux et les institutions communautaires.

A l'exception de la COSAC, pourtant, il ne semble pas que les autres organes ou forums de concertation parlementaire existants aient un futur très clair, en raison du peu de précédents et du manque de prévision juridique dans les traités relative à leur organisation et leurs objectifs.

L'existence de la COSAC pourrait constituer le fondement à ce qu'une option raisonnable destinée à l'articulation collective des parlements régionaux soit canalisée par cet organe. On éviterait de cette manière la multiplication d'organes ou de forums dans un système institutionnel, le communautaire, déjà assez complexe. Ainsi, l'articulation collective permettrait de surmonter les difficultés qui pourraient découler de la quantité et de la diversité d'organes régionaux existant dans le cadre européen.

Toutefois, les demandes de participation de certains parlements régionaux au sein de la COSAC n'ont pas été acceptées.¹⁶² La COSAC a créé un groupe de travail

162. SANTALÓ BURRULL, V. « Parlamentos regionales y Unión Europea ». Dans : *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos : Madrid, 2003, p. 193.

chargé de préparer des recommandations destinées à faire participer les parlements régionaux. Une enquête a donc été réalisée parmi les représentants des commissions des affaires européennes des parlements régionaux qui a fait ressortir l'idée que les parlements nationaux « doutaient » de la pertinence de faire de la COSAC un forum adéquat de dialogue entre les parlements nationaux, le Parlement européen et les parlements régionaux.¹⁶³

Étant donné la situation, la stratégie des parlements régionaux a été de revendiquer une participation directe ou centralisée par le biais d'initiatives telles que la Conférence des Assemblées législatives régionales européennes (CALRE)¹⁶⁴ ou le Réseau des Commissions parlementaires régionales des Affaires européennes (NORPEC).¹⁶⁵

Ces deux organes ou forums de représentation collective des parlements régionaux présentent des caractéristiques et une nature semblables quant à leur fondement juridique et leurs objectifs. Ils représentent tout deux une projection parlementaire régionale dans le cadre des états membres de l'UE. Une caractéristique commune à toutes les régions faisant partie de ces organes est qu'ils détiennent des compétences législatives. Ce qui les distingue du point de vue juridique d'autres régions appartenant à ces états membres avec une structure politique et juridique centralisée, tels que la France ou les Pays-Bas. Dans ces états centralisés, le pouvoir législatif réside, exclusivement, dans les parlements nationaux.

Mais la CALRE et la NORPEC ont une composition différente. La CALRE est composée de présidents de parlements régionaux ayant des compétences législatives des états membres de l'UE¹⁶⁶ et la NORPEC est composée de représentants des commissions spécialisées dans les affaires européennes de certains parlements régionaux ayant des compétences législatives des états membres de l'Union européenne.

Quant aux fondements juridiques, les deux forums ont en commun de s'agir d'initiatives à caractère souple, pragmatique et évolutif, créées sur la base du principe d'autonomie parlementaire, mais sans reconnaissance juridique et institutionnelle au niveau de la l'Union européenne. Ainsi, la CALRE voit le jour grâce au Document d'Oviedo, adopté sous la présidence de la Junte de la Principauté des Asturies, en octobre 1997, dans le but de conférer une certaine continuité aux rencontres des parlements régionaux ayant des compétences législatives. L'origine des rencontres

163. COMITÉ DES RÉGIONS. « El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión ». Rapporteur: Van den Brande. Bruxelles, le 10.09.2004, p. 5.

164. www.calre.net

165. PARLEMENT ÉCOSAÏS. « **Proposals to establish a Pan-european Network of European Affairs Committees in Regional Sub-Member States Parliaments** ». Consulter www.scottish.parliament.uk/european/norpec/index.htm et www.parlamento.euskadi.net (service d'information européenne du Pays Basque).

166. La CALRE regroupe les présidents régionaux des communautés autonomes espagnoles, des conseils régionaux italiens, des assemblées des régions et des communautés belges, des *Länder* autrichiens et allemands, des parlements de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, du parlement autonome d'Åland (Finlande) et des assemblées régionales des îles des Açores et de Madère.

est relativement récente. Le développement et la consolidation de ce processus revendicatif sont dus à la marginalisation des parlements régionaux dans le cadre des réseaux régionaux et leur point de départ est issu de la conférence organisée par le *Landtag* de Bade-Wurtemberg et le Centre européen de Recherche sur le fédéralisme de l'Université de Tübingen, qui s'est tenu à Stuttgart en mai 1997.¹⁶⁷ De cette rencontre a surgi celle que l'on a appelé la Thèse de Stuttgart,¹⁶⁸ qui revendique une pleine participation des assemblées régionales ayant des pouvoirs législatifs à la phase d'élaboration des politiques de l'Union européenne.

Pour ce qui est de l'organisation, la CALRE dispose d'une Assemblée plénière, composée de tous les parlements appartenant à la Conférence, et d'une Commission permanente formée de huit présidents de parlements régionaux. La présidence de la CALRE, aussi bien celle de la Commission permanente que celle de l'Assemblée plénière, change chaque année. Un règlement adopté par l'Assemblée plénière, lors de la séance des 29 et 30 octobre 2001, régle les aspects spécifiques de l'organisation.¹⁶⁹

La NORPEC a été instituée le 7 novembre 2002 à Edimbourg par le biais d'une déclaration d'intentions entre les commissions des affaires européennes d'Écosse et de la Generalitat de Catalogne¹⁷⁰ mais avec pour vocation de compter les représentants des commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements ayant des compétences législatives des états membres de l'Union européenne.¹⁷¹

La NORPEC dispose d'un secrétariat permanent composé de fonctionnaires des parlements membres et coordonné par le Parlement de l'Écosse, qui est chargé de l'organisation générale de toutes les réunions et actes du nouvel organe.

Comme il a été signalé, les deux forums, la CALRE et la NORPEC, présentent également des similitudes quant à leurs objectifs. L'objectif final des deux organes est la pleine participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives dans le cadre de l'Union européenne. Ainsi, la raison fondamentale invoquée par le Parlement de l'Écosse pour la création de la NORPEC est l'absence d'un mécanisme de relation directe entre les assemblées régionales et les institutions communautaires dans les domaines des compétences législatives régionales.

Les moyens mis à disposition pour réaliser ces objectifs, tels qu'ils sont établis dans les documents de création de la CALRE et de la NORPEC, concernent en premier lieu, l'instauration d'un forum de coopération et d'échange d'informations sur l'Union européenne entre les parlements régionaux, les parlements nationaux et le Parlement européen. On prétend ainsi promouvoir l'échange de fonctionnaires au service des assemblées parlementaires régionales respectives de sorte que, grâce

167. SANTALÓ BURRULL, V. « Paramentos regionales... » (p. 189).

168. Ibid.

169. Voir www.calre.net. En 2004, la présidence incombe au Président du Parlement de Catalogne, Monsieur Ernest Benach.

170. *Bulletin NORPEC*. Novembre 2003. www.parlament-cat.net.

171. Ainsi, en 2004, sont entrés le Pays Basque, les Flandres, et la Saxe-Anhalt (*Bulletin NORPEC*. Avril 2004).

au contact, un fonds commun de parlementarisme au plan européen soit constitué. Dans le cas de la NORPEC, est exprimée, en particulier, la pertinence de l'échange d'idées et d'expériences sur les procédures et les pratiques parlementaires dans les domaines matériels de l'UE.¹⁷² En second lieu, les moyens prévus consistent au développement de contacts directs et quotidiens entre les parlements régionaux et les services de la Commission européenne traitant les affaires touchant les intérêts des régions. On prétend, finalement, promouvoir les rencontres parlementaires de sorte que les personnes mandatées par les chambres régionales puissent assister aux séances parlementaires nationales ou du Parlement européen dans les cas d'intérêt réciproque.

Aussi bien au sein de la CALRE que de la NORPEC, on peut apprécier le déséquilibre existant entre les objectifs marqués et les moyens expressément prévus. Les deux organes sont configurés comme des forums d'échange d'informations et de discussion alors que leur finalité ultime est d'articuler une participation dans le régime institutionnel de l'Union européenne. On ne peut donc que constater la faible opérationnalité, du moins initialement, que présentent les deux forums par rapport aux effets d'une association effective et réelle des assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs avec les institutions communautaires dans les domaines de leurs compétences.

La nature évolutive du processus d'intégration européenne pourrait permettre une évolution semblable à celle qui s'est produite dans le cadre de la COSAC, dans la mesure où serait établi son fondement juridique dans le cadre des traités constitutifs de l'Union européenne. Toutefois, au nom de l'effectivité réelle de ces forums, il faut tenir compte du fait que la COSAC présente également des limitations significatives quant à la participation effective dans le processus d'adoption de décisions communautaires.

Les inconvénients déjà mentionnés concernant la participation parlementaire régionale par le biais des organes de représentation collective, tels que la CALRE ou la NORPEC, pourraient constituer la base des arguments relatifs à la pertinence d'une participation individualisée.

Dans le cadre des relations étrangères des Communautés européennes, nous disposons déjà d'une certaine expérience en termes de contacts entre le Parlement européen et les autres parlements ou organes de représentation parlementaire de pays tiers. Ainsi, par exemple, dans le cadre des relations avec les pays tiers méditerranéens ou avec l'Amérique latine, certains accords internationaux conclus entre les Communautés européennes et les pays tiers donnent la possibilité d'établir une certaine coopération entre les parlements de ces pays et le Parlement européen. Ce qui a impliqué l'instauration de commissions parlementaires mixtes composées de représentants des assemblées parlementaires respectives. Toutefois, leur champ d'action et d'influence peut être considéré assez limité puisqu'elles

172. *Bulletin NORPEC*. Novembre 2003.

ne peuvent émettre que des recommandations relatives aux domaines de coopération.¹⁷³

Aborder une participation directe et individuelle des parlements régionaux n'est pas exempt de problèmes d'ordre politique, juridique et institutionnel. Sur le plan politique, la diversité de la nature et du statut juridique des régions et de leurs institutions parlementaires, en termes de droit interne des états membres de l'Union européenne, ainsi que le fait que l'organisation politique interne soit une compétence exclusive des états, présente des obstacles politiques à la possibilité d'envisager cette participation dans le cadre communautaire.

Au niveau institutionnel, les incertitudes portent sur la détermination de l'institution ou de l'organe le plus adéquat pour aborder l'association parlementaire régionale.

Finalement, au plan juridique, la prévision expresse dans les traités constitutifs d'une association régionale, et plus concrètement, de la participation parlementaire régionale individuelle n'est pas acceptée unanimement par les états membres, comme cela a été mis en évidence dans le cadre de la négociation et adoption du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il est clair qu'il existe des obstacles juridiques significatifs dans la mesure où cette prévision requerrait la modification des Traités.

Une autre possibilité juridique plus viable, dans la mesure où elle n'exigerait pas de modification des traités, serait la modification des règlements internes des institutions communautaires dans le but qu'ils établissent cette association régionale et reconnaissent un statut consultatif aux parlements régionaux ayant des compétences législatives. Cette possibilité serait particulièrement intéressante pour ce qui est du Parlement européen. Ainsi, les relations entre le Parlement européen et les parlements régionaux pourraient être établies au moyen d'un mémorandum d'entente.

La participation individuelle ou collective des parlements régionaux ne s'excluent pas, et pourrait au contraire coexister. La nature des problèmes à traiter et la territorialité des effets pourraient constituer des critères utiles à cet effet. En définitive, les ultimes raisons qui pourraient être à la base d'une association parlementaire régionale devraient être une efficacité plus importante dans la création normative communautaire et dans l'application des politiques communautaires, ainsi qu'une plus grande transparence et proximité envers le citoyen.

Une association individuelle et directe des régions peut être plus efficace qu'une relation collective dans les domaines où les problèmes concernent de manière plus spécifique certaines régions que d'autres – l'huile d'olive ou les difficultés découlant de facteurs tels que l'insularité –. Dans un contexte comme celui-ci, une présence individuelle peut être plus efficace pour la définition des politiques de l'Union européenne même. Il est évident que dans d'autres domaines où les problèmes touchent toutes les régions, les organes de représentation collective peuvent devenir les organes de contact appropriés.

173. Voir par exemple, PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las CE y los países terceros mediterráneos*. Barcelone : Cedecs, 2002, p. 99.

2. Les consultations entre la Commission et les parlements régionaux

L'association, tant au plan individuel que collectif, des parlements régionaux ayant des compétences législatives dans le cadre du système institutionnel communautaire aborde l'incertitude de savoir quelle serait l'institution communautaire adéquate pour l'association mentionnée.

La considération d'une association des parlements régionaux ayant des compétences législatives avec la Commission européenne pourrait être abordée fondamentalement au cours de deux étapes procédurales liées de manière inextricable : lors de la phase préparatoire de l'élaboration normative et lors de la phase de la transposition des directives. Du point de vue d'une perspective qui ne se limiterait pas aux parlements régionaux, la participation régionale devrait recouvrir le plan d'exécution dans le sens de l'exécution normative ou de l'application matérielle.

Une association régionale dans une phase naissante du processus normatif présente la possibilité pour les parlements régionaux de pouvoir faire parvenir à la Commission leurs intérêts les plus notables, de sorte que la Commission disposerait de davantage d'information sur ce sujet. L'intervention régionale au cours de cette phase d'élaboration normative doit être qualifiée de « période procédurale opportune », puisque « postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil ». ¹⁷⁴ De cette manière les régions seraient en condition d'« orientar el trabajo de la Comisión en la dirección de mayor interés para ellas ». ¹⁷⁵

Toutefois, du point de vue de la logique du régime institutionnel communautaire, présidé par le principe de l'équilibre interinstitutionnel, la nature des parlements régionaux pourrait recommander une articulation institutionnelle et juridique se réalisant à travers le Parlement européen. Cela ne devrait pas empêcher l'existence de mécanismes de consultation et d'information avec d'autres institutions. La Commission européenne elle-même est la principale intéressée à élargir l'information sur les intérêts et les besoins réels des domaines matériels qu'elle prétend réglementer. C'est pour cette raison que les besoins de la Commission européenne correspondraient aux objectifs régionaux visant à faire parvenir leurs intérêts à Bruxelles.

Dans un deuxième temps, au cours duquel on pourrait envisager la pertinence d'une association des parlements régionaux à la Commission européenne, il faudrait transposer les directives communautaires. Dans le cas où les compétences matérielles auxquelles ferait référence une directive communautaire seraient du ressort des parlements régionaux, ce seront ces parlements qui devront transposer la directive

174. [« période procédurale opportune », puisque « repousser cette intervention à une phase ultérieure, une fois le processus de décision lancé, pourrait être hors de propos et inutile »]. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (p. 29).

175. [« orienter le travail de la Commission dans la direction qui pour elles présenterait le plus d'intérêt »]. Ibid, p. 30.

en question. Dans le cadre institutionnel communautaire, il appartient à la Commission européenne de veiller au respect du droit communautaire européen, et en particulier, des directives communautaires. L'intérêt de l'existence de consultations et de l'information réciproque entre les parlements régionaux et la Commission européenne est donc indiscutable.

La pertinence de mécanismes de consultation entre la Commission européenne et les régions a été argumentée par cette institution communautaire dans une série de documents. Le document le plus significatif est probablement celui qui fait référence à la « gouvernance européenne ».¹⁷⁶

Cette approche de la Commission européenne n'est pas nouvelle, mais fondée sur une pratique existante. Le domaine matériel communautaire où doit être abordée avec une plus forte intensité cette participation est, probablement, celui de la politique régionale communautaire. Ainsi, dans ce cadre, nous trouvons une pratique relative à la participation régionale dans la programmation, l'application et la gestion des fonds structurels. Dans le cas espagnol, il existe une participation directe des communautés autonomes dans la programmation, l'application et la gestion des fonds structurels communautaires, et à partir de 1996, dans les comités assistant la Commission dans l'exercice de la fonction exécutive.¹⁷⁷

Ainsi, la Commission a créé le Conseil consultatif des Organes régionaux et locaux en 1988, qui a pour fonction de la conseiller dans l'élaboration et l'exécution de la politique régionale et sur les répercussions des autres politiques et actions communautaires.¹⁷⁸ Enfin, les délégations régionales à Bruxelles répondent à cet objet, entre autres.

Le Livre blanc de la gouvernance européenne, adopté par la Commission européenne, s'inscrit dans le cadre d'un objectif stratégique de moderniser l'action publique communautaire pour ce qui est de la formulation et de l'application des politiques. Ainsi, l'exercice des pouvoirs au niveau européen devrait être régi par

176. COMMISSION EUROPÉENNE. « La gobernanza europea. Un libro blanco ». Bruxelles, 25.7.2001. COM (2001) 428 final; « Comunicación de la Comisión: diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de políticas de la UE ». Bruxelles, 19/12/2003. COM (2003) 811 final; « A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities ». Bruxelles, 11/12/2002. COM (2002) 709 final.

177. Voir par exemple, FERNÁNDEZ PÉREZ, B. « Comunidades Autónomas y « Comitología »: el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003) ». *RGDE*, www.iustel.com, p. 20. Dans ce contexte, il convient également de souligner la création du Conseil des Affaires des Communautés autonomes dans le cadre de la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE (Décret royal 2105/1996 du 20 septembre 1996, BOE du 21 septembre 1996). Mais dans ce dernier cas, on ne peut pas parler d'articulation directe car c'est le Ministère des Affaires étrangères qui désigne et cesse dans la fonction.

178. V. DOCE L 247, 06.09.1988, p. 23.

les principes d'ouverture,¹⁷⁹ de participation,¹⁸⁰ de responsabilité,¹⁸¹ d'efficacité¹⁸² et de cohérence.¹⁸³

179. «...las instituciones comunitarias deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopte. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas». [«Les institutions devraient travailler de manière plus ouverte. En compagnie des états membres, il faudrait développer une communication plus active sur les travaux de l'UE et sur les décisions que celle-ci adopte. Il faudrait également se servir d'un langage accessible au public en général. Cet aspect revêt une importance particulière si l'on souhaite promouvoir la confiance dans des institutions complexes en soi.». COMMISSION EUROPÉENNE : «La gobernanza europea...» (p. 11).

180. «...la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada deberá generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE». [«...la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union impliquent une large participation des citoyens dans les différentes phases du processus, depuis la conception jusqu'à l'application des politiques. Une participation renforcée devra créer une plus forte confiance dans les résultats finaux et dans les institutions dont émanent les politiques. La participation dépend essentiellement de l'adoption d'une approche intégratrice de ce type par les administrations centrales dans la conception et l'application des politiques de l'UE»]. Ibid. (p. 11).

181. «Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles». [«Le rôle de chacun doit être expliqué dans le processus législatif et dans le processus exécutif. Chaque institution de l'UE doit expliquer son action en Europe et assumer la responsabilité qui lui appartient. Mais il faut également une plus grande clarté et une responsabilisation plus importante des états membres et de tous les agents participant au développement et à l'application des politiques de l'Union européenne à différents niveaux»]. Ibid. (p. 11).

182. «...las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado». [«...les mesures doivent être efficaces et opportunes, et donner les résultats attendus sur la base d'objectifs clairs, d'une évaluation des incidences futures, et le cas échéant, de l'expérience accumulée. L'efficacité requiert également que l'application des politiques de l'UE soit proportionnée et que les décisions soient prises au niveau le plus approprié»]. Ibid. (p. 11).

183. «...las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad, desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han constituido la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo». [«...les politiques développées et les actions entreprises doivent être cohérentes et facilement compréhensibles. Le besoin de cohérence de l'Union est à chaque fois plus grand : ses travaux sont toujours plus complexes et l'élargissement en augmentera la diversité, les défis tels que le changement climatique ou l'évolution démographique qui débordent les frontières des politiques sectorielles qui ont constitué les bases de la construction de l'Union ; les autorités régionales et locales s'impliquent toujours plus dans les politiques communautaires. La cohérence requiert un leadership politique et un engagement ferme des institutions visant à garantir une approche cohérente dans un système complexe»]. Ibid. (p. 11).

Dans ce contexte, la Commission européenne a mis en évidence les lacunes d'ordre démocratique et en matière d'efficacité dans la programmation et l'application de ses politiques, qui proviennent du manque de participation régionale :

[...] el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en la que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.¹⁸⁴

Afin de surmonter ces déficiences dans le fonctionnement du système institutionnel de l'Union européenne, la Commission propose, en premier lieu, l'intégration des réalités et les expériences régionales et locales dans la conception des propositions politiques.¹⁸⁵

De cette manière, la Commission propose une plus grande souplesse dans l'application des dispositions communautaires, en raison de la diversité des conditions locales. Dans ce contexte, la Commission se montre partisane de l'élaboration de contrats tripartites, « par objectifs » conclus entre la Commission, les états membres et les régions ou les organes locaux désignés à cet effet. Ce type de contrats confierait à l'autorité supranationale de l'état membre la tâche d'exécuter des actions concrètes pour réaliser les objectifs spécifiques définis dans la législation primaire. Les domaines matériels considérés adéquats pour cette approche sont la politique environnementale et la politique régionale.¹⁸⁶ Ce sont les états membres qui désignent les autorités compétentes pour participer à chaque contrat. Ainsi, l'État est le seul responsable de l'exécution, et donc, également d'un éventuel recours pour non-accomplissement. Cette approche réunit des virtualités politiques et pratiques dans la mesure où elle joint le respect de la diversité politique et juridique – qui émane des traités constitutifs – à l'utilisation des potentialités d'efficacité qu'apporte l'expérience acquise par les organismes régionaux et locaux. Toutefois, ces contrats ne vont pas au delà de la situation actuelle pour ce qui concerne la participation régionale dans le cadre communautaire. Comme le signale le Comité des Régions, lorsque le contrat versera sur une compétence exclusive des régions, seules celles-ci et la Commission devraient signer le contrat.¹⁸⁷ La nature exécutive et d'application

184. [«...l'actuel système de fonctionnement de l'Union ne permet pas une interaction suffisante dans le cadre d'une association à différents niveaux dans lesquels les Gouvernements nationaux impliqueraient pleinement leurs régions et villes dans l'élaboration des politiques européennes. Les régions et les villes sentent souvent que malgré leur croissante responsabilité dans l'application des politiques communautaires, le rôle des intermédiaires élus et représentatifs, capables d'agir avec la population en matière de politique communautaire n'est pas suffisamment exploité.¹⁸⁴ »]. Ibid. (p. 13).

185. Ibid. (p. 14).

186. COMMISSION EUROPÉENNE. Com (2002) 709 final, cité, p. 2. Dans cette communication, la Commission décrit les conditions générales destinées au recours à ces contrats tripartites.

187. COMITÉ DES RÉGIONS. « Gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después del 2006 ». CDR 38972002, p. 1.

de ces contrats recommande que la représentation nationale, régionale et locale soit réalisée par le biais des organes gouvernementaux. Ce qui ne doit pas empêcher d'établir l'information, le débat et le contrôle parlementaire correspondant sur les gouvernements respectifs.

Enfin, l'autre mesure proposée par la Commission européenne, dans le cadre de la gouvernance européenne, est celle de la recherche d'une cohérence globale des politiques communautaires selon leur incidence territoriale.

Ces mesures, proposées par la Commission dans le document sur la gouvernance européenne, doivent s'articuler par un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales des autorités régionales et locales au cours d'une phase initiale du processus d'élaboration des politiques.¹⁸⁸

Ainsi, la Commission semble pencher davantage pour un dialogue avec les organes de représentation collective régionale que pour une représentation régionale directe et individuelle.¹⁸⁹ Ce choix est fondé sur une allusion à des motifs d'efficacité ou sur le fait qu'après le dernier élargissement, l'Union européenne comptera 250 régions et 100 000 collectivités locales.

Toutefois, il convient de distinguer, dans ce contexte, les régions ayant des compétences législatives et les régions ne les ayant pas ou les organes locaux. Il est évident que les premiers organismes disposent d'une légitimité et d'un intérêt plus fort à participer à la configuration des politiques et décisions normatives communautaires. La reconnaissance globale de tous ces organes régionaux sans faire de distinction quant à leur compétence législative, au moyen d'associations représentatives, peut opposer les mêmes inconvénients que ceux qui ont déjà été signalés pour le Comité des Régions. En effet, dans ce contexte, la Commission considère que cette nouvelle culture du dialogue doit constituer une occasion de resserrer les liens entre le Comité des Régions et les collectivités qui ont été représentées.¹⁹⁰

Cette approche de la Commission visant à instaurer un dialogue global avec les associations régionales et locales omet de préciser certains éléments¹⁹¹, mais la lacune principale est qu'elle n'implique pas de saut qualitatif au regard de la situation actuelle dans laquelle se trouvent les organes régionaux ayant des compétences législatives. Ce n'est pas un hasard si la revendication régionale repose, ces dernières années, sur l'incapacité du Comité des Régions à répondre aux demandes des régions ayant des compétences législatives.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe évite expressément de se référer aux consultations directes entre la Commission et les organes régionaux. Il n'est fait mention d'une consultation avec les organes régionaux que dans le pro-

188. COMMISSION EUROPÉENNE. « La gobernanza europea... » (p. 15).

189. Ulérieurement, la Commission a confirmé cette volonté d'établir le dialogue avec les associations collectives, nationales et européennes, et collectivités locales et régionales. Voir COMMISSION EUROPÉENNE. « Communication de la Commission. Dialogue avec les associations des collectivités... » (p. 6).

190. COMMISSION EUROPÉENNE. « La gobernanza europea... » (p. 6).

191. Par exemple, quel service de la Commission se chargera d'organiser et de coordonner le dialogue; quelles associations régionales seront susceptibles d'y participer; quels effets découlent des consultations, etc.

tole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ce sens, le Traité renvoie, une fois de plus, une vision extrêmement timide de la dimension régionale, comme cela a été souligné au cours de cette étude.

La volonté des organes régionaux ayant des compétences législatives de participer et d'apporter à leur patrimoine politique et juridique, ainsi que les besoins manifestés par la Commission européenne pour que cette participation soit rendue effective, aurait dû constituer un fondement juridique suffisant pour que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe intègre, à l'article I-47, une référence expresse aux consultations avec les autorités régionales ayant des compétences législatives, en compagnie de la référence relative aux consultations des citoyens et des associations représentatives.

3. L'institutionnalisation juridique des relations entre les parlements régionaux et le Parlement européen

La logique fédérale de l'Union européenne et les caractéristiques de son système institutionnel, d'une part, et la nature des parlements régionaux ayant des pouvoirs législatifs, de l'autre, pourraient être à la base d'une institutionnalisation juridique de la participation parlementaire régionale dans le processus d'adoption des décisions communautaires par le biais du Parlement européen.

Comme nous l'avons souligné au cours de cette étude, des raisons de diverses natures pourraient apporter un fondement à la pertinence d'une participation des organes régionaux ayant des compétences législatives à l'élaboration et à l'application des politiques communautaires. Ce qui logiquement implique la nécessité d'un dialogue structuré et systématique entre les régions et l'ensemble des institutions et organes communautaires, en particulier avec le Comité des Régions.

Toutefois, l'approche la plus appropriée au nom d'une institutionnalisation juridique de la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives, par le biais d'un statut consultatif, dans le cadre du régime institutionnel communautaire serait configurée par le Parlement européen.

L'association des parlements régionaux au Parlement européen dans le processus de décision normatif communautaire devrait avoir pour but de permettre à ces parlements d'exprimer leurs intérêts. La virtualité de l'association parlementaire, tant au niveau collectif qu'individuel, devrait être prévue lors de la phase procédurale de la réception par le Parlement européen de l'initiative législative de la Commission. Il est évident que la complexité des procédures communautaires exigerait une participation continue des organes régionaux dans l'analyse des amendements et des secondes lectures d'une même proposition. Et cela, au bénéfice d'une cohérence et d'une globalité plus fortes de la stratégie du Parlement européen et en faveur d'un contrôle démocratique plus intense par rapport aux autres institutions communautaires et aux gouvernements nationaux et régionaux mêmes.

L'association régionale, aussi bien gouvernementale que parlementaire, abonderait dans le sens de l'efficacité et de la compréhension des politiques de l'Union européenne de la part des citoyens. En derniers recours, la participation régionale

dans le cadre de l'Union européenne rapprocherait les citoyens du processus communautaire, ce qui permettrait de pallier, du moins partiellement, l'un des problèmes les plus inquiétants auxquels est confronté le futur de l'Union européenne : l'acceptation du processus par les citoyens.

En outre, le Parlement européen lui-même a proposé la conclusion d'un accord parlementaire, à caractère non contraignant, et semblable aux accords-cadres ou mémorandums, pouvant faire office de fondement pour la coopération et la consultation entre le Parlement européen et les parlements nationaux :

Il faudrait envisager la possibilité d'un véritable accord interparlementaire, qui permettrait de rendre systématiques, sur la base de programmes, de multiples formes de consultation et coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Il ne s'agirait pas d'un accord formellement contraignant, comme le sont les accords-cadres entre les institutions de l'Union ; mais il pourrait tout autant définir les engagements et les modes de conduite adoptés par les parties prenantes, ce qui contribuerait à favoriser un climat de confiance réciproque en plus d'un développement plus riche et ordonné de la collaboration qui s'inspire d'un principe de complémentarité, dans le respect de la diversité des mandats et points de vue respectifs et de l'autonomie de chaque institution.¹⁹²

Ces prévisions relatives à un accord entre le Parlement européen et les parlements nationaux pourraient s'étendre, par une logique juridique, aux parlements régionaux.

Cet accord pourrait organiser de manière systématique la coopération interparlementaire ; concrètement, il pourrait envisager et réglementer des sujets tels que ceux-ci :

- L'échange de rapports et de documents.
- La prévision de réunions multilatérales ou bilatérales sur des affaires d'intérêt commun.
- Les organes du Parlement européen et des parlements régionaux chargés d'articuler toutes les mesures.
- La création de délégations techniques au sein du Parlement européen chargées de centraliser les contacts.
- Les changements structurels et administratifs dans les parlements régionaux afin d'améliorer le suivi des affaires communautaires.

Outre l'institutionnalisation d'un statut consultatif au sein du Parlement européen, la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives devrait être comparable à celle qui existe actuellement dans les parlements nationaux.

Ainsi, en premier lieu, pourraient être étendues aux parlements régionaux ayant des compétences législatives toutes les obligations d'information et de coopération avec les parlements nationaux ayant un caractère contraignant pour la Commission en particulier, mais également pour le Conseil, le Conseil européen et le Tribunal des

192. PARLEMENT EUROPÉEN. *Rapport sur les relations...* (p. 15).

Comptes.¹⁹³ La transmission simultanée des documents aux parlements régionaux, par voie informatique, n'impliquerait aucune difficulté technique ni d'accroissement budgétaire.

En second lieu, l'extension aux parlements régionaux des mécanismes relatifs au contrôle politique et juridique du principe de subsidiarité assignés par le Traité instituant une Constitution européenne aux parlements nationaux aurait également un intérêt. Ce qui pourrait donner la possibilité aux parlements régionaux ayant des compétences législatives de pouvoir adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission un avis portant sur la conformité d'une proposition législative à l'égard du principe de subsidiarité. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe laisse au bon vouloir des parlements nationaux la possibilité de consulter les parlements régionaux ayant des compétences législatives.

Le précepte du Traité établissant une Constitution pour l'Europe selon lequel toute proposition communautaire doit être accompagnée d'une fiche comportant une évaluation du principe de subsidiarité afin d'obtenir un fondement plus rigoureux, devrait conduire pour des raisons de simple efficacité, à l'établissement d'un mécanisme juridique par lequel les parlements régionaux pourraient exprimer leur opinion. Une articulation juridique consultative entre le Parlement européen et les parlements régionaux pourrait servir à faire parvenir ces intérêts en dernier lieu au Parlement européen.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe aborde, comme nous l'avons déjà signalé, le sujet d'un mandat de coopération entre le Parlement et les organes collectifs tels que la COSAC. Sans ignorer les qualités que cette coopération pourrait signifier, surtout au plan de la reconnaissance politique des institutions régionales, une consultation directe et individuelle des parlements régionaux ayant des compétences législatives offre plus de perspectives d'être efficace dans la mesure où elle repose sur une participation directe et un échange réciproque d'informations, sans que cette relation ne soit sujette à l'intermédiation d'autres organes collectifs régionaux – tels que la NORPEC ou la CALRE – ou nationaux.

Du point de vue du fondement juridique, l'institutionnalisation juridique d'un statut consultatif des parlements régionaux avec le Parlement européen ne présente aucun obstacle juridique insurmontable pouvant servir de fondement à une disposition juridique dans le Règlement interne du Parlement européen.

L'articulation juridique de cette relation parlementaire pourrait s'établir moyennant une procédure de consultation entre les organes du Parlement européen et des parlements régionaux. De cette manière, l'article 24 du Règlement du Parlement européen propose un fondement juridique pouvant servir à articuler la participation des parlements régionaux. Cet article déclare que l'organe compétent dans les affaires liées aux relations avec les parlements nationaux doit être la Conférence des Présidents. Le Bureau du Parlement européen doit désigner deux vice-présidents

193. Voir la seconde partie de cette étude.

pour la mise en pratique de ces relations et doit informer la Conférence des Présidents sur ces activités.

Ainsi, une interprétation extensive de l'article mentionné, qui comprendrait les relations avec les parlements régionaux, ou une simple modification dans ce sens, du Règlement du Parlement européen de sorte qu'il établisse expressément les relations avec les parlements régionaux pourrait faire office de fondement juridique à cet égard. A partir de cette approche, des réunions périodiques ou spécifiques pourraient être envisagées – sur la base de propositions normatives particulièrement significatives pour les parlements régionaux – entre les deux vice-présidents, chargés de ces relations, et les représentants des parlements régionaux.

Ce premier niveau d'association ne devrait pas exclure le fait qu'en cas de spéciale importance, les représentants des parlements régionaux détenant une voix consultative puissent participer aux travaux des commissions du Parlement européen qui concernent leurs compétences, comme par exemple à la Commission de la Politique régionale¹⁹⁴, entre autres. Ce même Parlement européen, dans le cadre des relations avec les parlements nationaux, a fait référence à l'intensification d'une coopération entre les commissions parlementaires respectives dans des domaines tels que, la politique extérieure et de sécurité commune, l'union monétaire, l'espace de liberté, la sécurité et la justice ou la Commission des Affaires constitutionnelles.¹⁹⁵

Dans le cas de l'Espagne, il existe des précédents de réunions entre les parlements des Communautés autonomes et le Parlement européen. Ainsi, des représentants de la Castille-La Manche ont participé à la Commission des Droits de la Femme du Parlement européen.¹⁹⁶

Il serait donc intéressant pour les sujets les plus significatifs que les parlements régionaux puissent être écoutés au sein du Parlement européen. D'un point de vue instrumental, a été proposée la création, dans le Parlement européen, d'un bureau technique des relations avec les parlements régionaux ayant pour but de centraliser l'information réciproque et les initiatives régionales.¹⁹⁷ Ce bureau technique pourrait être composé de représentants ou de juristes envoyés par les parlements régionaux. Leur fonction pourrait consister à analyser les documents du Parlement européen ayant une incidence directe sur les compétences des parlements régionaux et à centraliser l'information de manière bilatérale. Dans ce cadre, il serait intéressant de disposer d'un flux de données et d'évaluations partagées, ce qui faciliterait une vision intègre et intégrée des problèmes et des solutions. Ce flux d'informations pourrait être envisagé en présence des acteurs ou par le biais de réseaux informatiques.

Alors, le développement et la systématisation des contacts entre le Parlement européen et les parlements régionaux pourraient exiger des changements structurels

194. Proposition apportée par la CALRE (www.calre.net).

195. PARLEMENT EUROPÉEN. *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne* (2001/20038 INI). Fin A5-0023/2002. Commission des Affaires constitutionnelles. Rapporteur : Giorgio Napolitano, 23.1.2002, p. 8.

196. Voir par exemple, ARCE JANÁRIZ, A. *Unión Europea y parlamentos regionales...* (p. 97).

197. CALRE. Séance plénière. Madère. Octobre 2001. www.calre.net.

et administratifs au sein de ces derniers, afin de mieux exploiter les potentialités découlant de leur articulation autour des institutions communautaires, en général, et en particulier avec le Parlement européen.¹⁹⁸ Dans ce contexte, il serait intéressant d'établir – en se fondant sur les prérogatives qui émanent du principe d'autonomie parlementaire – une unité administrative dédiée à l'Union européenne. Cette unité, dirigée par les juristes des parlements régionaux spécialisés dans les affaires européennes, pourrait exercer comme fonctions essentielles celles de l'examen et du suivi de la législation communautaire et la détection des sujets particulièrement sensibles au regard des intérêts régionaux.

4. La garantie des pouvoirs législatifs des parlements régionaux : l'accès à la juridiction communautaire dans les domaines de compétence législative des organismes régionaux

La prévision de la légitimation active et passive devant la juridiction communautaire permettrait de surmonter toute une série de dysfonctionnements à caractère politique et technico-juridique au plan communautaire. Fondamentalement, ce défaut de légitimation active se traduit par un manque de défense juridique des organes dotés d'autorité politique et de pouvoirs législatifs que le régime communautaire devrait reconnaître, en qualité de communauté de droit. D'un point de vue plus global, cette situation aborde une harmonisation difficile avec certaines valeurs et certains principes sur lesquels repose l'Union européenne, tels que le principe de démocratie et d'État de droit ou la reconnaissance de l'autonomie locale et régionale.

C'est pourquoi, cette légitimation régionale devant la juridiction communautaire a été défendue autant du point de vue institutionnel que¹⁹⁹ doctrinal.²⁰⁰

Le Tribunal de première instance a signalé que, pour ce qui est des dispositions relatives aux recours juridictionnels, le concept d'état membre faisait uniquement référence aux autorités gouvernementales et ne pouvait pas être élargi aux gouvernements des régions, indépendamment de la dimension des compétences qui leur sont reconnues.²⁰¹ De cette manière, l'accès des organes infranationaux à la juridiction communautaire serait limité à la possibilité qu'ils soient légitimés en tant que personnalité juridique privée,²⁰² et qu'ils devraient donc prouver, que l'acte juridique contesté les affecte de manière directe et individuelle.

198. Les Parlements français et britannique ont ainsi créé des structures spécialisées dans le Droit des CE et de l'UE. Voir SAULNIER, E. *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européenne*. LGDJ, Paris, 2002.

199. Par exemple, dans le contexte de la CALRE ou de la Conférence des Présidents des régions ayant des Pouvoirs législatifs, ou même par le Parlement européen. Rapport Lamassoure, citation.

200. ALBERTÍ ROVIRA, E. « Las regiones en el proyecto de Tratado de nueva Constitución para Europa ». A: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) et ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (p. 479).

201. Procès-verbal du Tribunal de première instance du 16 juin 1998, as. T-238/97, Communauté autonome de Cantabria c. Conseil de l'UE, Rec.1998, p. II-2883 ; Sentence du Tribunal de première instance du 30 avril 1998, Vlams Gewest c. Commission, T-214/95, Rec. p. II-0000.

202. Dans le cas espagnol, comme on le sait, il existe un accord adopté par la Conférence sectorielle pour les Affaires liées aux Communautés européennes, du 11 décembre 1997, qui fait référence à la

Cette assimilation est sur le plan conceptuel erronée, et comporte une série de problèmes juridiques de diverses natures. Du point de vue général, l'action d'un organe public dans le cadre de ses relations juridiques est fondée sur la notion de pouvoir, une notion qui ne peut être comparée à la notion de droit subjectif, propre à une relation juridico-privée.

Le Tribunal de première instance, dans ce contexte, a écarté l'argument selon lequel pour accepter l'admissibilité d'un recours interposé par un organe régional d'un état membre, il serait suffisant que celui-ci invoque que l'application ou l'exécution d'un acte communautaire pourrait affecter, d'une manière générale, les conditions socio-économiques du territoire en question. Par exemple, pour une affaire dans laquelle la Communauté autonome de Cantabria invoquait les répercussions socio-économiques, sur son territoire, d'un règlement communautaire relatif aux aides à certains chantiers navals en cours de restructuration, le Tribunal de première instance a considéré que seuls les chantiers navals, de par leurs conditions d'agents économiques reconnus par le règlement contesté, étaient les agents concernés par les dispositions en question :

Respecto a la cuestión de si otras personas físicas o jurídicas pueden considerarse afectadas en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, procede recordar que, como se desprende de una jurisprudencia reiterada, no se puede considerar que afecte individualmente a una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría y, por consiguiente, dicha asociación no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no pueden imponerlo (véase, por ejemplo, el auto del Tribunal de Primera Instancia del 30 de septiembre de 1997, *Federolio c. Comisión*, T-122/96, Rec. II-1559, ap. 69).²⁰³

En revanche, le Tribunal de première instance, dans une affaire ultérieure, a admis qu'il y avait atteinte individuelle à un organe régional dans le cadre d'un recours interposé, en autres, par un *Land* allemand contre une décision de la Commission qui déclarait que des aides publiques étaient incompatibles avec le Traité. Le Tribunal a pris en considération dans cette affaire l'atteinte aux compétences législatives et financières de l'organe régional :

participation des Communautés européennes aux procédures devant le Tribunal de Justice, en annexe à la Résolution du 24 mars 1998 du sous-secrétariat du Ministère de la Présidence (BOE, du 2 avril 1997). Cette participation, finalement, est centralisée exclusivement au moyen de la représentation gouvernementale.

203. [« Quant à savoir si les autres personnes physiques ou morales peuvent se considérer affecter dans le sens du quatrième paragraphe de l'article 173 du Traité, il convient de rappeler, comme il en émane d'une jurisprudence répétée, que l'on ne peut considérer qu'un acte touchant aux intérêts généraux d'une catégorie de sujets justiciables affecte individuellement une association créée pour défendre les intérêts collectifs, et donc, que cette association n'est pas légitimée pour interposer un recours en annulation lorsque ses membres ne peuvent pas l'imposer (voir, par exemple, l'acte du Tribunal de Première Instance du 30 septembre 1997, *Federolio c. Commission*, T-122/96, Rec. II-1559, par. 69) »]. Tribunal de première instance : sentence du 16 juin 1998, citée, p. II-2283.

Por lo que se refiere a la cuestión de si el interés del *Freistaat* de Sajonia para impugnar la Decisión no está comprendido en el interés del Estado alemán (véase la sentencia Regione Friuli Venezia Giulia c. Comisión, antes citada, ap. 34). De cuanto precede se desprende que su posición no puede compararse a la del demandante en el asunto en el que recayó la sentencia DEFI/Comisión, antes citada. En dicho asunto, el Gobierno francés gozaba de la facultad de determinar la gestión y la política del Comité DEFI y, por tanto, de definir también los intereses que este debía defender. Por el contrario, las subvenciones a la inversión controvertidas en el presente caso constituyen medidas adoptadas por el *Freistaat* de Sajonia en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución alemana.²⁰⁴

De cela, le Tribunal de première instance en déduit que ce *Land* allemand a un intérêt à contester la décision de la Commission différent de celui de l'État allemand, et donc, qu'il est habilité à interposer le recours en annulation. Le Tribunal a ignoré, dans cette affaire, l'exception d'inadmissibilité interposée par la Commission dans laquelle elle s'opposait à la légitimation active de l'organe régional. Ainsi, la Commission a déclaré que reconnaître la légitimation pour interposer des recours à un organe territorial irait au détriment de la responsabilité exclusive de l'état membre en matière d'aides financières par des fonds publics et pourrait donner lieu à des conflits d'intérêt entre l'organe territorial et l'état membre dont il s'agit.

Cette sentence du Tribunal de première instance ne comporte aucune solution aux problèmes juridico-politiques signalés concernant la légitimation active des organes régionaux, car elle continue à comparer la légitimation régionale à celle des personnes physiques et morales privées. Toutefois, il convient de mentionner le fait que le Tribunal donne de l'importance, dans le cadre du droit communautaire, aux compétences législatives et financières de ces organes régionaux, et qu'il déclare également expressément la possibilité qu'il y ait un intérêt différent entre l'organe régional et l'état membre, ce qui pourrait ouvrir la porte à des développements juridictionnels ultérieurs dans le cadre de la légitimité active des organes régionaux.

L'accès des organes régionaux à la juridiction communautaire pourrait s'articuler ou bien par le biais du Parlement européen ou bien directement, en conférant une légitimité active à une institution représentative des organes mentionnés dans la procédure d'annulation prévue par l'article 230 du TCE, afin d'en sauvegarder les prérogatives.²⁰⁵

204. [« Quant à savoir si l'intérêt du *Freistaat* de Saxe à contester la Décision n'est pas compris dans l'intérêt de l'État allemand (voir la sentence Région Frioul-Venise julienne c. Commission, citée ci-dessus, par. 34). De ce qui vient d'être mentionné, il ressort que sa position ne peut être comparée à celle du demandeur de l'affaire pour laquelle a été prononcée la sentence DEFI/Commission, citée ci-dessus. Dans cette affaire, le Gouvernement français jouissait de la faculté de déterminer la gestion et la politique du Comité DEFI, et donc, de définir également les intérêts que celui-ci devait défendre. En revanche, les subventions aux investissements contestés dans cette affaire constituent des mesures adoptées par le *Freistaat* de Saxe en vertu de l'autonomie législative et financière dont il jouit directement conformément à la Constitution allemande »]. Tribunal de première instance: sentence du 15 décembre 1999, as.T-132/96 i T-143/96, Rec. p. II-3703.

205. Cette dernière possibilité a été proposée par la CALRE (www.calre.net).

Le fait de prévoir que le Parlement européen pourrait envisager un recours en annulation destiné à défendre les pouvoirs législatifs des organes régionaux devant la juridiction communautaire présente l'avantage, probablement, que son articulation juridique n'exigerait pas de réforme du Traité de la Communauté européenne. Ainsi, la modification du Règlement interne pourrait constituer un fondement juridique suffisant. Toutefois, cette possibilité pose le problème de la détermination de la volonté du Parlement européen à interposer ce recours dans le cas où les organes régionaux l'exigeraient.

Il s'agirait ainsi d'un accès indirect des organes régionaux, par l'intermédiaire des autres institutions qui représenteraient d'autres intérêts. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe dispose que le Tribunal de Justice sera compétent pour connaître les recours pour non-respect du principe de subsidiarité, interposés par les états membres ou présentés par leur biais conformément au régime juridique au nom du parlement national correspondant ou de leur chambre. Il ne serait pas hors de propos que les parlements régionaux puissent également proposer aux parlements nationaux la contestation d'un acte législatif de l'UE. L'articulation nécessaire entre les parlements nationaux et régionaux, prévue pour le mécanisme de l'alerte rapide, dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité, devrait s'étendre également à ce domaine.

Par ailleurs, le Comité des Régions se voit attribuer la légitimité active devant le Tribunal de Justice aussi bien pour la sauvegarde de ses prérogatives que pour contester une possible violation du principe de subsidiarité.

La possibilité d'un recours des organes régionaux aurait l'avantage d'articuler un accès direct entre ces organes et la juridiction communautaire. Le recours pourrait s'articuler par la concession de la légitimité active devant la juridiction communautaire au gouvernement régional ou aux parlements régionaux. Toutefois, cette prévision requerrait une modification de l'article 229 du TCE relatif au recours en annulation. Une autre possibilité juridique serait la création d'une chambre juridictionnelle spécifique chargée de connaître les recours interposés par les parlements nationaux. L'avantage de ce dernier cas de figure est qu'il pourrait être interprété dans le sens où il ne demanderait pas de modification expresse des traités constitutifs, si la légitimité active de ces parlements était considérée expressément dans l'acte de création de la chambre juridictionnelle.

De la même manière, et en contrepartie, la légitimité passive pourrait être également reconnue aux organes régionaux en qualité d'organes responsables du non-respect. Dans ce sens, le Parlement européen lui-même a signalé la pertinence de modifier la première phrase de l'article 10 du TCE, qui prévoit le principe de coopération loyale, de sorte qu'il intègre une référence aux organes régionaux en tant qu'organes tenus d'adopter des mesures générales ou particulières assurant le plein accomplissement des obligations dérivées du Traité.²⁰⁶

206. PARLEMENT EUROPÉEN. *Résolution du Parlement européen sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux...*

IV. Considérations finales

Première. L'association des parlements régionaux ayant des compétences législatives, à la procédure normative de l'UE, dans les domaines touchant leurs compétences auraient la possibilité de contribuer à la solution d'une série de problèmes juridiques que présente le système communautaire.

L'attribution progressive de l'exercice des pouvoirs législatifs du niveau national au niveau communautaire a eu pour conséquence la dépossession des pouvoirs législatifs que détenaient certains organes régionaux des états membres en vertu des dispositions constitutionnelles respectives. Leur participation au processus d'adoption des décisions communautaires à titre consultatif semble raisonnable dans la mesure où certains domaines matériels de leur compétence sont réglementés ou limités par les institutions communautaires, alors que, dans certains cas, les organes régionaux seront également chargés de transposer les dispositions communautaires. La finalité de cette participation parlementaire régionale serait de contribuer à une définition plus globale de l'intérêt général communautaire, ce qui ne remettrait en question ni les compétences des Communautés européennes ni les fonctions juridiques de leurs institutions.

Cette association permettrait de surmonter, en outre, les problèmes découlant de la faible participation des parlements régionaux dans la formation de la volonté interne des états et de leur participation limitée au Comité des Régions.

Ainsi s'atténuerait une part du déficit démocratique résultant du transfert des pouvoirs législatifs des états membres aux CE. Ce transfert des pouvoirs du niveau national au niveau communautaire a été plus rapide et intense que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen et que le renforcement du contrôle des parlements nationaux et régionaux sur leurs gouvernements respectifs.

Une plus forte « parlementarisation » du système d'adoption des décisions communautaires, dans le sens, d'une part, d'une plus forte participation du Parlement européen, et d'autre part d'une action commune entre le Parlement européen et les parlements nationaux et régionaux reflétant une « vision parlementaire commune » affirmerait le principe démocratique dans le cadre de l'UE et rapprocherait le citoyen du processus de la construction européenne.

L'association directe des régions et des institutions communautaires constitue un élément particulièrement intéressant pour aider à transmettre aux institutions communautaires, outre les intérêts qu'elles représentent, toutes sortes de considérations ayant pour but d'identifier les problèmes et les solutions d'une

manière plus réaliste et globale. Ainsi, l'association régionale est configurée en tant qu'élément nécessaire à une formulation efficace des politiques communautaires.

Finalement, la participation parlementaire régionale renforcerait la logique fédérale qui préside l'Union européenne au détriment d'une logique exclusivement intergouvernementale.

Deuxième. La participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives, au plan communautaire, pourrait être envisagée avec un fondement juridique dans une série de principes généraux existant dans le cadre du droit communautaire européen : le principe d'attribution des compétences, le principe de subsidiarité, le mandat de proximité envers le citoyen en tant que critère d'adoption des décisions. A ces principes, il faudrait ajouter la reconnaissance, dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, du principe de l'autonomie régionale et locale.

On pourrait fonder à partir des conséquences juridiques émanant de l'interprétation des principes mentionnés, la participation, à titre consultatif, des parlements régionaux à la procédure d'adoption des décisions communautaires.

La reconnaissance du principe d'autonomie locale et régionale, pour la première fois dans le cadre du droit originaire, peut constituer le point de départ d'une série de développements juridiques ultérieurs permettant, au moyen d'une interprétation jurisprudentielle et institutionnelle extensive, la participation régionale au processus d'élaboration normative de l'UE.

L'évolution de l'UE montre que le principe de subsidiarité est destiné à devenir une catégorie juridique fondamentale visant à articuler différents niveaux de pouvoir, et donc, exige une participation régionale. En vertu de ce processus, le principe de subsidiarité peut même arriver à avoir une incidence sur les régimes juridiques internes. D'un point de vue strictement juridique, le principe de subsidiarité, tel qu'il est prévu dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, implique l'obligation de la participation régionale au cours de la phase d'élaboration normative et de contrôle des règles communautaires. Dans la phase d'élaboration des règles communautaires, le principe de subsidiarité procure un fondement juridique à l'obligation de consultations entre les institutions communautaires et les organes régionaux, en particulier quant à un fondement plus rigoureux de la fiche de subsidiarité que doit confectionner la Commission. De la même manière, le mécanisme d'alerte rapide conduit à l'articulation obligatoire entre les parlements nationaux et les parlements régionaux à cet effet. Sur le plan du contrôle des règles de droit communautaire, l'exigence d'un respect adéquat du principe de subsidiarité conduit, également, à une participation régionale dans le cas où un état membre ou le Comité des Régions prétend interposer un recours pour violation de ce principe à l'initiative d'une région.

Finalement, la participation des parlements régionaux serait cohérente avec la tendance à consolider la participation des parlements régionaux disposant d'une pratique et d'une base juridique dans les traités.

Troisième. La logique fédérale de l'Union européenne et les caractéristiques de son système institutionnel, d'une part, et la nature des parlements régionaux ayant des pouvoirs législatifs, de l'autre, pourraient apporter un fondement au fait que l'institutionnalisation juridique de la participation régionale, à titre consultatif, dans le processus d'adoption des décisions communautaires soit centralisée par le Parlement européen.

Outre l'institutionnalisation d'un statut consultatif au sein du Parlement européen, la participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives devrait être comparable à celle dont font déjà état les parlements nationaux. L'association des parlements régionaux pourrait s'articuler au moyen des organes parlementaires ayant le pouvoir de collaborer avec les parlements nationaux. Ainsi, la Conférence des Présidents et les vice-présidents nommés à cet effet pourrait être le premier canal de relation entre le Parlement européen et les parlements régionaux. A cet égard, on pourrait établir une procédure de consultations périodiques.

Ces propositions abordent certaines virtualités. En premier lieu, elles permettent aux parlements régionaux de faire état de leurs intérêts à un moment opportun de la procédure. En second lieu, elles ne viennent pas ajouter de nouvelles institutions au complexe système communautaire. En troisième lieu, aucun problème juridique insoluble ne se pose dans la mesure où une réforme pourrait s'articuler autour du Règlement interne du Parlement européen. Dans ce cadre, la proposition du Parlement européen d'établir un accord interparlementaire pouvant servir de base à la coopération et à la consultation pourrait avoir un intérêt.

Ce premier niveau d'association ne devrait pas exclure le fait, qu'en cas d'importance particulière, des représentants des parlements régionaux, à voix consultative, puissent participer aux travaux des commissions du Parlement européen concernant leurs compétences, comme par exemple la Commission de la Politique régionale, entre autres. Alors que dans les affaires revêtant une plus grande importance, le fait que les parlements régionaux puissent être écoutés au sein du Parlement européen pourrait comporter un certain intérêt.

Du point de vue instrumental, la création d'un bureau technique de relations avec les parlements régionaux destiné à centraliser l'information réciproque et les initiatives régionales pourrait être digne d'intérêt. L'accès à l'énorme quantité d'informations issues des institutions communautaires, sa systématisation et valorisation de celles-ci de la part de juristes experts auprès des parlements régionaux constituent un élément fondamental pour l'intervention régionale. De cette manière, le développement et la systématisation des contacts entre le Parlement européen et les parlements régionaux pourraient requérir des changements structurels et administratifs dans ces parlements, pour parvenir à une exploitation plus importante des potentialités issues de leur articulation avec les institutions communautaires, en général, et avec le Parlement européen en particulier.

V. Sélection bibliographique

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) ; ROIG MOLÉS, E. (coord.). *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valence : Tirant lo Blanch, 2004.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. « Les régions dans la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE ». *Autonomies*, n° 29 (2003).
- CARCELÉN CONESA, J. M. « Hacia una política regional común en el marco CEE ». *RIE*, n° 2, p. 475 et suiv.
- CONSTANTINESCO, L. J. « La spécificité du droit communautaire ». *RTDE*, n° 1 (1966), p. 1 et suiv.
- COSTA, O. « Le parlementarisme au-delà de l'état : le cas de l'Union européenne ». Dans : COSTA, O. ; KERROUCHE, E., et MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?* Bruxelles : ULB, 2004, p. 271 et suiv.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. « Comunidades Autónomas y "Comitología" : el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003) ». *RGDE*, www.iustel.com.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid : Civitas, 1982.
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid : Alianza Universidad, 1984.
- GIL-ROBLES, L. « Las relaciones entre el PE, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales ». Dans : *Los Parlamentos de Europa y el PE*. Madrid : 1997, p. 316 et suiv.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. « El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico ». *Noticias de la UE* (2000), p. 37 et suiv.
- HABERLE, P. « ¿ Existe un espacio público europeo ? ». *RDCE*, núm. 3 (1998), p. 120 et suiv.
- HUICI SANCHE, L. *El Comité de las Regiones : su función en el proceso de integración europea*. Barcelone : Publicacions Universitat de Barcelona, 2003.
- KISS, A. « La participation du public au processus de décision : est-elle compatible avec le parlementarisme ». Dans : *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area : Studies in Honour of Heinrich Keber*. The Hague, Cambridge MA : Kluwer, 2000, p. 434 et suiv.
- LAPRAT, G. « Réforme des traités : le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire ». *RMC*, n° 351 (1991), p. 710 et suiv.

- LINDE PANIAGUA, E. « Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE ». *Revista de Derecho de la UE*, nº 6 (2004), p. 177 et suiv.
- MANGAS MARTÍN, A. « El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español ». *Noticias de la UE*, nº 117 (octubre 1994).
- MANGAS MARTÍN, A. « ¿ Qué modelo de integración para Europa ? » *CED*, nº 24 (2001), p. 90 et suiv.
- MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2ème éd. Madrid : Tecnos, 1987, p. 218 et suiv.
- MANGAS MARTÍN, A. « La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria ». Dans : PÉREZ TREMP, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid : Marcial Pons, 1998, p. 536 et suiv.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid : McGraw-Hill, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional : ¿ un nuevo modelo para la UE ?* Bilbao : 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. « Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario : balance crítico y propuestas de reforma ». Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid : 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid : Civitas, 1986.
- NAGEL, K-J. « Experiencias comparadas de participación regional », dans « La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión ». Dans : *La participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelone : 2003, p. 47 et suiv.
- NAVARRO BATISTA, N. « El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias ». Dans : OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelone : Bosch, 2000, p. 41 et suiv.
- O'LEARY, J. et FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. « ¿ Hacia la Europa de las regiones ? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales ». *Revista de Estudios Políticos* (1995), p. 314 et suiv.
- PALOMARES AMAT, M. « Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales ». *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), p. 3 et suiv.
- PAREJO ALFONSO, L. « La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea ». Dans : PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (pas d'année de parution), p. 90.
- PAREJO ALFONSO, L. « La política regional de la CE ». Dans : *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid : Civitas, 1986. Vol. 3, p. 576 et suiv.
- PÉREZ MEDINA, J. M. « Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la UE ». *RGDUE*, 2004, www.iustel.com.
- PÉREZ TREMP, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid : Marcial Pons, 1999.

- PESCATORE, P. « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne ». *CDE*, n° 5 (1974), p. 501 et suiv.
- PESCATORE, P. « International Law and Community Law. A Comparative Analysis ». *CMLR* (1970), p. 167 et suiv.
- PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Genève: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972.
- REICHL, C. « Qu'est-ce que... le déficit démocratique? ». *RMC* (1991), p. 14 et suiv.
- ROZENBERG, O. « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne ». Dans: COSTA, O.; KERROUCHE, E., et MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruxelles: ULB, 2004, p. 75 et suiv.
- SANTALÓ BURRULL, V. « Parlamentos regionales y Unión Europea ». Dans: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2003, p. 190 et suiv.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.
- SCOFFONI, G. « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté ». *CDE*, n° 1-2 (1992), p. 24 et suiv.
- SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera instancia de las Comunidades Europeas*. Valence: Tirant lo Blanch, 2003, p. 449 et suiv.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. « Participación de las regiones en la política regional comunitaria ». *Noticias CEE*, n° 38 (mai 1988), p. 123-143.
- TORRENT, R. « Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr ». *CMLR* (1999), p. 1229 et suiv.
- VILA COSTA, B. « Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas ». Dans: *La integració de les regions a Europa*. Barcelone: Institut d'Estudis Autònoms, 1987, p. 73 et suiv.
- VILA COSTA, B. « El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa? ». *Anuario CIDOB* (1991), p. 150 et suiv.
- WEILER, J. « The Community System: The Dual Character of Supranationalism ». *YELR* (1981), p. 267 et suiv.

*Regional parliaments and decision-making
procedures in the European Union*

MIQUEL PALOMARES AMAT

Title: *La incidencia de la mundialización en los procedimientos de creación y aplicación del Derecho internacional público*

Reference: BJU2003-04240

Main Researcher: Victoria Abellán Honrubia

Organization: University of Barcelona

Department: Faculty of Law

Contents

Presentation	231
Introduction	235
I. Legal and political problems due to the lack of involvement in the European Union of regional legislative assemblies	237
1. The loss of legislative power in the regions	237
2. The “deficit” of regional parliamentary involvement in the formation of the internal will of the states and in the Committee of the Regions	242
3. The intensification of the “democratic deficit” and of the “deparliamentarisation process” at a European level	245
4. The significance of the lack of regional involvement for the effectiveness of community policy	249
5. The reinforcement of intergovernmental logic at the expense of federal logic at a European level	252
II. Legal foundations for involving regional legislative assemblies in the European Union	257
1. The founding of the European Union on the principle of democracy	257
2. The mandate of closeness to citizens as a criterion for decision-making and use of the subsidiarity principle	261
3. The progressive involvement of national parliaments at a community level	265
4. Respect for the principle of regional and local autonomy in the Treaty establishing a Constitution for Europe	269

III. Institutional procedures for the direct involvement of regional parliaments in the European Union	273
1. Individual involvement or involvement channelled by a body representing the regional parliaments	273
2. Consultation between the Commission and regional parliaments	277
3. The legal institutionalisation of relations between regional parliaments and the European Parliament	282
4. Guaranteeing the legislative powers of regional parliaments: access to community jurisdiction in those areas covered by the legislative powers of regional bodies	286
IV. Final considerations	291
V. Bibliography	295

Presentation

At times like the present, when the political construction of Europe is in a kind of lethargy of uncertain duration as a consequence of French and Dutch citizens rejecting the draft treaty of the constitution, the publication of a book like this must help to establish a better diagnosis and to address different proposals in order to solve those deficiencies that cause the workings of the European Union to be perceived by citizens as something that has little to do with them, as well as the lack of a clear horizon for political integration producing, in many cases, an evident uncertainty in and mistrust of the European project.

In fact, if we go back to the fifties, we can see that political integration was already considered as something that could only be achieved by merging common interests and via real solidarity, to be provided by economic integration. And it's true that, since then, the Community has consolidated its own legal system which, with the help of the European Court of Justice, has made progress in terms of the success of the freedoms of community circulation, fundamental instruments in ensuring a truly domestic European market.

However, in spite of the fact that truly spectacular advances have been made in the economic integration of member states, political integration, which should have been almost implicit in this process, has fallen short, not so much because there is no apparent short-term project (the treaty of the constitution is a clear example), but rather due to the lack of consensus concerning the definitive design of a building that has been constantly remodelled for the last fifty years or more. We could say that we know where we have come from and we know where we are, but we don't know where we're going.

In this respect, the fact that this progress in economic integration has not been accompanied by a significant advance in political integration, by means of the Union renouncing its own mechanisms of international law, has lead to an institutional *modus operandi* being maintained that does not meet the parameters of participation required by today's democratic society.

The extent to which European political integration progresses will determine the final legal status adopted by the European Union and, consequently, will also determine the mechanisms established to resolve the democratic deficit arising from the maintenance of an institutional *modus operandi* with a clear preponderance of member state governments.

The evident limitations of the European Parliament, to the benefit of the Council of Ministers, have been exacerbated as a result of the scarce attention paid by the Union to national parliaments. However, with the entrance in force of the constitutional Treaty, national parliaments would clearly see their role reinforced by being given direct influence over the Community's legislative proposals. These limitations have also been exacerbated by the total lack of attention paid to regional parliaments, whose powers, over which they exercised a legislative function via governmental promotion and control, have been transferred to the Union but, instead of being exercised by the European Parliament, have been taken on by the Council and the Commission, who clearly do not have the same degree of democratic legitimacy as the European chamber.

Since the nineties, the trend seems to have shifted from a discourse based on the need to increase the powers of the European Parliament to the introduction of concepts such as governance, subsidiarity and transparency, that propose the involvement of national parliaments, European civil society, social agents, etc. in the construction of Europe. In this context, the involvement of national and regional parliaments in the community legislative process, beyond their internal level, is fully justified and requires legal legitimisation based on community law, legitimisation which national parliaments have but which, at present, is not enjoyed by regional parliaments, who have been traditionally ignored by European law.

And when we talk of the regions within the European Union, we find two levels of difficulties. On the one hand, there is the institutional establishment of the EU based on international law, which considers the involvement of sub-state bodies as an internal problem for the states. On the other hand, there is the heterogeneous nature of regions; under the concept of region we may find a range of instances, from regions with political and administrative autonomy to simple areas of administrative decentralisation or territorial demarcations, so that, by means of community law, regulating the involvement of European regions in forming and applying this legislation could seem to be extremely complex at first sight.

This is where we must justify the special status that regions with legislative powers must have in the workings of the Union. If we focus on functions exercised by regional legislative assemblies with regard to community law, we see that, at an internal level and within the scope of their respective competences, they are firstly responsible for developing and applying derived law, which could involve, in some cases, the transposition of community directives. Secondly, they are also responsible for controlling and promoting policy in their respective regional governments, both in terms of applying community laws under their competence and also in terms of positioning this government in forming the common position of the state in the community.

This special status should therefore be recognised for those European regions with democratically elected legislative assemblies who exercise, within the scope of their respective competences, these functions of transposing and developing

community law, as well as promoting and controlling government activity in European affairs.

It is true that the easiest course for the Union, and the most logical from the point of view of international law, has been to ignore the problem and fall back on the so-called principle of institutional and procedural autonomy of each member state; i.e. to consider territorial organisation as an area that is unrelated to the Union and therefore unrelated to community law. This means that European regional governments and parliaments, in spite of their direct involvement in developing and applying community law, cannot have direct contact with the Union, cannot access the same level as the states in terms of the European Court of Justice and are formally not liable before this court when community law is violated.

The desire to be closer to citizens, so often expressed by the Union, is therefore at odds with an extensive application of this principle of institutional and procedural autonomy, even more so when the Spanish Constitutional Tribunal itself has insisted that belonging to the European Union means redefining the concept of international relations, so that, with regard to the Union, the typical state competence of international relations enters into crisis, as these relations become more internal than international in legal terms.

In this legal context, insisting that citizens should be interested in European affairs, insisting that they feel close to European institutions, in a Union that limits itself institutionally to relating with states, these being understood as the central administrations of these states, and in a Union that ignores, materially and formally, the territorial structure of each state, is certainly audacious.

This book now places regional parliaments with legislative powers at the centre of the debate, and this is achieved by analysing in depth the problems arising due to the lack of involvement of these regions in the Union, the legal basis for their right to participate fully in European affairs and, finally, by addressing a series of innovative proposals for involvement.

In this section we should also note the proposals put forward by Dr. Palomares regarding the involvement of regional parliaments with legislative powers in the European Commission and the European Parliament. With respect to the former, their involvement is proposed both in the preparatory phase of drawing up legislation and in the transposition phase of directives, normative execution and material application. With regard to the legal institutionalisation of the involvement of regional parliaments in the European Parliament, the author stresses that the aim of this must be for parliaments to be able to make their interests known before the European chamber, within the scope of their competences, in the same way as the national parliaments. As the author reminds us, this involvement of regional chambers in the European Parliament will result in the effectiveness of the Union's policies and in citizens understanding these policies, with the advantage that its legal establishment requires merely a simple amendment of the European Parliament's rules.

In short, the exhaustive work of Dr. Miquel Palomares will be of great use in providing the demands currently made by many European regional legislative

assemblies not only with those political arguments that organisations such as the CALRE have forged over its eight years of existence, but also with solid legal arguments that will unquestionably serve to bring the European debate to citizens by involving regional parliaments in the workings of the Community.

Parliament Palace, 11th July 2005

VICENÇ M. SANTALÓ I BURRULL

*Lawyer, Director of the Office of Comparative Law
and of Interparliamentary Relations of the Parliament of Catalonia*

Introduction

The existence of different instances of political and legislative decision-making is an objective fact in some member states of the European Union (EU).¹ Up to the latest enlargement, within the European Union there had been an increase in the number of member states with complex territorial structures and also a decentralisation process in some states.² Notwithstanding this, the latest enlargement seems to have generalised an EU made up of centralised states.

In this context, it has been said that these two processes, namely that of European unification and that of regionalisation, could be considered as a manifestation of the same phenomenon: the state losing its position as the exclusive holder of public power.³ In any case, the existence of multiple centres of political and legislative decision-making in decentralised states makes it clear there is a need for a structured organisation between all levels. According to the opinion of Professor Luciano PAREJO, a parallelism may be established between the European integration process and the re-conversion of the Spanish pre-constitutional State. Both cases involve the problem of redistributing the centres of power, i.e. of authority, and also of organising and operating each of the sub-systems as elements that form part of a specific overall system.⁴ All these elements must be structured legally with a view to optimum efficacy and legitimacy in the system as a whole.

1. The member states of the European Union, with a political structure that follows, at least partially, a federal or decentralised logic, are: Germany, Austria, Belgium, Italy, Spain, United Kingdom, Portugal (Azores and Madeira) and Finland (Åland).

2. For example, Belgium's proclamation as a federal state in 1993, or devolution in the United Kingdom.

3. CONSTANTINESCO, V. «Comunidades Europeas, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción europea». *RIE* (1989), pg. 11. This process could be extended to the involvement and representation, in international contexts, of local authorities. Of particular note is the Congress of Local Powers and Authorities of the Congress of Europe or the Advisory Committee of Local Authorities within the United Nations Organisation. See PONS RÀFOLS, F. X. «Nota introductoria. Intervención del alcalde de Barcelona en la Asamblea General de las Naciones Unidas». *UN Agenda*, no. 4 (2001), pg. 185 and thereafter.

4. PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», in: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.). *La acción exterior y la comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública) (no year stated), pg. 90.

Within this framework, the involvement of regional bodies may provide the European model with some advantages in terms of legitimacy and efficacy, provided this is based on two assumptions: firstly, the proposals must be framed within the legal nature of the EU. From this perspective, proposals such as the creation of a second chamber, made up of representatives from national and regional parliaments, would undoubtedly affect the balance reflected in the community method and would require the legal nature of the EU to be reconsidered. Secondly, the proposals should not affect either the authority of the EU nor the powers of its institutions.

However, one trend that may be observed in the European integration process is that the nature of the community institutional model, based on a principle of inter-institutional balance, is gradually taking on the characteristics of a parliamentary model. The increase in powers of the European Parliament, the gradual increase of the role of national parliaments and the use of the European Convention to prepare the reform of the treaties are a good example of this. It could therefore be proposed that the parliamentary model and its possibilities, in terms of legitimacy, proximity, transparency and guarantees of control, will be an important element in the debate of the future of the EU.

The aim of this work is to study a specific aspect within the more general framework of regional involvement in the construction of Europe: the involvement of regional legislative assemblies in the decision-making process concerning community legislation. With this aim in mind, the first part covers some legal and political problems due to the lack of involvement in the EU of regional legislative assemblies. The second part presents some legal foundations within the framework of community law that could legitimise the involvement of these assemblies. These legal foundations should be considered as an approach *de lege ferenda*, insofar as, within the context of the work of the European Convention, the notion that has been reinforced insists on considering regional involvement in the construction of Europe as a domestic affair of the member states.⁵ Finally, this work also tackles the possible direct institutional association of these assemblies with community institutions and the legal and institutional implications of this.

5. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins de la UE». *Autonomies*, no. 29 (November 2003), pg.187 and thereafter. PÉREZ MEDINA classifies as «discouraging» the final assessment concerning the treatment of the regional issue within the constitutional Treaty project: PÉREZ MEDINA, J. M. «Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la UE». *RGDE (Revista General de Derecho Europeo)* (2004), www.iustel.com, pg. 1.

I. Legal and political problems due to the lack of involvement in the European Union of regional legislative assemblies

1. The loss of legislative power in the regions

The progressive transfer of legislative powers from a national to an EU level¹ has led to the loss of legislative powers held by some regional bodies of the member states by virtue of their respective constitutional laws. Given this situation, regional bodies with legislative powers have claimed a greater degree of involvement in European integration, either individually or collectively by means of representative bodies. Their basic argument is that, due to reasons of democratic legitimacy, closeness to citizens and effectiveness, the process of constructing Europe must be based on the political structure of the states in such a way as to reflect the political and legal reality of regional bodies at a community level.

In principle, the legal incompatibility of any attempt at involving sub-state bodies at a community level may be deduced from the objectives regarding sectorial integration of the constitutive treaties of the European Community (EC) and from the principle that attributes powers to the EC and community institutions. This involvement should therefore be at an internal community level and form part of the formation of the will of the state, the only legitimate subject in the eyes of community institutions. From this perspective, the involvement of regional legislative assemblies could not be subject to community control. Furthermore, the community institutional system relies on the existence of a body representing regional and local legitimacy: the Committee of the Regions.

The legitimacy of involving regional bodies and, therefore, regional legislative assemblies may be defended insofar as the European Union acts in areas that have not been attributed to it exclusively, whose responsibility corresponds to regional bodies. However, from a broader perspective than that of the division of compe-

1. In this context, it should be noted that the exercising of these legislative powers on the part of the community includes both those expressly provided in the constitutive treaties as well as those decided by community institutions with a legal basis for implicit and subsidiary competences. On the delimiting of community competences see, for example, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

tences, an argument could be presented for regional involvement when the general interests of regional bodies are affected as a result of community action.

Within this context, it must be noted that, in the course of its evolution, European integration has diversified the objectives and scope of community powers so much that, in addition to the objectives of sectorial integration translated into EC single policies (e.g. trade or monetary policy), there are other areas in which these objectives materialise between states and the EC in concurrent policies (i.e. the same functions may be exercised in the same areas) or complementary policies (i.e. community action supports state action). In those cases where regional bodies have legislative powers, it does not seem either politically or legally acceptable to exclude them from being involved in the legislative community decision-making process without affecting the principle of the division of competences. Within this context, it should be noted that section 5 of the Treaty to establish a Constitution for Europe provides that the Union respect regional and local autonomy. However, the preamble to the Charter of fundamental rights states that the Union must help to defend and encourage the common values that go to make up its spiritual and moral heritage, within respect for the diversity of cultures and traditions of the peoples of Europe, and also the national identity of member states and the organisation of their public powers at a national, regional and local level.

Different national constitutional and legal rules attribute legislative powers to regional bodies, fundamentally in the following areas: economy², industry and energy³; agriculture⁴, transport⁵, public health⁶, urban development⁷, social welfare⁸, social security and pension system⁹, protection of the environment¹⁰, education¹¹, culture¹², use of official languages¹³, international cooperation¹⁴, tourism¹⁵, housing and settlement of foreigners¹⁶, scientific research¹⁷, fishing in inland waters¹⁸, public safety¹⁹, and

2. Germany (art. 74.1.11 of the German constitution); Spain (art. 148.13); Portugal (art. 229 of the Portuguese constitution regarding the territories of the Azores and Madeira).

3. Germany (art. 74.1.11); Austria (art. 12 of the Austrian constitution).

4. Germany (art. 74.1.17); Spain (art. 148.3); Italy (art. 117 of the Italian constitution).

5. Germany (art. 74.1.21-23); Italy (art. 117); Spain (art. 148.5).

6. Germany (art. 74.1.19 y 20); Spain (art. 148.21); Austria (art. 12).

7. Germany (art. 74.1.18); Spain (art. 148.3); Italy (art. 117).

8. Spain (art. 148.14); Italy (art. 117); Austria (art. 12).

9. Germany (art. 74.1.12); Belgium (art. 127 of the Belgium constitution); Spain (art. 149.17).

10. Germany (art. 74.1.24); Spain (art. 148.9).

11. Germany (art. 75.2); Belgium (art. 127.2); Austria (art. 12).

12. Germany (art. 75.2); Spain (art. 148.16 y 17); Belgium (art. 127).

13. Spain (art. 148.17); Belgium (art. 129).

14. Belgium (art. 127.3); Portugal (art. 229).

15. Spain (art. 148.18); Italy (art. 117).

16. Germany (art. 74.1.4).

17. Germany (art. 74.1.2).

18. Spain (art. 148.11); Italy (art. 117).

19. Spain (art. 149.29); Italy (art. 117).

also administrative powers, such as expropriation²⁰ or taxation.²¹ The legal functions granted to regional bodies obviously vary in type and scope.

As is already known, in federal states with a complex territorial structure, the following areas are usually reserved fundamentally as exclusive powers of the federation or central body: the currency, foreign relations, defence and nationality. Furthermore, as a “testing clause” for the system, federal state constitutions usually include residuary clauses that presume power lies in the hands of the decentralised bodies. In the case of the community, the principle attributing powers should lead to the assumption that power lies in the hands of the “lower bodies”.²²

The Treaty establishing a Constitution for Europe identifies the following as exclusive powers: the customs union, the common trade policy, the establishment of regulations concerning powers required for the domestic market to function, the monetary policy of member states whose currency is the euro and the conservation of marine biological resources within the fishing policy. In principle, the exclusive nature of these powers could lead to the exclusion of regional involvement in defining actions taken in these areas. Notwithstanding this, a generalised interconnection between areas means that any distinction between exclusive and shared powers is simplistic, as there are always points of connection regarding powers when public administration exercises powers horizontally.²³

The EU's adoption of decisions within the framework of some wide-ranging policies, such as the free trade or agricultural policy, as well as the European Court of Justice's interpretation of case law, mean that regional bodies lose decision-making powers insofar as these decisions limit and delineate the various powers of these bodies. As a result, what had been granted at a national level in terms of policymaking in the area of general organisation or planning is reduced to mere execution. This situation may be explained by the transfer of state powers to the Union but should not necessarily involve the exclusion of regional involvement within the community context. In this respect, it has been noted, in the case of Spain, that community law is leading to mutations in terms of constitutionality:

[...] la integración europea ha introducido modificaciones en muchos ámbitos de actividad, especialmente de naturaleza económica, lo que tiene consecuencias claras en la delimitación jurídica de estas actividades, incidiendo, a su vez, en el bloque de constitucionalidad mediante la producción de auténticas mutaciones de títulos competenciales en la medida en que éstos se definen a partir de sectores de actividad.²⁴

20. Germany (art. 74.115).

21. Portugal (art. 229); Spain (art. 133).

22. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003, pg. 117.

23. Regional community policy is a clear example, insofar as the structural funds significantly influence the policies of regional bodies and their funding. ALBERTÍ ROVIRA gives the example that the exercising of policy of community competence could influence areas not attributed by regional bodies, such as public services. See ALBERTÍ ROVIRA, E. “Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE”. *Autonomies*, no. 29 (2003), pg. 173.

24. [“(...) European integration has led to modifications in many areas of activity, particularly of an economic nature, with clear consequences for the legal demarcation of these activities, in turn affecting

This legal and political restructuring should not impede regional involvement, as stated by the Spanish Constitutional Tribunal in the context of authority over external trade:

Respecto de los productos procedentes de la CEE se ha destacado en la jurisprudencia constitucional la necesidad de aplicar con suma cautela el título exterior a las relaciones comerciales entre los Estados que forman la Comunidad, ya que, como se insiste en varias Sentencias recientes, una aplicación extensiva de este título competencial acabaría por vaciar de contenido la premisa consolidada en la doctrina constitucional, conforme a la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no alteran la regla constitucional de distribución de competencias «ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior si éste se identifica, sin más matización con comercio intracomunitario».²⁵

The notion of “affecting the general interest of a regional body” can therefore be given the force of a legal concept that allows regional involvement in those cases where regional bodies exercising a legislative function is conditioned by community action. The notion of affecting the general or essential interest of an infra-state body, albeit an imprecise legal concept, exists within the framework of comparative law.²⁶

As this is an imprecise legal concept, thereby lacking clear-cut content, and its legal definition must be left to administrative practice and, if necessary, jurisprudence. In any case, it seems reasonable that it should be the regional body that values and determines, in each case, at what times the general interest of a region is involved.

the whole of constitutionality by producing authentic mutations concerning the holding of powers in that these are defined by activity sector”]. See PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999, pg. 269.

25. [“With regard to products from the EEC, constitutional jurisprudence has noted the need to apply, with great caution, the external right to trade relations between the states that constitute the Community since, as insisted in several recent rulings, an extensive application of this right to authority would culminate in annulling the premise consolidated in the constitutional doctrine, according to which the entry of Spain into the EEC and the consequent transposition of derived community laws should not alter the constitutional rule governing the division of powers ‘since it would be very difficult to find community regulations that do not affect external trade if this is identified, without any further distinction, as intra-community trade.’”]. Constitutional Court: 67/1996.

26. For example, article 32.2 of the German constitution provides that “before concluding a treaty that affects the specific interests of a *Land*, the relevant audience must take place”. Article 10 of the Austrian constitution provides that “before the Federation agrees to international treaties that require measures of execution in the sense of article 16 or that affect in another way the sphere of the autonomous competence of regional states, the opportunity must be given to these states for them to take a position”. A later circular has specified the criteria of article 10.3: a) treaties which, although not requiring measures of execution, correspond materially to the legislative or executive competence of the *Länder*; b) treaties on areas that, being of federal competence, are closely involved with the competences of the *Länder*; c) treaties with a territorially limited internal sphere of influence or of regional relevance. See PÉREZ TREMPs, P. (coord.) *La participación europea...* (pg. 91). In the case of Spain, the Constitutional Court has referred to the concept of general interest in specifying the concept of “bases” and whose classification is the reserve of the state.

The territorial nature of the effects of a community action would justify why it is the regions themselves which, due to their closeness to citizens, should determine whether these general interests exist, attending to their collective needs after weighing up the relevant legal rights in each case. Professor PAREJO refers, in this respect, to the multiple functionality of the concept of general interest:

[...] no existe una correspondencia determinada entre los valores, los objetivos y las aspiraciones sociales con relevancia jurídica y los círculos de interés de la comunidades territoriales componentes del Estado, capaz de encuadrar sin más aquéllos en éstos; por ello mismo, en la consecución de los primeros se actualizan ordinariamente, en distinta composición y con diferente intensidad, diversos intereses sociales.²⁷

With regard to the powers identified as shared²⁸ in the Treaty establishing a Constitution for Europe, it seems clear, without entering into a debate on terminology or doctrine, that there is a division among the different public authorities in specific areas of legal functions. Insofar as national regulations attribute legislative powers to regional assemblies in the aforementioned areas, the involvement of the latter in defining such actions within a community institutional context is justifiable from a legal point of view. Similarly, as stated in the Treaty itself, in areas such as research and technological development or cooperation for development, the actions carried out by the Union cannot prevent member states from exercising their powers. In this respect, the collaboration of public bodies with legislative powers is necessary for effective coordination.

With regard to those areas defined by the Treaty as support, coordination or complementary actions,²⁹ it is notable that these are areas where regional legislative powers are particularly strong, to the extent that some constitutions classify them as the exclusive authority of regional bodies. Consequently, the inexistence of any kind of regional participation within the framework of these powers would lead to even more political and legal uncertainty.

Without going into a discussion of the legitimacy of community action to regulate actions with transnational influence, the legitimacy of involving regional legislative bodies in defining these actions could be claimed. It seems reasonable for them to be involved in community decision-making, in an advisory role, insofar as some

27. [...there is no specific correspondence between social values, objectives and legally relevant aspirations and the circles of interest of the territorial communities that comprise the State, which is capable of simply enclosing the former within the latter; that is why, in achieving these objectives and aspirations, various social interests are generally modified, albeit with different compositions and to differing extents"]. PAREJO ALFONSO, L. "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea". In: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública) (year not stated), pg. 90.

28. The domestic market, the area of freedom, security and justice, agriculture and fishing, transport and trans-European networks, energy, social policy, economic, social and territorial cohesion, the environment, consumer protection, common aspects of public health and safety, technological research and development, cooperation for development and humanitarian aid.

29. Industry, protection and improvement of human health, education, professional training, youth and sport, culture and civil protection.

areas of their authority are regulated or limited by community institutions, as well as some regional bodies also being in charge of transposing community regulations.

The purpose of involving regional parliaments is to contribute to a more global definition of community general interest, which should not question either the authority of the European Community or the legal functions of its institutions.

The fact that these regional authorities have legislative powers means that they are different from others without these powers. This is not merely important in theory but also has relevant legal consequences. Accordingly, regional legislative bodies may claim their legitimacy, throughout their area of authority, to take part, firstly, in formulating community decisions, both at a state and community level, and, secondly, to execute community law, particularly with regard to the transposition of directives by means of their own legislative instruments.

2. The “deficit” of regional parliamentary involvement in the formation of the internal will of the states and in the Committee of the Regions

Regional involvement in the decision-making phase can be approached at a national and community level. At an internal level, the influence of regional bodies through their involvement in forming the will of the state. At a community level, regional involvement has been arranged by means of the Committee of the Regions, by regional presence in the state delegations on the Council³⁰, particularly after the revision of section 232 of the EU Maastricht Treaty, and exceptionally by means of mechanisms of direct participation.³¹ From all this we may deduce that there is an incipient practice of involving regions in the EU. This involvement, however, has been carried out without defining the legal status of regional bodies at a community level.

Within the framework of federal states, the involvement of the states in the federation is channelled mainly by a second chamber that represents its own interests. In this respect, comparative law presents us with some peculiarities concerning the election and appointment of the members of these chambers of federal representation. In some states, the members are elected by direct universal suffrage, as in the case of the UAE, Switzerland or Australia. In other cases, the members of these second chambers are sent by their respective governments or parliaments.³²

30. For example, the representatives from Scotland, the regions of Belgium, the federated German states, the autonomous Portuguese regions and the federated Austrian states take part in the Council's formal and informal meetings. As we go to press, the Spanish state has allowed the participation of autonomous community ministers in the Spanish delegation to the Council. There is also representation at a regional level, in the COREPER and the Council's working groups. See COMMITTEE OF THE REGIONS. Ruling of the 14th November 2001 on the participation of representatives from regional governments in the work of the Council of the European Union and of the Committee of the Regions in informal meetings. Brussels, 29th November 2001, CoR 431/2000 fin IT/FR/DE-MAI/MIG/mg, pg. 12.

31. For example, within the context of community regional policy.

32. Of note in the first case is the German Bundesrat and, in the second case, Austria. See, in this context, the analysis and comparison with the community system by MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (pg. 102).

Furthermore, within the framework of the EU member states' internal laws, there are specific mechanisms for regional involvement in community affairs where this participation is channelled fundamentally by the respective regional governments. In the case of Spain, the Conference of Affairs Related to European Communities (CARCE in Spanish) is made up of the Spanish government in the form of the minister for Public Administrations, who presides over this body, as well as the Secretary of State for Foreign Policy and the EU and the Secretary of State for Public Administrations and the autonomous communities are also represented, each one by a minister responsible for the affairs concerning the Conference.³³ The Conference also has a support body called the Commission of Coordinators of European Affairs, made up of the specialists responsible for European affairs in the state administration and in the autonomous communities. Consequently, and in the Spanish case, the option of establishing a model of conferences means consolidating a system of relations between the central and the autonomous executive. In this respect, there is an absence of structure between the central state and the autonomous communities within the parliamentary framework. Parliaments' function would be channelled exclusively by means of the typically parliamentary techniques of monitoring and promotion. The insufficiencies of the Senate as a chamber of territorial representation have probably prevented adequate regional involvement.

In any case, real practice reveals problems of all kinds in involving regional legislative bodies within the community framework. As a result, regional bodies are rarely involving in the formation of the will of the state, and there is also certain intra-constitutional conflict in the member states.³⁴ In the case of Spain, reference has been made to "la distancia entre los satisfactorios acuerdos alcanzados y la muy escasa participación real desarrollada";³⁵ to the "frustración autonómica en el marco de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas";³⁶ to

33. Art. 2 of Act 2/1997, governing the Conference for Affairs Related to the European Communities (CARCE in Spanish), Spanish state bulletin (BOE) 15th May 1997; the Conference of *Länder* for Integration, in Austria, made up of the presidents of the *Länder* (although, as a result of parliamentary claims, the presence of the parliamentary presidents has been recognised but without the right to vote); the Conference of the United Nations, in Italy; the Inter-Ministerial Committee for Community Affairs, in Portugal, etc.

34. At a Spanish level, see, for example, Díez-Hochleitner, J. "Debate". In: *La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, pg. 40. With regard to other states of the Union, see Nagel, K.-J. "Experiencias comparadas de participación regional", in "La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión" in: *La Participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, pg. 47-81.

35. ["...the distance between the satisfactory agreements reached and the meagre real involvement carried out..."]. Albertí Rovira, E. and Roig Molés, E. "La participación de las regiones en Europa". In: *La participación...* (pg. 37).

36. ["...frustration of the autonomous communities within the framework of the Conference of Affairs Related to the European Communities..."]. Martín y Pérez de Nanclares, J. "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004, pg. 6.

the fact that this has become more an “instrumento de información que de participación”,³⁷ or to the excessively “amethodological” nature of the CARCE in the sense of a “falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información”.³⁸

According to the opinion of Professor PAREJO, the fact that, in Spanish legislation, there are principles that balance the public interests involved, as well as principles of cooperation and assistance between administrations, could imply a legal claim to the illegitimacy of decisions taken at a national level without “recabar ni ponderar adecuada y suficientemente la posición de las comunidades autónomas”³⁹ with regard to the Spanish position before the European Union. However, these principles might serve not only as a legal basis for the “desarrollo de mecanismos de participación posibles o existentes, orgánicos (como, por ejemplo, la representación autonómica en órganos españoles –como la representación permanente en Bruselas– o europeos) o no, así como de la creación de otros nuevos, sino también de la cobertura y encuadramiento de actividades unilaterales de las comunidades autónomas no jurídico-institucionales *stricto sensu* (promocionales, de difusión, etc.), incluidas las de creación y mantenimiento de oficinas en Bruselas”.⁴⁰

The favourable attitude of some states, such as Germany⁴¹ or Austria, to providing for regional involvement procedures in their internal laws has not been an obstacle to regions developing individual, direct ways of relating to community institutions in order to claim specific interests that are difficult for all the regions of a state to assume, whether due to the impossibility of harmonising individual interests or due to the lack of relevance on the part of some interests for other regions.⁴²

Neither has the representation of regional legislative parliaments by means of the Committee of the Regions been satisfactory, due to the heterogeneous nature

37. [“...instrument to inform rather than to involve...”]. LLIMONA, J. “La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea”. In: PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (pg. 516).

38. [“...lack of coordination to prevent problems and the unorganised, incomplete transmission of information...”]. PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación y la acción exterior...* (pg. 302 onwards).

39. [“...referring to nor balancing appropriately and sufficiently the position of the autonomous communities...”]. PAREJO ALFONSO, L. *La participación...* (p. 104).

40. [... development of possible or existing mechanisms of involvement, whether organic (such as the representation of autonomous communities on Spanish bodies, e.g. permanent representation at Brussels, or on European bodies) but also to create new mechanisms that would cover and delimit those unilateral activities of autonomous communities that are not legal-institutional in the strictest sense (promotion, dissemination, etc.), including those of creating and maintaining offices in Brussels...]. Ibid.

41. According to Professor Enoch ALBERTÍ, unlike other regions with legislative powers, the *Länder* concentrate a large part of their demands on participating in improving the position of the Bundesrat, both in terms of the federal government and also in terms of the Union’s institutions as a fundamental aspect of their involvement in European affairs. ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) and ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pg. 458.

42. For example, in cases of insularity.

of its composition and interests.⁴³ The appointment of Committee members is carried out in two phases: a strictly national initial phase and a second phase in which the Council appoints Committee members by qualified majority.⁴⁴ In the first national phase, the selection process is presided over by the principles of national, autonomous, institutional and procedural identity.⁴⁵ As is well known, the reform carried out by the Treaty of Nice introduced the requirement that Committee of the Regions members be holders of an electoral mandate of a regional or local body with political responsibility before an elected assembly. In any case, representation is channelled mainly through representation provided by governments of regions. The presence of regional members of parliament is absolutely marginal, although it exists in the case of Belgium and the United Kingdom, for example.⁴⁶

The diversity of the nature and particularly of the powers of the regions of the EU member states makes it difficult to form an integrated, common view. Furthermore, to the issue of regional legitimacy in the Committee of the Regions we must also add the representation of local bodies, the nature and powers of which are obviously different from those of the regional bodies. In this context, it is not surprising that the regions with legislative powers do not see the Committee of the Regions as the ideal forum to articulate their interests.

3. The intensification of the “democratic deficit” and of the “deparliamentarisation process” at a European level

Although it is obvious that the democratic legitimacy of the creation of the European Community and of the European Union cannot be contested,⁴⁷ there is a debate at the level of doctrine on the democratic deficits in constructing Europe. The notion of democratic deficit, in a broad sense, includes measures which, directly or indirectly, bring citizens closer and involve them in the exercising and functioning of public power.⁴⁸ In this respect, it is no surprise that GARCIA PELAYO has pointed out that, in accordance with the democratic principle, the more immediate the election of a representative, the greater his or her *auctoritas*.⁴⁹

43. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions UB, 2003, pg. 19.

44. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (pg. 148).

45. MANGAS MARTÍN, A. “El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español”. *Noticias de la UE*, no. 117 (October 1994), pg. 12.

46. Council ruling, 22nd January 2002, appointing members and replacements of the Committee of the Regions for the period between 26th January 2002 and 25th January 2006 (OJEC L 24, 26.1.2002, pg. 38).

47. Insofar as they are entities created by international treaties between democratically elected governments.

48. NAVARRO BATISTA, N. “El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias”. In: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, pg. 41.

49. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984, p.180.

From a political point of view, reference has been made to the absence of European political parties and a lack of national political factors that influence elections at a European level or even the lack of a European *demos*.⁵⁰ As a consequence of all this, in the eyes of citizens the national parliamentary assemblies constitute the main frameworks of political debate and embody the expression of sovereignty.⁵¹ In this respect, it has been stated that a European political conscience does not and will not exist, so that the conditions are not present to give rise to democracy at a European level.⁵²

Professor PESCATORE, in an article written in 1974, identified three kinds of critiques to the legitimacy of the European Community system relating to the essential political values of its member states: the lack of legitimacy at a European level, deficiencies in the context of protecting fundamental rights and the lack of a parliamentary democracy.⁵³ As stated by PESCATORE, all these criticisms are based on references to a purely state framework. That is why the problem lies, according to the eminent professor's opinion, in "recréer, au-delà de l'État, une légitimité à l'échelle communautaire".⁵⁴

From a more specific perspective, particular consequences have been provided for this deficit with regard to the functioning and powers of community institutions, particularly with regard to the European Parliament, the Council, the Commission and the Central European Bank.⁵⁵ Notwithstanding this, all these criticisms should be based on the specific nature of the community institutional system, whose logic is clearly removed from the parliamentary model of the member states themselves.

From this perspective, it could be considered that the problems of democratic legitimacy fundamentally reside at the community institutional level. Within this context, there is a deficit of legitimacy with regard to democratic control of the community decision-making process.

50. For a critical view of these arguments, see, for example, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (pg. 59).

51. COSTA, O. "Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne". In: COSTA, O.; KERROUCHE, E. and MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussels: ULB, 2004, pg. 271.

52. The phrase is from HERRERO DE MIÑÓN (*El País*, 6th June 1999). Quoted by PÉREZ GONZÁLEZ, A. "Parlamento Europeo y el principio de democracia en la UE". In: FARAMIÑÁN, J. M. (coord.) *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, pg. 157. This also seems to be the opinion of the German Constitutional Court in its well-known sentence regarding the ECJ (see *RIE*, (*Revista de Instituciones Europeas*) no. 3 vol. 20 (1993), pg. 975-1030).

53. PESCATORE, P. "Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne", *EDC* (*European Documentation Centre*), no. 5 (1974), pg. 501.

54. PESCATORE, P. "Les exigences..." (pg. 503).

55. MANGAS MARTÍN, A. "La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam". *RDCE* (*EC law journal*), no. 3 (January-July 1998), pg. 21 and onwards; SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et pratique*. Brussels: Bruylant, 1989, pg. 171; PESCATORE, P. "Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne". *EDC* (1974), pg. 508 and onwards; REICHL, C. "Qu'est-ce que... le déficit démocratique?". *RMC* (*Revue du Marché Commun*) (1991), pg. 14 and onwards; TORRENT, R. "Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr". *CMLR* (*Common Market Law Review*) (1999), pg. 1229 and onwards.

As COSTA warns us, the question of democratic deficit at a European level has evolved:

Alors que pendant longtemps le discours dominant voyait dans la revalorisation des pouvoirs du parlement européen l'unique solution à ce déficit, depuis le début des années quatre-vingt-dix la réflexion et les réformes s'articulent autour des notions de «gouvernance», subsidiarité, responsabilité, transparence, probité, etc. Par ailleurs, il est désormais question d'impliquer davantage de nouveaux acteurs: parlements nationaux, «société civile européenne», partenaires sociaux... dans le processus décisionnel de l'Union, au détriment, une fois encore, de sa lisibilité.⁵⁶

With respect to the European Parliament, reference has been made to the fact that the transfer of the exercise of legislative powers from the states to the EU has not automatically involved a transfer of powers to the European Parliament, due to the specific nature of the community institutional system, of conventional origin. Power has been transferred from a national to a community level faster and more intensely than the European Parliament's powers have been reinforced, or than the control has been reinforced that is exercised by national and regional parliaments over their respective governments. That is why various parallel but not identical democratic deficits can be found:⁵⁷ that of the European Parliament and that of the national and regional parliaments. For example, certain areas which, in Spain, the government cannot regulate at an internal level due to the requirements of the principle of legal reserve, may be regulated by the European Council. For this reason it has been stated that, in the community institutional system, “hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos; de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer [...] todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar”.⁵⁸

As is well known, the various reviews of the treaties constituting the European Community and the European Union have gradually reduced the extent of this democratic deficit, both in terms of the European Parliament's composition and powers. For example, the members of the European Parliament have been elected by direct universal suffrage since 1979. However, the powers of the European Parliament have increased in legislative terms, in terms of budget and in political control, bringing the European Parliament ever closer to the nature and powers of national parliamentary assemblies.

At a legislative level, community decision-making procedures typically involve various community institutions and this is important insofar as the European Community is made up of international organisations. Given this situation, as the

56. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (pg. 272).

57. LAPRAT, G. “Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire”. *RMC*, no. 351 (1991), pg. 710.

58. [“...there are legislative areas without democratic participation or control or legal guarantees as a consequence of the weight of the Council and of the governments; in this way, in common legislative powers governments exercise what they cannot exercise in isolation (...) all this involves a risk for our democracies which we must ward off”]. MANGAS MARTÍN, A. “La reforma institucional...” (pg. 21).

ultimate representatives of constituent power in the EU, the power of the states must also be reflected in terms of their participation in the legislative process through the Council's decision-making powers. With regard to the European Parliament, the extent of participation is diverse⁵⁹ and, as already stated, has gradually increased from a purely advisory role to a decision-making power, together with the Council, in the cases of agreed ruling or in the joint decision-making process. The latter seems to be the most suitable for the involvement of the European Parliament in the legislative process, as it allows amendments to be presented and influence to be brought on the content of the text.

It therefore seems clear that there is a trend, appreciable in the historic evolution of the European Union, towards reinforcing the role of the European Parliament, as reflected in the Treaty instituting a Constitution for Europe, as it establishes the current system of joint decision-making as an ordinary legislative procedure. However, in the evolution of the European Community we may perceive a trend towards extending the areas coming under joint decision-making procedures.⁶⁰ These are some of the elements of what has been called the "parliamentarisation of the institutional system of the European Union". According to COSTA, there are four elements that reflect a parliamentarisation of the European political system: the confirmation of the European Parliament as a true parliament; the evolution of the community legislative system; the appearance of an inter-institutional dialogue; and the confirmation of the inter-governmental nature of the Commission.⁶¹

Professor MANGAS has highlighted three principles presiding over the European system: that of balance, that of common interests and that of legitimacy. The balance principle, based on the balance principle of physics, refers to the fact that the treaties have designed a institutional system that is balanced between national and common interests. That is why the involvement of the national and regional parliaments should not alter this balance.⁶² From a legal point of view, the European Court of Justice (ECJ) has referred to an inter-institutional principle of balance, which implies that each institution must exercise its own authority without over-running that of the rest.⁶³

From a more general approach, the very evolution of community objectives is also seen in a trend towards the democratic legitimation of the whole system.⁶⁴

Other approaches criticising the notion of democratic deficit have also stated that "si se acepta una visión un tanto amplia del sistema decisorio comunitario podría

59. NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento Europeo y poder normativo de la UE*. 2nd edition. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997.

60. MANGAS MARTÍN, A. "La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam". *RDCE* (January-July 1998).

61. COSTA, O. *Le parlementarisme...* (pg. 14).

62. MANGAS MARTÍN, A. "¿Qué modelo de integración para Europa?". *EDC*, no. 24 (2001), pg. 90.

63. European Court of Justice: ruling of the 22nd May 1990, case C-70/88, European Parliament vs. EC Council, Rec. 1990, pg. I-2070-2074.

64. See the first section of the second part of this work.

afirmarse que éste no está tan alejado de los sistemas bicamerales típicamente federales”⁶⁵

In any case, the aforementioned democratic deficits must be framed within an overall process of reinforcing the executives in western democracies after the Second World War,⁶⁶ but in the case of the member states of the European Union, this process is even more unbalanced by giving community institutions the right to exercise legislative powers.

In short, the process of constructing Europe has revealed the difficulties of the parliamentary assemblies within the context of political decision-making:

L'embaras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale. L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi les transformations, même precaries. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes, constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.⁶⁷

4. The significance of the lack of regional involvement for the effectiveness of community policy

In the words of the European Commission, the so-called “community method”, in addition to guaranteeing diversity, also aims to encourage the effectiveness of the European Union's actions and policies.⁶⁸

The lack of involvement of regional bodies and, in particular, of regional parliaments affects diversity and reduces this effectiveness the Commission refers to. With regard to diversity, it is evident that, without real, not rhetorical, national and community mechanisms, communication between regional interests and community

65. [“...if a slightly broader view is accepted of the community decision-making system, it could be said that this is not so far from the typically federal dual chamber system...”]. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCILARES, J. *El federalismo supranacional...* (pg. 59).

66. MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986, pg. 30; SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.

67. ROZENBERG, O. “La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne” In: COSTA, O.; KERROUCHE, E., and MAGNETTE, P. (ed.) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussels: ULB, 2004, pg. 85.

68. EUROPEAN COMMISSION. “*La gobernanza europea. Un libro blanco*”. Brussels, 25.07.2001. COM (2001) 428 end, pg. 9.

institutions is not guaranteed in the initial phase of the legislative process. These interests form part of European diversity expressed in democratically legitimised public institutions.

In the initial phase of legislative production there appears, as an essential element, the gathering of data and experiences from the organisations managing the daily work concerning the problems this legislation aims to resolve. In those areas where they have authority, the regions have legal functions of varying scope to handle the problems generated. Regional organisations are therefore the ones with the most information and experience in governing these areas.

Within the community context, this convenience of setting up a dialogue between the organisations responsible for managing various problems arising from the areas to be legislated by community regulations, has been recognised at the legal level, at the institutional level and, ultimately, in practice.

At a legal level, the Treaty instituting a Constitution for Europe reflects an open, transparent method with all social and economic agents.⁶⁹

At an institutional level, community institutions have highlighted the need for participation with regional institutions in order to achieve greater efficiency in community policymaking. The European Commission initiative on European governance therefore proposes a new theoretical framework for exercising powers at a European level in which there is room for greater regional involvement.⁷⁰

However, the European Parliament has made express reference to the convenience of regional involvement:

Constatando que todas las legitimidades democráticas de que están dotadas las instituciones en todos los niveles de gobernanza tienen su propio mérito y que debe abandonarse el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión.

Considerando oportuno que la Unión Europea introduzca una mayor participación de las colectividades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, desde la fase preparación de las políticas y actos comunitarios, y que la Unión Europea debe asegurar asimismo una mejor colaboración con los entes que, de hecho, se encargan de ejecutar sus decisiones...⁷¹

69. See the second part of this work.

70. EUROPEAN COMMISSION. "*La gobernanza europea...*".

71. ["Stating that all democratic legitimacies held by institutions at all levels of governance have their own merit, and that the hierarchical and pyramid concept of the Union's institutional system must be abandoned.

Considering it opportune for the European Union to introduce greater participation of regional and local groups in the European decision-making process, from the preparatory phase of community policies and acts, and that the European Union must thereby ensure greater collaboration with the bodies that, in fact, are responsible for executing its decisions..."]. EUROPEAN PARLIAMENT. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea* (2002/2141 INI). A5-0427/2002; *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres* (2001/20024 INI). Final A5-0133/2002. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Alain Lamassoure. 24th April 2002, pg. 24.

And, in practice, it has been community regional policy that has highlighted most clearly the need for regional involvement in order to ensure, on the one hand, real knowledge of social and economic needs and, on the other hand, appropriate and efficient management of the programmes.⁷²

In short, direct association between the regions and community institutions becomes an element of particular interest in helping to transmit to the community institutions, in addition to the interests they represent, a whole range of considerations in order to identify the problems and solutions in a more realistic and global way. Regional association is therefore a necessary element to formulate community policies efficiently.

The participation of regions in European integration has been proposed both in the decision-making or "bottom-up" phase, as well as in the phase of applying the regulations or "top-down".⁷³ In terms of community law, this last phase is presided over by the principle of institutional and procedural autonomy, according to which the adoption of national measures leading to the application of community law must be adopted while respecting the forms and procedures of internal legal regulations.

Regional involvement in community policymaking can also be proposed in those cases where regional bodies are expected to apply or develop the community provisions in law. The search for greater efficiency in this application is a clear argument in favour of their involvement in creating the community regulatory process.

In the case of the state of Spain, after a doctrinal debate on the possibility of involving the autonomous communities in executing and developing regulations concerning European community law, the Spanish Constitutional Tribunal stated that the execution of community law by the autonomous communities is based on the various sectorial authorities held by them.⁷⁴ The involvement of the autonomous communities therefore derives from their own powers as laid down in the Spanish Constitution and in the statutes of the autonomous communities.

It has been argued that the representation of the executive at the cost of parliaments could be explained as a consequence of the nature of the issues contained in community themes:

En efecto, la mayor parte de las actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la política comunitaria española caen de lleno en lo que son las competencias del eje-

72. VILA COSTA, B. "Propuestas para la inserción de las regiones en la instituciones europeas". In: *La integració de les regions a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1987, pg. 73-88; SOBRINO HEREDIA, J. M. "Participación de las regiones en la política regional comunitaria". *Noticias CEE*, no. 38, (May 1988), pg. 123-143; PAREJO ALFONSO, L. "La política regional de la CE". In: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, pg. 576-636; CARCELÉN CONESA, J. M. "Hacia una política regional común en el marco CEE". *RIE*, no. 2, pg. 475-495.

73. See, for example, GUTIÉRREZ ESPADA, C. "El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico". *Noticias de la UE* (2000), pg. 37-52. With regard to Spain: MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2nd edition. Madrid: Tecnos, 1987, pg. 218 and onwards.

74. Sentence 252/1988, meat trade case.

cutivo; ello resulta obvio respecto de la fase descendente, por cuanto ejecución suele ser ejecución administrativa; pero incluso cuando hay obligaciones de ejecución normativa, la suficiencia del rango reglamentario, en muchas ocasiones, y en todo caso la potestad de iniciativa legislativa del correspondiente ejecutivo, hacen que éste sea el protagonista o impulsor de la ejecución de las obligaciones comunitarias. Por lo que respecta a la fase ascendente, también parece claro que el claro contenido político de lo que es la formación de las políticas comunitarias españolas, unido a la necesaria valoración técnica exigida por muchas de ellas, llevan a que el peso de la acción a desarrollar en esta fase ascendente caiga en los ejecutivos. Si a estas razones conectadas con la naturaleza de las tareas a desarrollar en materia europea se une el que el sistema de relaciones interadministrativas es, seguramente, el más flexible de los posibles y que la propia realidad europea impone, a menudo, celeridad y flexibilidad, se entenderá mucho mejor la construcción del modelo sobre el sistema de conferencias.⁷⁵

From a general perspective, these arguments are related to the division of authority between executive and legislative powers in western democracies. But, in my opinion, that does not mean we should not strive for an association between the European Parliament and the national and regional parliaments as institutions sharing the same nature, characteristics and legitimacy. What is relevant in terms of this work is that the community institutional system follows a complex model where the legitimacy represented by the state governments and that represented by the parliaments must be present. Another governmental and parliamentary level is superimposed on this first division in the case that the political structure of a member state is decentralised.

5. The reinforcement of intergovernmental logic at the expense of federal logic at a European level

The deficiencies of regional involvement at a community level and the consequent consideration of the member state governments as the only valid intermediary with community institutions reinforces the intergovernmental nature of the European Union at the cost of its specific characteristics, particularly its federal logic. Dialectic tension between what is intergovernmental and what is federal has

75. [“In effect, most of the actions carried out in the area of Spanish community policy fall squarely in the powers of the executive; this is obvious with respect to the top-down phase, when execution is normally administrative execution, but even when regulatory execution must be carried out, the sufficiency of the regulatory status, on many occasions, and in any case the powers of the legislative initiative of the corresponding executive, mean that the latter is the protagonist or driving force behind the execution of community obligations. With regard to the bottom-up phase, it also seems clear that the clearly political content of the Spanish community policymaking, together with the necessary technical assessment demanded by many of these policies, means that the weight of the action to be carried out in this bottom-up phase falls on the executive. If we add to these reasons, related to the nature of the tasks to be carried out in European affairs, the fact that the system of inter-administrative relations is surely the most flexible possible and that the reality of Europe itself often imposes speed and flexibility, the construction of the model on the system of conferences is better understood.”]. PÉREZ TREMPES, P. (coord.) *La participación...* (pg. 290).

been present in the process of constructing Europe since its beginnings, as reflected in the doctrinal debate.⁷⁶

The innovative, dynamic nature of the construction of Europe holds difficulties for a precise characterisation of the legal nature of the European Community. This process is therefore legally articulated around the constitutive treaties, is influenced by a certain social and historical framework and by the objectives and methods that characterise it. In this respect, it could be considered that the EC and the Union are not influenced so much by an abstract model but rather by a specific reality that provides them with a specific nature. These specific traits, as pointed out by Professor MANGAS, could entail methodological difficulties in that, should the aim be to study something new, it would be a “método erróneo asimilar a categorías ya conocidas este fenómeno naciente, transvasar el fenómeno extraño a coordenadas ya familiares”.⁷⁷ When dealing with this issue, some authors refer to the duality, omnipresent in constructing the community, between idea and reality, the ultimate political aim of which still seems indeterminate, albeit underlying.⁷⁸

From a methodological approach to public international law, it is usual to consider the European Community as an international organisation. The European Community has been created by states by means of international treaties that are acknowledged as having legal status, in which some objectives have been placed, difficult to achieve from a merely national point of view; some powers have been granted to the aforementioned bodies and a highly developed institutional system has been created provided with broad powers, both regulatory and legal, to undertake these objectives. The European Community therefore reflect the elements considered by internationalist doctrine as being those befitting international organisations. This internationalist nature of the European Community and of the European Union is based on the fact that it is the Permanent Representation before the European Union that channels relations between Spain and community institutions.

In spite of the fact that the general category of international organisation is broad enough per se, the European Community has qualitative differences compared with

76. See, by way of example, CONSTANTINESCO, L. J. “La spécificité du droit communautaire”. *RTDE*, (Revue trimestrielle de Droit Européen) no. 1 (1966), pg. 1-30; PESCATORE, P. “International Law and Community Law. A Comparative Analysis”. *CMLR* (1970), p.167-183; DAGTOGLOU, P. D. “Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea”. In: *Treinta años de Derecho comunitario*. Brussels, Luxemburg: 1981, pg. 35; PÉREZ VERA, E. “Reflexiones sobre los procesos de integración”. *RIE* (1977), pg. 672; MARTÍN Y PÉREZ DE NACLARES, J. *El federalismo supranacional...*

77. [“...mistaken method to assimilate this growing phenomenon into already known categories, to cross the strange phenomenon with already familiar coordinates...”]. MANGAS MARTÍN, A. “Algunas reflexiones en torno al proceso jurídico de la integración europea”. *RIE*, no. 2 (1977), pg. 406.

78. Already in 1972, Professor TRUYOL Y SERRA referred to this idea (TRUYOL Y SERRA, A. *La integración Europea, idea y realidad*. Madrid: Tecnos, 1972). JACQUÉ has pointed out that the European Communities are a system “en devenir entre organisation internationale et l'état fédéral” (JACQUÉ, J. P. “Cours Général de droit communautaire”. In: *Recueil des cours de droit européen*. Vol. 1. 1990, pg. 264). This duality could present problems of scientific analysis insofar as the legal nature of an institution is studied in terms of what it could become in the future. In the opinion of PELLET, federalist approaches to the community phenomenon fall into this imprecision: PELLET, A. *Les fondements...* (pg. 223).

other international organisations, so that it could be considered as an international organisation *sui generis*. The key traits that provide the European Community with a certain specificity are: the objective of integration;⁷⁹ the institutional structure in which some principles of representation appear that are different from the usual state legitimacy in international organisations; the extent and intensity of the powers;⁸⁰ and the fact that the European Community constitutes a common public power, a construction which goes beyond mechanisms of state cooperation.⁸¹ In this respect, the Treaty of the European Community (TEC) believes in a “citizenry” which, as noted by LIÑAN NOGUERAS, identifies with the creation of a “European public space”, as a space of political-legal legitimisation.⁸² According to WEILER, we may distinguish the European Community from other international organisations by the union of what he calls *normative and decisional supranationalism*.⁸³ The notion of *normative supranationalism* refers to the hierarchy that exists between community policies and legal instruments and state policies and legal instruments. The notion of *decisional supranationalism* comprises the autonomy of the community institutional system and its decision-making procedures. To all this we may also add the existence of its own legal system with specific characteristics.⁸⁴

The vast, ambitious objective of integration could explain the interest of the treaties’ authors in different social interests being represented in those institutions responsible for directing the process. Fruit of this synthesis of diverse legitimacies, present in the society of states, global community interest had to arise, which would relate to the idea of a democratic state present in the notion of a “common European heritage”, in the sense that the people, in accordance with a plural view of society, must take part in decisions concerning authority.

Decision-making powers are therefore shared by different agents in a “multi-level system” at the expense of a system based solely and exclusively on national

79. PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Geneva: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972; JACQUÉ, J. P. “Cours Général de droit communautaire...” (pg. 256).

80. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La constitución...* (pg. 96).

81. ISAAC, G. *Droit...* (pg. 355). DEL VALLE points out that “lo que se está produciendo en el continente europeo es una auténtica reordenación del poder –económico, político y jurídico– y de su forma de ejercicio, anteriormente llevado a cabo con exclusividad por los Estados europeos de forma aislada” (DEL VALLE, A. “Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras”. *RDCE* (May-August 2002), pg. 301). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES identifies, as peculiarities of the constitutional character: the existence of a democratic and legal legitimacy of the Union; a stable organic structure whose institutions fulfil the three basic constitutional functions, mutually subject to various checks and balances; the appearance of an incipient statute of citizenry of the EU and the existence of community jurisdiction of a constitutional nature. See MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (pg. 56).

82. LIÑAN NOGUERAS, D. J. “De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión”. *GJCE*, D-17 (1992), pg. 72; HABERLE, P. “¿Existe un espacio público europeo?”. *RDCE*, no. 3 (1998), pg. 120.

83. WEILER, J. “The Community System: The Dual Character of Supranationalism”. *YELR* (1981), pg. 267 and onwards. WEILER points out that, in certain international organisations, for example the UN, it could be proposed that there is a certain *decisional supranationalism* but not a *normative supranationalism*.

84. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *El ordenamiento...* (pg. 602).

governments. From this perspective, it has been pointed out that “en el ámbito comunitario estos actores no estatales son supranacionales, básicamente la Comisión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo y también infranacionales, sean regionales o locales”.⁸⁵

Within this context, the synthesis of legitimacies that inspires the so-called community method cannot ignore the rich, diverse institutional and political heritage that goes to make up the European political system. In the words of the European Commission, the community method “garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión así como un tratamiento equitativo a todos los estados miembros. En definitiva, ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general por parte de la Comisión Europea y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a través del Consejo y del Parlamento Europeo”.⁸⁶

All these specificities that go to make up the *sui generis* nature of the European Community and of the European Union as a political and legal phenomenon have an unmistakable effect and projection on the internal structure of the states and come close to federal characteristics, no matter how broad this acceptance may be.⁸⁷

In this respect, it has been considered that the community system itself “difumina las fronteras que separan el orden internacional del interno” and “ello legitima estas reivindicaciones”.⁸⁸ Consequently, Spanish Constitutional Court, in its ruling on the 26th of May 1994, stated the following:

Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un estado complejo, como es el nuestro, aún cuando sea el Estado quien participe directamente en la actividad de

85. [“...in the community area, these non-state agents are supranational, basically the Commission, the European Court of Justice and the European Parliament and also infranational, whether regional or local...”]. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo...* (pg. 22).

86. [“...guarantees both the diversity and effectiveness of the Union. It ensures the fair treatment of all Member States from the largest to the smallest. It provides a means to arbitrate between different interests by passing them through two successive filters: the general interest at the level of the Commission; and democratic representation, European and national, at the level of the Council and European Parliament, together the Union’s legislature...”]. EUROPEAN COMMISSION. “*La gobernanza europea...*” (pg. 9).

87. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES classifies the EU as a supranational federation. See MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional...* (pg. 23).

88. [“...blurs the boundaries between international and internal order” and “this legitimises these claims...”]. MANGAS MARTÍN, A. “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria”. In: PÉREZ TREMP, P. (coord.) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms. Madrid: Marcial Pons, 1998, pg. 536.

las Comunidades Europeas y no las comunidades autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria.⁸⁹

From a national perspective, a process of constructing Europe that does not take the regional bodies into account could lead to an alteration in the constitutional balance of the member states. In this respect, a European integration would not be acceptable that alters the constitutional basis on which the states are founded.⁹⁰

This lack of involvement can be corrected both at a national and at a community level. Notwithstanding this, given the diversity of the statute of the regional bodies and the characteristics of the complex community decision-making process, direct regional involvement with respect to community institutions could become the most effective means and the most respectful of the diversity and political structure of the member states.

All this has meant that sub-state bodies have developed direct contact mechanisms with community institutions. In the case of Spain, for example, the Constitutional Tribunal has legitimised these contacts:

[...] la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Europeas, conducen a apreciar que, de forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas [...] respecto de esas actividades, de su previsible evolución y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico [...]. Lo importante es que esa actividad no «vaya a versar sobre materias como la celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional».⁹¹

From all the above, we may deduce that the same characteristics of the community model and its intrinsic federal logic require regional involvement, without this affecting the EU's competences or the powers of its institutions.

89. ["It must be noted that, when Spain acts in the area of the European Community, it does so in a legal structure that is very different from the traditional structure of international relations, as the development of the European integration process has created a legal order, a community one, which may be considered for certain purposes as 'internal' for the states that go to make up the European Community as a whole. In accordance with what we have just stated, in the case of a complex state, such as our own, although it is the State that takes part directly in the activity of the European Community and not the autonomous communities, it is unquestionable that the latter have an interest in the development of the community dimension."]. Ruling of the Spanish Constitutional Court, 165/1994, 26th March.

90. PÉREZ TREMPES, P. (coord.) *La participación europea...* (pg. 488).

91. ["...the nature and relevance of the activities of community institutions on the exercising of the competences of the European Community leads to an appreciation that, naturally, the Autonomous Communities will have to monitor and inform (...) with regard to these activities, concerning their expected evolution and their possible repercussions in the respective autonomous area (...). What is important is that this activity must not 'deal with areas such as the taking out of international agreements, the exercising of *ius legationis* or the assumption of international responsibility'"]. Constitutional Court, 165/1994.

II. Legal foundations for involving regional legislative assemblies in the European Union

1. The founding of the European Union on the principle of democracy

It seems clear, based on the origins of the process of constructing Europe, its constitutive practices and practice, that the aforementioned process must be based on the principle of democratic legitimacy. The European Union Treaty, as it was signed in Maastricht in 1992, contained the Union's express commitment to the principles of freedom, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law. The Treaty establishing a Constitution for Europe also proclaims, on the one hand, that the Constitution has been created based on the will of citizens and the states of Europe to construct a common future and, on the other hand, that the European Union is founded on values such as respect for human dignity, freedom, democracy, fairness, the rule of law and respect for human rights. The Treaty also reflects an open, transparent method with social and economic agents.

The principles of democracy, of the rule of law, particularly respect for human rights and fundamental freedoms, go to make up one of the elements of ideological cohesion of the construction of Europe and would constitute the notion of "common European heritage" already present at the Hague Congress of the European Movement, held in 1948, and in the preamble and articles of the Statute of the Council of Europe. This "common European heritage" refers to the acceptance by all member states of the European Community of "*una serie de valores espirituales y morales que constituyen el patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de libertad individual, libertad política y la primacía del Derecho*".⁹² These principles would represent a community *ius cogens* of a federal nature and would form part, according to the opinion of RODRIGUEZ IGLESIAS, of the concept of

92. ["...a series of spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law..."]. Preamble of the Statute of the Council of Europe, 5th May 1949 (Spanish state bulletin (BOE) no. 51, 5th March 1978). In this order of things, GLUCKSMANN has referred to a triple pact founding the European Communities: anti-fascist, anti-Stalinist and anti-colonial. See GLUCKSMANN, A. "Europa y la casita de muñecas. Contra el olvido histórico". *Política Exterior*, 75 (May-June 2000), pg. 75.

European Constitution, together with the treaties,⁹³ which would condition the model for constructing Europe.⁹⁴

Since the beginnings of the European Community, the notion of common European heritage has become one of the unavoidable conditions in order to take part in the construction of Europe, as shown by the practice of community institutions in the context of external adhesions⁹⁵ or relations.⁹⁶ However, as a result of its eminently democratic inspiration, the jurisprudence of the European Court of Justice is particularly significant in areas such as respect for fundamental rights and the principles of the community institutional system.⁹⁷

The democratic principle, as it has been developed with respect to the political form of state, reflects a concept according to which, based on a pluralistic view of society, power comes from the people, who can take part in the institutions and decisions of the public authorities and that the latter must be accountable.⁹⁸ From this point of view, the original, true content of the constitutions must be related to the view of power as a constructed by the people themselves.⁹⁹ In this sense, the democratic principle is based on the conviction that power is legitimate when it represents the people, and the social group as a whole.¹⁰⁰ The claim made by Professor PESCATORE in 1974 can therefore be considered as paradigmatic, referring to the need to invoke a concept of true legitimacy:

Le système communautaire ne sera pleinement accepté que le jour où ne sera implantée, en ce qui concerne sa légitimité, une conviction suffisamment forte et diffuse

93. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitución...* (pg. 195).

94. MANGAS MARTÍN, A. “¿Qué modelo de integración para Europa?”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, no. 24 (2001), pg. 97.

95. One of the clearest examples is the case of Spain. The incompatibility of the political regime of General Franco with democratic principles prevented the start of negotiations on joining the European Community until democracy was restored.

96. The European Community has gradually elaborated a strategy with respect to its external trade relations and, even more intensely, with respect to its policy of cooperation for development, increasingly connected to respect for human rights, with the aim of creating a coherent system with the CFSP, as well as with the actions of member states. The respect, promotion and defence of democratic principles and of human rights lead to essential factors of the external relations of the European Community and the CFSP. In this way, a democratic clause has usually been used in those agreements with other countries which might be considered as sensitive in this respect. The type of agreement with each country in particular was therefore designed taking into account political affinities with the EC. The regime established by agreement with other states was therefore limited in the event that the actions of these states were contrary to respect for democratic principles. See PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los Países Terceros Mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002.

97. PESCATORE, P. “Les exigences...” (pg. 512); RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. and WÖLKER, V. “Derecho comunitario, derechos fundamentales y el control de constitucionalidad: la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 22 de octubre de 1986”. *RIE*, no. 3, pg. 667.

98. This is the wording of article 23 of the Spanish constitution.

99. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, pg. 41.

100. PESCATORE, P. “Les exigences...” (pg. 506).

[...] c'est que le Communauté remplit, dans l'intérêt des peuples réunis dans son sein, un besoin vital que les états membres sont, à la suite de l'évolution des circonstances, devenus incapables de remplir eux-mêmes dans leur cadre national.¹⁰¹

From an institutional point of view, the case is that the complex community institutional system, conventional in origin, creates doubts concerning the degree of democratic representativity.¹⁰² As has already been mentioned, the increase in the European Parliament's powers, and also the fact that this institution is now made up of members elected by direct universal suffrage, has led the European Court of Justice to state that the participation of the European Parliament in the legislative process of the Community is the reflection at a Community level, albeit limited, of the fundamental democratic principle, according to which the people take part in the exercise of power by means of a representative assembly.¹⁰³ This democratic principle is basically and directly expressed at the European level by the European Parliament. The European Court of Human Rights has acknowledged that, in spite of its limits, this is the institution that reflects, most specifically, a truly democratic political system.¹⁰⁴

A greater "parliamentarisation" of the community decision-making system, in the sense, on the one hand, of the European Parliament's greater influence and, on the other hand, of a common action between this Parliament and the national and regional parliaments, reflecting a "common parliamentary view", would reinforce the democratic principle within the framework of the European Union and could bring individuals closer to the process of constructing Europe.

From a more general perspective, the evolution of the objectives for the construction of Europe has affected the search for democratic legitimation of the whole system. In this evolution, the dynamics seem clear of the reviews of the constitutive treaties. These tend to provide the construction of Europe with a dimension that goes beyond an exclusively socio-economic area and takes on elements of a "political society",¹⁰⁵ reinforcing the statute of citizens in the European Community. The watershed for this evolution was the creation of the "Adonnio Committee", after the mandate of the European Council of Fointenebleau, on the 25th and 26th of June 1984, with the aim of preparing actions regarding "A People's Europe".¹⁰⁶ This proc-

101. PESCATORE, P. "Les exigences..." (pg. 499 and 510).

102. See the legal and political problems indicated in the first part of this work regarding the democratic deficits of the community system.

103. Specifically, the European Court of Justice referred to the procedure of consultation. Ruling of the 29th October 1980, case 138/79, S.A. Roquette Frères vs. Consejo, Rec. 1980, pg. 3360-3361.

104. European Court of Human Rights: Matthews vs. United Kingdom, 18.02.99. action 24833/94, c. 52, pg. 16. Although the judges Feeland and Jungwiert, in a dissenting opinion, pointed out that, in their opinion, the European Parliament has not reached a status whereby it may be considered "légitiment comme un corps législatif", pg. 21.

105. PLIAKOS, A. "La nature juridique de l'Union Européenne". *RTDE*, no. 2 (April-June 1993), pg. 217.

106. EUROPEAN COMMISSION. "A People's Europe". *Bulletin of the EC*, supplement 7/85.

ess, as is already known, has been reinforced with the introduction of the chapter concerning the citizenry of the Union after the reform carried out by the Treaty of the European Union.¹⁰⁷ The implications of this concept of Union citizenry has led some authors to propose the existence of a kind of “European social contract”.¹⁰⁸ The expectation of developing an area of freedom, safety and justice is also of note in this respect. So, as pointed out by Professor VALLE, the objective of the free circulation of people and the suppression of border controls between member states has gone beyond its original economic objective and has become a political element of the proposal to progressively construct a Europe linked to its citizens and to the creation of a “common European constitutional area”.¹⁰⁹

The adoption of the Charter of fundamental rights and its later insertion as a second part to the Treaty establishing the Constitution for Europe is new in that it places citizens at the centre of the new system being configured.¹¹⁰ With respect to its preparation, it is of note that it was drawn up by a body with multiple representation, the Convention, classified as a “revolutionary constituent assembly”¹¹¹ halfway between what is intergovernmental and what is parliamentary.¹¹² The general objective of transparency, increased in this case by the nature of the Charter, helped the debates and resulting documentation to be public, which is very important in order to “hacer visible a los ojos de los ciudadanos europeos, de una manera clara y sencilla, los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea”.¹¹³

From a political point of view, the Charter has the function of “limitar el poder que se construye y legitimar el sistema”,¹¹⁴ so that a view of the European Union is projected as a political entity founded on common values.¹¹⁵ This is also related to the original sense of the Constitution,¹¹⁶ as it appeared in the West at the end of the

107. MANGAS MARTÍN, A. “La ciudadanía de la Unión”. In: *El defensor del pueblo europeo en el TUE*. Seminars held on the 2nd and 3rd November 1992 at the Universidad Carlos III, Professor Joaquín Ruiz-Jiménez on studies on the Defence of the People. Madrid, 1993, pg. 98.

108. PERNICE, I. *Multilevel Constitutionalism...* (pg. 750).

109. VALLE, A. “La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”. *RDCE*, no. 3 (January-July 1998), pg. 41.

110. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. “La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección”. *GJCE*, no. 214 (July-August 2001), pg. 1; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La Carta de Derechos fundamentales de la UE”. *Noticias UE*, year VII (January 2001), pg. 10; CARRILLO SALCEDO, J. A. “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE”. *RDCE*, January-July 2001, pg. 9.

111. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. “La Carta de Derechos fundamentales de la UE: Un nuevo hito en el camino de la protección”. *GJCE*, no. 214 (July-August 2001), pg. 16.

112. RODRÍGUEZ BEREIJO, A. “La Carta de Derechos fundamentales de la UE”, *Noticias UE*, year VII (January 2001), pg. 10.

113. [“...make the fundamental values on which the European Union is based visible to the eyes of European citizens...”]. CARRILLO SALCEDO, J. A. “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos fundamentales de la UE”. *RDCE*, January-June 2001, pg. 9.

114. [“...limiting the power constructing it and legitimising the system...”]. ALDECOA, F. *La apertura...* (pg. 61).

115. BENEYTO, J. M. “¿Hacia una UE?”. *Política exterior*, no. 83 (September-October 2001), pg. 135.

116. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1982, pg. 41.

18th century and which is clearly expressed in article 16 of the Declaration of rights of man and citizens in 1789: "All society, in which the guarantee of rights has not been assured nor the separation of powers determined, has no constitution".

As a result of this trend to go beyond a merely economic dimension, to embrace political aspects, it has been argued that the Community has become a "common public power"¹¹⁷ or a "multi-sector or global public power,"¹¹⁸ in the sense that the Community is distinguished from simple public service and is located at a higher level, i.e. at the political.

All this should serve as a legal foundation for regional involvement in the community decision-making process.

2. The mandate of closeness to citizens as a criterion for decision-making and use of the subsidiarity principle

The process of constructing Europe has led to a certain overlapping and opacity of institutions and competences within the European legal framework, with the result of the perception, by citizens, of a distancing of the instances of decision-making. This perception, together with other factors, has led to the establishment of growing disinterest on the part of public opinion with respect to the process of constructing Europe, as shown in the difficulties arising in ratifying the European Union Treaty or, more recently, on the occasion of the last European Parliament elections. It therefore seems that public opinion has a view of the community system as a complex machine created more for the benefit of community bureaucracy and multinationals than for citizens.

All this is also taking place in a context that is characterised, as stated by Professor KISS, by an increase in the involvement of civil society in the decision-making processes at all levels during the last half century.¹¹⁹

In view of this perception of public opinion, it has been argued that greater transparency is needed in community decision-making and therefore "como condición para alcanzar una democratización y para atraer el interés del ciudadano sobre un proceso que no puede continuar avanzando, incluso peligra el acervo logrado con el esfuerzo de tantas generaciones, si éste no alcanza unos adecuados niveles de proximidad y transparencia".¹²⁰

117. ISAAC, G. *Droit...* (pg. 315).

118. CASSESE, S. "L'Architettura Costituzionale de la CE dopo Maastricht e il posto dei poderi locali". In: *Scritti in onore di Alberto Predieri*. Milan: Giuffrè, 1996, pg. 421.

119. KISS, A. "La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme". In: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Keles*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, pg. 434.

120. ["...as a condition to achieve democratisation and to attract citizen interest in a process that cannot continue to advance, even jeopardising the heritage achieved with the effort of so many generations, if this does not reach suitable levels of proximity and transparency..."]. MANGAS MARTÍN, A. and LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "Instituciones y Derecho de la UE". Madrid: Tecnos, 2004, pg. 75.

With this aim, the solutions proposed refer to the fact that the process of constructing Europe should be inverted, in the sense that it should not be top-down but the opposite, involving European citizens.¹²¹

A first step for what we have just stated comes from the illustrative words of DELORS insofar as we must start with the “insertion des problèmes européens dans le débat national, à intéresser les gens...”¹²² This need becomes more obvious in that the reviews of the constitutive treaties tend to provide the construction of Europe with a dimension that goes beyond the exclusively socio-economic area and embraces elements of a political society.

In this respect, article 1 of the European Union Treaty provides that decisions must be taken in the most open way possible and as close to citizens as possible. The EUT also includes an inter-institutional declaration between the European Parliament, the Council and the Commission on democracy, transparency and subsidiarity, in the context of which a series of duties are provided for community institutions to ensure a greater degree of transparency in the work. For example, it establishes the Commission’s duty to carry out broader consultations before presenting its proposals or publishing its legislative and work programme in the OJEC.¹²³ Similarly, a regulation has been adopted regarding public access to documents of the Parliament, the Council and the Commission.¹²⁴

The draft Treaty establishing a Constitution for Europe, in addition to repeating the content of aforementioned article 1 of the EUT, also provides that EU institutions should maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. So article I-47 states that institutions must give citizens and representative associations, by appropriate means, the chance to express and exchange their opinions in all the Union’s areas of action. In this way, institutions must maintain regular dialogue with representative associations and civil society in order to guarantee transparency and coherence of the Union’s actions. Similarly, and within the context of social agreement, article I-48 establishes that the Union must acknowledge and promote the role of social agents in the respective areas.

Consequently, some regional public bodies, democratically legitimised, should also take part in defining community actions by means of institutionalised mechanisms. Otherwise regional parliaments would be considered as at a lower legal status than representative associations.

In this context, the principle of subsidiarity brings the instances of decision-making to the dimension that is closest to citizens, i.e. the regional and local dimen-

121. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. “Hacia dónde va la UE?”. In: FARAMIÑÁN, J. M. *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la UE*. Granada: Comares, 2000, pg. 77.

122. Quoted in SCOFFONI, G. “Les relations entre le PE et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté”. *CDE*, no. 1-2 (1992), pg. 24.

123. Inter-institutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on democracy, transparency and subsidiarity, 25th October 1993 (OJEC C328, 06.12.1993). This agreement also provides the duty of the Council in opening up its debates to the public, as well as the results of any votes and explanations of the vote. It also provided for the improvement of information to the press and public opinion.

124. OJEC L 143, 03.05.2001, pg. 1.

sion. This principle is conceived as a democratic, federal and subsidiary principle. Subsidiarity therefore entails, on the one hand, the aim of bringing the power to make decisions closer to citizens and, on the other hand, the aim of organising different levels of government. Finally, the federal institution must act in virtue of this principle as a last resort, subsidiary in nature.

The principle of subsidiarity is defined in the European Union Treaty in the following way: the Union must intervene in those areas that are not its exclusive competence only insofar as the objectives of the planned action cannot be achieved sufficiently by the member states and therefore can be better achieved, due to the dimension or action in question, within the scope of the Union. Therefore, in the community context, the principle of subsidiarity becomes a principle that governs the way competences are carried out between the European Union and its member states, not as a procedure to attribute powers.¹²⁵ In virtue of this principle, therefore, and with regard to community action, the criteria of need and effectiveness are required. The problem presented by these criteria is that they leave a very wide margin of discretion in their interpretation. So any initiative on the part of the Commission, from standardising legislation to cooperating with development, may be based on the need and effectiveness of community intervention. Such a wide degree of discretion could present problems with a view to its legal control. The European Court of Justice, with relatively little jurisprudence on this area, has limited itself to rejecting the use of the principle of subsidiarity by states in order to avoid violating community provisions and has also limited itself to accepting the arguments of community institutions that they had based their regulations on this principle, without extracting any specific legal consequences from this.¹²⁶

A declaration annexed to the EUT, adopted by Germany, Austria and Belgium, stated that the principle of subsidiarity did not only affect member states but also their entities, insofar as these had their own legislative power granted to them by national constitutional law.¹²⁷

In this way, a debate ensued on the extension of the logic of subsidiarity, not only in relations between the EU and member states but also in relations between these states and their regions.¹²⁸ According to Professor BLANCA VILA, the limitation, in operational terms, of the principle of subsidiarity to relations between the EU and its states could contradict the EUT.¹²⁹

125. MANGAS MARTÍN, A. and LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Derecho...* (pg. 117).

126. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El principi de subsidiarietat a la UE: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*. 14.02.2005.

127. Declaration no. 3 annexed to the ECJ, adopted by Germany, Austria and Belgium, of which the 1996 Inter-governmental Conference took note.

128. O'LEARY, J. and FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. "¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales". *Revista de Estudios Políticos*, 1995, pg. 314.

129. VILA COSTA, B. "El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?". *Anuario CIDOB*, 1991, pg. 150.

The Treaty establishing a Constitution for Europe tackles this area in article I-11 when it states that, in virtue of the principle of subsidiarity, intervention by the European Union will only be possible insofar as the objectives of the action cannot be achieved sufficiently by the member states either at a central or regional or local level. It can therefore be interpreted that the constitutional treaty projects the principle of subsidiarity onto infrastate territorial instances.¹³⁰

There is a declaration by Belgium, in the final Act of the Treaty to establish a Constitution for Europe, which seems to recognise an internal projection of the logic of subsidiarity. It reads as follows:

In virtue of its constitutional right, both the Chamber of representatives and the federal parliamentary Senate, as well as the parliamentary assemblies for the Communities and regions act, according to their competences exercised by the Union, as components of the national parliamentary system or chambers of the national Parliament.

Similarly, in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality contained in the Treaty establishing a Constitution for Europe, a series of measures are included aimed at verifying suitable compliance with this.¹³¹

Without entering into legal and political debates that could arise from this principle,¹³² what is relevant in terms of this work is that, based on the legal provision of the principle of subsidiarity and on the mandate of proximity to citizens as a criterion for decision-making, it does not seem logical to exclude regional legislative assemblies from community areas of action when they have a direct influence on these powers. The evolution of the EU reflects that the principle of subsidiarity will become a fundamental legal category to organise the different levels of power and therefore requires regional involvement. In the opinion of PÉREZ TREMPs, the principle of subsidiarity could even become a general principle of “European constitutionalism” with the consequent impact on internal constitutions.¹³³

The essential nature of the intervention of regional legislative assemblies in the community legislative process could be presented at three levels. Firstly, involvement could bring citizens closer to the process of constructing Europe, which could be seen as a need for the very legitimisation of the process. Secondly, intervention could lead to more direct communication between the interests generated in society and the instances of political decision-making, which would result in the effectiveness

130. In this respect, see PÉREZ TREMPs, P. “La constitución española ante la constitución europea”. In: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) and ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (pg. 512). However, PÉREZ MEDINA understands that, in the Treaty establishing a Constitution for Europe, the principle of subsidiarity has an exclusively internal projection: “El principio de subsidiariedad sigue siendo una cuestión a precisar en el ámbito interno de cada Estado y no tiene garantizado su reconocimiento a favor del escalón regional”. See PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento de la cuestión regional...* (pg. 2).

131. See the next epigraph of this part of the work.

132. For example, with regard to the purpose of its provision in treaties or its legal control.

133. PÉREZ TREMPs, P. *La constitución española...* (pg. 516).

of diagnosing problems and their solution.¹³⁴ Thirdly, the intervention of regional parliaments could entail a clearer definition of the interests in different areas: regional, national and community; and also the chance to avoid contradictions and to achieve harmony between all of them. Within this context, regional parliaments should be able to express their opinion on the suitability of any legislative proposal of the Commission under the principle of subsidiarity.

3. The progressive involvement of national parliaments at a community level

Insofar as the parliamentary Assembly provided by the original treaties of the EC was made up of parliamentarians from the member states, the participation of national parliaments, obviously, was not initially an object of interest. It was only after the first elections by direct universal suffrage to the European Parliament in 1979 that the participation of national parliaments started to be considered significantly. The European Parliament, democratically legitimised, started to develop a strategy focused on a call for greater involvement in EC activities. This strategy included the establishment of regular contacts with national parliaments.¹³⁵

This process has been translated, institutionally, into the creation of contact bodies between the European Parliament and national parliaments.¹³⁶ Among these bodies, the Conference of Bodies Specialised in Community and European Affairs of the Parliaments of the European Union (COSAC) is the most institutionalised,¹³⁷ insofar as its legal standing is provided by a protocol in the Treaty of Amsterdam and by its internal rules, published in the OJEC,¹³⁸ on its functioning, composition and bodies. The origin of the COSAC dates back to May 1989, when the presidents of the parliaments of the member states of the European Community, meeting at the Conference in Madrid, agreed that the national parliament committees specialised in community affairs should meet up.¹³⁹

The COSAC has become a forum of discussion and information exchange between the committees of the national parliaments and the European Parliament, rather than a community body granted with powers that allow it to influence the community decision-making process.

134. The European Parliament itself has pointed out that the fact that the European Commission has ignored regions has multiplied incidents in the cooperation, application and transposition of community legislation. See EUROPEAN PARLIAMENT. *Repport sur la délimitation...* (pg. 24).

135. GIL-ROBLES, L. "Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales". In: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid, 1997, pg. 316.

136. PALOMARES AMAT, M. "Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales". *Noticias de la Unión Europea*, no. 217 (2003), pg. 3-15.

137. There are other initiatives, such as the Conference of Parliaments or the Conference of Presidents of the Community, organised on an informal, pragmatic basis, without legal foundation governing their objectives or organisation, which does not seem to suggest a clear future for them. See PALOMARES AMAT, M. "Las relaciones..." (pg. 10).

138. OJEC L 175, 24.6.2000, pg. 1. In force since 1st January 2000.

139. For how the COSAC has evolved, see www.cosac.org.

The various reviews of the constitutive treaties have increasingly referred to the role of national parliaments in the European Union. The intergovernmental conference that concluded with the EUT as it was signed in 1992, therefore included two declarations on this matter in the final Act. In the first declaration (no. 13) only the will to intensify information exchange and contacts was declared, without including any specific provision. In the second declaration (no. 14), the conference invited national parliaments to meet as a conference of parliaments. It was therefore proposed that the Commission and Council of Europe should present a report on the state of the Union at each session of this conference. These provisions did not lead to any specific legal obligation from the legal point of view of the treaties. However, the case is that, as a result of these provisions, a series of changes took place in the national parliaments regarding national parliaments' control over the governments of member states. So, during the 90's, most national parliaments made progress in controlling community areas.¹⁴⁰

The Treaty of Amsterdam was a qualitative jump forward in providing, in the form of a protocol, specific legal duties, although as a result of its content it has been classified as a "more symbolic than substantial" protocol.¹⁴¹ In any case, the Protocol declared the will of the signatories to promote greater involvement of national parliaments in activities, although it was noted that the control carried out by each national parliament over its own government would be incumbent on the respective constitutional bodies. The Treaty of Amsterdam also introduced a last section to article 207 of the TEC, providing the publication of the results of the voting and of the declarations of the act when the Council acts as a legislator. The significant nature of this provision should be noted, as national parliaments will be empowered to control more effectively the position adopted by their own government within the Council.

The Protocol included in the Treaty of Amsterdam provides that all Commission consultation documents (white papers, green papers and communications) must be sent in good time to the national parliaments. The Commission's legislative proposals must also be communicated with sufficient advance notice so that the

140. COSAC: Présidence, avril 2, 2001, groupe de travail, Doc. de discussion. (www.cosac.org). In some cases, constitutional reforms were carried out, such as in Germany, where two new articles were added to the constitution. It also provided that, in the areas of competence exclusive to federated states, the federal government must ensure that the work of defending the interests of Germany with respect to European institutions would be given to a representative of the federated states appointed by the Bundesrat. Laws were also passed regarding relations between the federal government and the Bundestat and Bundestag, including, for example, provisions that the representatives of the federal states could attend not only Council meetings but also those of the working groups.

In other states, most of the measures adopted focused on access to community legislation with sufficient advance notice. EUROPEAN PARLIAMENT. *The European Parliament and national parliaments. Parliamentary control and instruments of cooperation. Division of relations with the Parliaments of the Member States*. July 1994, pg. 17.

141. MANGAS MARTÍN, A. "Estudio preliminar. La UE. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam". In: TUE. *Tratados constitutivos de las CE y otros textos básicos de las CE*. Madrid: Tecnos, 1998.

government of each member state can make sure the national parliaments receive them appropriately. Finally, a period of six weeks was also established between the Commission's legislative proposal (or a proposal of the measure of title VI of the EUT) to the Parliament and the date it is included on the order of the day of the Council, notwithstanding exceptions due to urgency.¹⁴² In this context, the creation by the European Parliament of the Interinstitutional Legislative European Observatory (OEIL) is of particular importance, created to allow the monitoring of all proposals throughout the legislative procedure and the recording, up to the time of approval, for all the changes that might arise.¹⁴³

The draft Treaty establishing a Constitution for Europe has two protocols that are relevant in the regional area: the Protocol on the function of national parliaments in the EU and the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. These texts contain the measures for information and cooperation mentioned before and develop some aspects of them.¹⁴⁴ In this way, the Commission's duties are repeated to inform national parliaments with respect to consultation documents, legislative programmes and legislative proposals. This duty to inform must now be channelled "directly" to the national parliaments and "simultaneously" sent to the European Parliament and the Council of Ministers. To these measures are added duties to inform the national parliaments on the part of the Council, the European Council and the Court of Auditors.¹⁴⁵

In the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, there is express reference to the regional dimension within the context of the consultations that must be carried out by the Commission. It is therefore established that: "Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberían tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta" ["Before proposing a European legislative act, the Commission will carry out broad consultations. These consultations must take into account, when appropriate, the regional and local dimension of the planned actions. In exceptionally urgent cases, the Commission will not carry out these consultations. It will justify its decision in its proposal."].

142. It is significant that the legislative proposals are those defined as such pursuant to article 207.3 of the ECT. This article states that it is the Council that must define the cases where it should act in its legislative capacity in order to allow greater access to documents. In this case, the results of votes and explanations of votes must be made public. The exclusion of these measures in the acts of the CFSP is also significant.

143. EUROPEAN PARLIAMENT. *El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales...* (pg. 46).

144. For an analysis of the measures included, as well as the work resulting from the declaration of Laeken, see LINDE PANIAGUA, E. "Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE". *Revista de Derecho de la UE*, no. 6 (2004), pg. 177 and onwards

145. The orders of the day and results of the sessions of the Council of Ministers, included in the minutes Council sessions where these legislative proposals are debated, will also be communicated directly to the national parliaments. The protocol also provides various duties to inform with respect to the European Council and the Court of Auditors.

This express reference involves something new, especially if we take into account the fact that the Treaty, in its first part (art. I 47), avoids referring expressly to direct consultations with regional bodies.

The most notable novelty included by these protocols is the reinforcement of political and legal control of the principle of subsidiarity. This therefore provides the chance for national parliaments to send to the presidents of the European Parliament, the Council or the Commission, a reasoned ruling on the appropriateness of a legislative proposal under the principle of subsidiarity. In this procedure, known as a rapid alert system, a period of six weeks is established as from the transmission of the Commission's legislative proposal so that any chamber of any national parliament may send the aforementioned reasoned ruling to the presidents of the European Parliament, the Council or the Commission. In this provision there is a reference to regional parliaments: "Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas" ["Each national parliament or each chamber of a national parliament must consult, when appropriate, the regional parliaments that have legislative powers."] A way for regional parliaments to participate has therefore been opened up, but subordinate to the will of the national parliaments. It will therefore be internal law that will decide on the participation of regional parliaments.¹⁴⁶ From the express statement of this provision in the Protocol, it may be reasonably deduced that consultation with regional parliaments is obligatory in those cases affecting their areas of competence.

In any case, this provision has the potential to adapt itself to any of the heterogeneous regional realities. Given the various regional particularities, the principle of subsidiarity can represent an instrument to channel, individually, the participation of regional parliaments with legislative powers. It has therefore been said that subsidiarity could lead to "respuestas diferentes en uno u otro estado en función de sus realidades sociales, o simplemente, de la oportunidad de la medida concreta de que se trate"¹⁴⁷

Finally, the Protocols establish a procedure to reinforce these rulings, whose effect is to reconsider the proposal in the case that a certain number of parliaments are of the opinion that it violates the principle of subsidiarity. It is therefore determined that parliaments with a single-chamber parliamentary system will have two votes, while each of the two chambers in a dual system will have one vote. In the case that the reasoned rulings account for at least one third of the total votes attributed to the national parliaments of the member states and to the chambers of the national parliaments (seventeen votes in a Union with twenty-five states),¹⁴⁸ the Commission will have to study the proposal again. After this reconsideration, the maintenance, modification or withdrawal of the project will have to be justified.

146. In the case of Spain, this provision entails the need to create an institutionalised mechanism for collaboration between the Spanish parliament and the regional parliaments.

147. ["...different responses in one or more states depending on their social reality or simply on the appropriateness of the specific measure in question."] PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (pg. 20).

148. This percentage falls in the area of freedom, security and justice (thirteen votes out of twenty-five states).

Any community proposal must also include a file assessing compliance with the principle of subsidiarity in order to ensure this is more rigorously grounded. The Protocol provides that the subsidiarity file must include elements enabling the evaluation of financial impact and, when it is a European framework law, its effects on the regulations that must be developed by the states, including regional legislation. The Protocol also requires that qualitative and quantitative indicators be used. Within the scope of their competences, the regional body seems to be the most able, given its proximity to citizens, to evaluate the regional impact of a community proposal. Purely technical reasons could therefore provide the basis for the participation of regional legislative assemblies in the initial phase of the community legislative process.

From a strictly legal point of view, the principle of subsidiarity, as provided by the Treaty establishing a Constitution for Europe, entails that regions must participate in the phase of drawing up legislation and controlling community regulations. In the phase of drawing of legislation, the principle of subsidiarity legally supports the obligation of holding consultations between the community institutions and the regional bodies, particularly regarding a more rigorous grounding of the subsidiarity file, which must be prepared by the Commission. The rapid alert system also involves mandatory communication between national parliaments and regional parliaments for this purpose. At the level of controlling community regulations, the requirement to comply appropriately with the principle of subsidiarity also entails regional participation in the case that a member state or the Committee of the Regions aims to bring an appeal due to violation of this principle initiated at a regional level.

Based on these provisions, it seems that new legal mechanisms must be proposed for regional bodies and particularly regional legislative assemblies to express their proposals and needs before community institutions.

With regard to interparliamentary cooperation, the draft contains a mandate developing a programme of cooperation between national parliaments and the European Parliament, especially within the framework of the COSAC.

All these measures are aimed, progressively, towards the legal foundation of the involvement of national parliaments in the community institutional system. This dynamic has culminated with national parliament representatives taking part in the Convention to draw up the Treaty establishing a Constitution for Europe.

All this goes to make up an argument in favour of the demands by regional parliaments, with the legal and political foundation being one and the same.

4. Respect for the principle of regional and local autonomy in the Treaty establishing a Constitution for Europe

The Treaty establishing the Constitution for Europe, in article I-5, determines the commitment of the European Union concerning respect for the principle of regional and local autonomy. Notwithstanding this, this recognition is complementary in nature and within the framework of an article dedicated to relations between the European Union and its member states, where it is proclaimed that

the Union must respect the equality of the states and the “essential functions” of these, particularly those aimed at guaranteeing territorial integrity, public order and national security.

From this we may deduce that the European Constitution does not presume nor has powers concerning the model of internal organisation or the degree of political decentralisation, so that that the “exclusión de la comunitarización o europeización de la organización regional”¹⁴⁹ seems clear. Therefore, there is no definition of region at a community level but, on the basis of the principle of institutional and procedural autonomy, this issue relates to internal constitutional orders. The principle of institutional and procedural autonomy has been defined by the European Court of Justice in the sense that, when community laws force national authorities to adopt measures necessary for their application, these measures must be adopted based on respect for the forms and procedures of national law.¹⁵⁰ The freedom of national authorities to choose these forms and procedures is limited by their duty not to affect either the effectiveness nor the uniform application of community law.¹⁵¹

That’s why the Treaty does not contribute anything to current practice, insofar as regional participation, within the framework of the EU, must be carried out without express recognition of the public power held by infrastate bodies with legislative powers.¹⁵²

In this respect, at a community level, we should note that regional representation must be channelled exclusively by the Committee of the Regions and the Council of Ministers, as it is the latter which represents the interests of member states and, in this respect, and as noted by TORRENT, “la noción de estado miembro se refiere al estado/orden constitucional comprendiendo todos sus niveles de gobierno, tanto central como regional”¹⁵³ The jurisprudence of the Court of Justice has reinforced this argument in stating that:

[...] los estados son los únicos responsables del incumplimiento de las normas comunitarias, sea cual sea el órgano del Estado que origine dicho incumplimiento incluso si se trata de una institución substancialmente independiente.¹⁵⁴

149. [“...exclusion of regional organisation from communitarisation or europeanisation...”]. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (pg. 13).

150. European Court of Justice: ruling of the 15.12.1975, case 51/71, pg. 4.

151. European Court of Justice: ruling of the 21.09.1983, case 205/215; 06.05.1982, case 146, 192, 193/1981.

152. SOBRIADO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, pg. 449.

153. [“...the notion of member state refers to the constitutional state/order comprising all its levels of government, both central and regional...”]. TORRENT, R. “Las negociaciones sobre la reforma de los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas: aspectos principales desde el punto de vista de las Regiones”. In: *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas*. Barcelona, 1997. Vol. 2, 1995-1996, pg. 96.

154. [“...states are the only ones liable for the violation of community laws, whatever the state organ that originates this violation, even if it is a substantially independent institution.”]. European Court of Justice: *Commission vs. Belgium*, case 77/69, Rec. 1970, pg. 237.

This last argument, regarding regional participation via the Council of Ministers, should be based, by legal logic, on effective regional involvement in the formation of the will of the state, something which does not always happen.¹⁵⁵ Similarly, as stated before, there is a current practice concerning direct regional involvement, fundamentally within the context of community regional policy.

The recognition of a certain legal status for regional bodies within the framework of the constitutive treaties was proposed in an initial document by the MP Alain LAMASSOURE. This recognition was specified in the proposal to create a status of associated region “que se aplicaría a las colectividades territoriales designadas por cada estado miembro, reconociéndoles ciertos derechos vinculados con su participación en las políticas comunitarias: derecho a ser consultadas por la Comisión, representación en el Comité de las Regiones y posibilidad de recurso directo ante el Tribunal de Justicia por conflictos de competencia que puedan oponerlas a la Unión”.¹⁵⁶

According to LAMASSOURE, the reticence this recognition could generate in the states and in their exclusive competence in the area of territorial organisation could be overcome if each state were to draw up and communicate to the Union the list of regions which should be considered as associated to the European Union.

The outright rejection by member states of the concept of “associated region” made this notion disappear in the later work of LAMASSOURE. The final report therefore referred to the term “regional groups” and recommended involvement or “association” for them within the context of preparing and, if necessary, transposing European law, based on respect for the various national constitutions.¹⁵⁷

In a similar process, a shift has occurred in the Committee of the Regions from support for the proposal of “granting regions their own status in the Treaty” with the corresponding legal consequences, to a declaration of general formulas for participation.¹⁵⁸

The potential of LAMASSOURE’s proposal is that it deals with the theme of the legal status of regions in the treaties. Notwithstanding this, it leaves some issues unresolved, such as the lack of precision in the status of “associated region”, given the heterogeneous nature of regions in terms of member states’ own laws, or the discretion of the state in recognising and communicating to the Union the existence of these regions.

155. See the first part of this work.

156. [“...which would be applied to the territorial groups designated by each member state, recognising them as having certain rights linked to their participation in community politics: the right to be consulted by the Commission, representation on the Committee of the Regions and the possibility of going directly to the Court of Justice for conflicts of competence that may oppose them within the Union”] Lamassoure report, project of the 6th of February 2002, 2001/2024 (INI) quoted in PÉREZ MEDINA, J. *Tratamiento...* (pg. 9); ALBERTÍ ROVIRA, E. *Las regiones en el proyecto...* (pg. 462).

157. EUROPEAN PARLIAMENT. *Informe sobre la delimitación de competencias entre la UE y sus Estados miembros*. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Alain Lamassoure. Final. AT-0133/2002.

158. *Ibid*, pg. 11.

This evolution with regard to the work of the European Parliament and the Committee of the Regions reflects a dialectic approach between state integrity and regional autonomy as if they were two conflicting, incompatible realities, in the sense that infrastate bodies could weaken or challenge the very existence of the State.

Another predominant view of this dialectic supports “una tendencia europea dominante que no es la de la sustitución del Estado por la región sino, más bien, la de la reestructuración interna del Estado”.¹⁵⁹ All this, with the aim of achieving a more effective public administration, closer to citizens and therefore more politically legitimate.

The recognition of a legal status for regions in the Treaty establishing a Constitution for Europe could provide an explicit legal basis for the direct participation of regional parliaments within the institutional framework of the European Union. Furthermore, this recognition would help to overcome a whole series of political and legal dysfunctions that have been noted throughout this work.

Notwithstanding this, in the current state of the process of constructing Europe, there is no clear consensus by member states to recognise this status, as demonstrated by the negotiations for the Treaty establishing a Constitution for Europe. Although it is a coherent option, the recognition of a status for regions involves some significant legal obstacles insofar as the constitutive treaties would have to be modified.

The recognition of a legal status for regions, in the provisions of the constitutive treaties, would require a more precise notion, that of region, that does not have a homogenous identity, legally or politically, either in the constitutional law of the member states or within the framework of comparative law:

El concepto de región se ha establecido siempre con objetivos y en contextos muy diversos. Según el marco en el que se sitúe, se dará un contenido u otro a la noción, primando en cada caso, su aspecto físico, económico, geográfico, humano, político, etc.¹⁶⁰

In any case, the following are normally of note as defining elements of the concept of region: the existence of a human group with a certain degree of homogeneity in cultural or historical terms, a territorial base and a political autonomy that is translated into a government, a democratically elected legislative assembly, some powers and its own financial resources.¹⁶¹

For this work, proposing the possible involvement of regional parliaments in the community decision-making process, the notion of legislative region could serve as a legal concept, precise and delimited, to establish this involvement in legal terms.

159. [“...a dominant European trend that is not that of replacing the State with the region but rather that of the internal restructuring of the State”]. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (pg. 122).

160. [“The concept of region must always be established with objectives and in highly diverse contexts. According to the framework in which it is located, the notion will be granted one content or another, the physical, economic, geographic, human or political aspect prevailing depending on the case.”]. HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones...* (pg. 119).

161. See the European Charter for regional autonomy, adopted by the Conference of Local and Regional Powers in 1997; Statute of the Assembly of European Regions (AER).

III. Institutional procedures for the direct involvement of regional parliaments in the European Union

1. Individual involvement or involvement channelled by a body representing the regional parliaments

A direct relationship between regional parliaments and the EU could be channelled individually or by means of a collective representative body. Both the individual and collective channels have advantages and disadvantages.

The involvement of regional parliaments within the EU by means of collective representative bodies undoubtedly has the advantage that similar bodies exist in the case of the national parliaments. The existence of bodies such as the Conference of Parliaments or the Conference of Presidents of the Community and especially the Conference of Bodies Specialised in Community and European Affairs of the Parliaments of the European Union (COSAC) offers a flexible institutional framework and an experience of contact between national parliaments and community institutions.

Except for the case of the COSAC, however, other existing bodies or forums of parliamentary resolution do not seem to have a very clear future due to the shortage of precedents and a lack of legal provision in the treaties regarding their organisation and objectives.

The existence of the COSAC could lead to the argument for the collective organisation of regional parliaments via this body. This would avoid the duplication of bodies or forums in an institutional system, that of the community, which is already sufficiently complex. Similarly, collective organisation would help to overcome the difficulties that could arise from the number and diversity of regional entities existing within the European framework.

Notwithstanding this, the requests by some regional parliaments to participate in the COSAC have not been accepted.¹⁶² The COSAC created a working group responsible for preparing recommendations for regional parliaments to take part

162. SANTALÓ BURRULL, V. "Parlamentos regionales y Unión Europea". In: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos: Madrid, 2003, pg. 193.

in it. As a result, a survey was carried out among the representatives of the committees of European affairs of the regional parliaments, showing that national parliaments “doubted” the appropriateness of the COSAC being the suitable forum for dialogue between national parliaments, the European Parliament and regional parliaments.¹⁶³

In view of this situation, the regional parliaments’ strategy has been to call for direct or channelled participation by initiatives such as the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE)¹⁶⁴ or the Network of Regional Parliamentary European Committees (NORPEC).¹⁶⁵

These two bodies or forums to collectively represent regional parliaments have certain similar characteristics and nature in terms of their legal foundations and objectives. Both represent regional parliamentary influence within the framework of the EU member states. A common characteristic of all the regions that form part of these bodies is that they have legislative powers. This differentiates them legally from other regions belonging to member states with a centralised political and legal structure, such as France or Holland. In these centralised states legislative power resides exclusively with the national parliaments.

But the CALRE and NORPEC have different compositions. The CALRE is made up of presidents of regional parliaments with legislative competences of the member states of the EU¹⁶⁶ and NORPEC is made up of representatives from committees specialising in European affairs of some regional parliaments with legislative competences of the member states of the European Union.

With regard to legal foundations, both forums have in common the fact that they are flexible, pragmatic and evolving initiatives, created on the basis of the principle of parliamentary autonomy but without legal or institutional recognition at the level of the European Union. The CALRE started with the so-called Document of Oviedo, adopted under the presidency of the *Junta* of the Principality of Asturias in October 1997, in order to provide continuity to the meetings of the regional parliaments with legislative competences. These meetings started relatively recently. The development and consolidation of their demands are due to the marginalisation of regional parliaments within the framework of the regional networks, and the CALRE’s starting point was the conference organised by the *Landtag* of Baden-

163. COMMITTEE OF THE REGIONS. “El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión”. Rapporteur: Van den Brande. Brussels, 10.09.2004, pg. 5.

164. www.calre.net

165. SCOTTISH PARLIAMENT. “Proposals to establish a Pan-European Network of European Affairs Committees in Regional Sub-Member States Parliaments”. Can be consulted at www.scottish.parliament.uk/european/norpec/index.htm and at www.parlamento.euskadi.net (European information service of the Basque Country).

166. The CALRE brings together the presidents of the regional parliaments of the Spanish autonomous communities, of the Italian regional councils, of the assemblies of the Belgian regions and communities, of the Austrian and German *Länder*, of the parliaments of Scotland, Wales and Northern Ireland and of the autonomous parliament of Åland (Finland), as well as the regional assemblies of the islands of the Azores and Madeira.

Württemberg and the European Centre of Research on Federalism of the University of Tübingen, which took place in Stuttgart in May 1997.¹⁶⁷ This meeting gave rise to the so-called Thesis of Stuttgart,¹⁶⁸ which calls for the full involvement of regional legislative assemblies in European Union policymaking.

With regard to the organisation of the CALRE, it has a Full Assembly made up of all the parliaments belonging to the Conference and a Standing Committee with eight presidents of regional parliaments. The presidency of the CALRE, both of the Standing Committee and the Full Assembly, changes every year. A rule adopted by the Full Assembly in the session held on the 29th and 30th of October 2001 governs specific organisational aspects.¹⁶⁹

NORPEC was set up on the 7th of November 2002 in Edinburgh by a declaration of intent between the Committees on European Affairs of Scotland and of the Generalitat de Catalunya¹⁷⁰ but with the desire to include representatives from committees specialised in European affairs from the rest of parliaments with legislative powers of the member states of the European Union.¹⁷¹

NORPEC has a permanent bureau made up of civil servants from the member parliaments and is coordinated by the Scottish Parliament, which is responsible for the overall organisation of all the new body's meetings and minutes.

As has been mentioned, both the CALRE and NORPEC also have similarities in terms of their objectives. The latest objective of both bodies is the full involvement of regional parliaments with legislative competences within the European Union. The fundamental reason given by the Scottish Parliament for creating NORPEC is the lack of a mechanism for direct relations between regional assemblies and community institutions in the areas of regional legislative competence.

The measures to achieve these objectives, as established in the documents creating the CALRE and NORPEC, firstly stress the establishment of a forum to cooperate and exchange information on the European Union between regional parliaments, national parliaments and the European Parliament. The aim is also to promote the exchange of civil servants serving the respective regional parliamentary assemblies so that, by means of contact, a common source of parliamentarism may be consolidated at a European level. In the case of NORPEC, particular emphasis is placed on the exchange of ideas and experiences of parliamentary procedures and practices in the areas of the EU.¹⁷² Secondly, the means proposed consist of the development of direct daily contact between the regional parliaments and the services of the European Commission in charge of affairs affecting the interests of the regions. Finally, another aim is to encourage interparliamentary relations so that commissioners

167. SANTALÓ BURRULL, V. "Parlamentos regionales..." (pg. 189).

168. Ibid.

169. See www.calre.net. In 2004, the presidency corresponds to the president of the Parliament of Catalonia, Mr. Ernest Benach.

170. *NORPEC bulletin*. November 2003. www.parlament-cat.net.

171. In 2004, the Basque Country, Flanders and Saxony-Anhalt joined (*NORPEC bulletin*. April 2004).

172. *NORPEC bulletin*. November 2003.

from the regional chambers may attend national parliamentary sessions or those of the European Parliament in cases of reciprocal interest.

Both in the CALRE and NORPEC one may appreciate the imbalance between the objectives set and these means. Both bodies are set up as forums for the exchange of information and discussion, when their ultimate aim is to establish involvement in the institutional system of the European Union. It can therefore be seen, at least initially, that both forums have little operational effect with respect to the real involvement of regional assemblies with legislative powers in the areas of their competences.

The evolving nature of European integration could allow a similar evolution to that experienced by the COSAC, establishing a legal base within the framework of the constitutive treaties of the European Union. Notwithstanding this, with respect to the real effectiveness of these forums, we must not forget that the COSAC also suffers significant limitations with respect to effective involvement in the community decision-making process.

The drawbacks, already mentioned, concerning regional parliamentary involvement by means of collective representative bodies such as the CALRE or NORPEC, could be based on arguments relating to the appropriateness of individualised participation.

With respect to the EC's external relations, there is already a certain history of contact between the European Parliament and other parliaments or bodies of parliamentary representation of other countries. For example, within the framework of relations with other Mediterranean or Latin American countries not in the European Community, some international agreements taken out between the latter and these non-EU countries enable the establishment of some kind of cooperation between the parliaments of these countries and the European Parliament. As a result, mixed parliamentary committees have been set up comprising representatives from the respective parliamentary assemblies. In spite of this, their area of action and influence could be considered as quite limited as they only give recommendations on issues relating to their areas of cooperation.¹⁷³

The idea of direct, individual involvement of the regional parliaments is not without problems of a political, legal and institutional nature. At a political level, the diversity of the regions due to their nature and legal status and their parliamentary institutions and the internal laws of the member states of the European Union, and also the fact that national political organisation is still the exclusive competence of the states, sets up political obstacles to the possibility of providing this parliamentary involvement within the EU.

At an institutional level, uncertainties lie in determining which institution or body would be the most suitable for regional parliamentary involvement.

Finally, at a legal level, the express provision for regional involvement in the constitutive treaties and, more specifically, for individual regional parliamentary involvement, does not have the unanimous agreement of the member states, as

173. See, for example, PALOMARES AMAT, M. *Los acuerdos internacionales concluidos entre las CE y los países terceros mediterráneos*. Barcelona: Cedecs, 2002, pg. 99.

has been made clear in the context of the negotiation and adoption of the Treaty establishing a Constitution for Europe. It is evident that there are significant legal obstacles insofar as this provision would require the Treaties to be modified.

Another, more viable legal possibility, insofar as it would not require the treaties to be modified, would be to modify the internal rules of the community institutions so that they could provide for this regional involvement and recognise a consultative status for regional parliaments with legislative competences. This possibility would be of particular interest with regard to the European Parliament. Relations between the European Parliament and regional parliaments could also be based on a memorandum of understanding.

The individual and collective involvement of regional parliaments are not exclusive but could rather co-exist. The nature of the problems to be dealt with, and the territorial nature of the effects, could constitute useful criteria for this purpose. In short, the ultimate reasons forming the basis for regional parliamentary involvement should be greater effectiveness in generating community law and in applying community policies and also greater transparency and closeness to citizens.

Individual, direct involvement of the regions could be more effective than collective relations in those areas where the problems to be tackled, from olive oil to the difficulties arising from factors such as insularity, affect some regions more specifically than others. In such a context, an individual presence could be more effective in defining the policies of the European Union itself. Obviously, in other areas where the problems affect all regions, collective representative bodies could be the ideal form of contact.

2. Consultation between the Commission and regional parliaments

The involvement, both individual and collective, of regional parliaments with legislative competences within the community institutional system presents doubts as to which community institution would be suitable for this association.

An association of regional legislative parliaments with the European Commission could be based, fundamentally, on two inextricably linked procedures: during the phase of preparing legislation and the phase of transposing directives. From a wider point of view than that strictly related to regional parliaments, regional involvement should also be included at the level of execution, in the sense of the execution of laws or their actual application.

Regional association in an incipient phase of the normative process means that regional parliaments could refer to the Commission their most relevant interests, so that the Commission would have more information on these concerns. Regional intervention in this phase of preparing legislation has been classified as an “opportunity procedural moment”, since “postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil”.¹⁷⁴ In

174. [“...transferring this intervention to a later phase, once the decision process has started, could be too late and useless”]. PÉREZ MEDINA, J. M. *Tratamiento...* (pg. 29).

this way, the regions would be in a condition to “orientar el trabajo de la Comisión en la dirección de mayor interés para ellas”.¹⁷⁵

Notwithstanding this, from the logic of the community institutional system, presided over by the principle of interinstitutional balance, the very nature of regional parliaments could lead to them being institutionally and legally established through the European Parliament. However, this should not prevent the existence of mechanisms of consultation and information with other institutions. The European Commission itself is the main party interested in extending information on the real interests and needs of the actual areas it hopes to regulate. For this reason the needs of the European Commission match those of the regions in ensuring their interests reach Brussels.

The second moment when it would be appropriate for regional parliaments to be involved in the European Commission would be when community directives are being transposed. In the case where competences affected by a community directive correspond to the regional parliaments, the latter should transpose these directives. Within the community institutional framework, it is the duty of the European Commission to ensure compliance with European community law and particularly with community directives. It is therefore of unquestionable interest to have reciprocal consultation and information between the regional parliaments and the European Commission.

The convenience of having consultation mechanisms between the European Commission and the regions has been argued by this EU institution in a series of documents. The most significant document is probably the one referring to “European governance”.¹⁷⁶

The European Commission’s approach has not been created *ex novo* but rather is based on an existing practice. The EU area where this participation has been implemented the most is probably that of community regional policy. In this context we therefore find a practice relating to regional participation in the programming, application and management of structural funds. In the case of Spain, the autonomous communities are directly involved in the programming, application and management of community structural funds and, as from 1996, in the committees assisting the Commission in exercising its executive function.¹⁷⁷ Ultimately, the regional offices in Brussels serve this purpose, among others.

175. [“...guide the work of the Commission in the direction that is of most interest to them”]. Ibid, pg. 30.

176. EUROPEAN COMMISSION. “La gobernanza europea. Un libro blanco”. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 end; “Comunicación de la Comisión: diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de políticas de la UE”. Brussels, 19.12.2003. COM (2003) 811 final; “A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities”. Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 709 end.

177. See, for example, FERNÁNDEZ PÉREZ, B. “Comunidades Autónomas y ‘Comitología’: el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)”. *RGDE*, (*Revista General de Derecho Europeo*) www.iustel.com, pg. 20. In this context, it should also be noted that the position of Councillor of Autonomous Affairs was created to be the permanent representative for Spain with respect to the EU (Royal Decree 2105/1996 of the 20th

The Commission also created the Advisory Council of Regional and Local Bodies in 1988, with the function of advising on the drawing up and implementation of regional policy and on the regional repercussions of other community policies and actions.¹⁷⁸ Ultimately, the regional offices in Brussels serve this purpose, among others.

The white paper on European governance, adopted by the European Commission, is contained within the framework of a strategic objective to update community public action regarding policymaking and implementation. The exercising of power at a European level should therefore be ruled by the principles of openness,¹⁷⁹ openness, participation,¹⁸⁰ accountability,¹⁸¹ effectiveness¹⁸² and coherence.¹⁸³

September, Spanish state bulletin (BOE) of the 21st September). Although, in this last case, we cannot talk of a direct system as this position is appointed and granted by the Ministry of Foreign Affairs.

178. V. OJEC L 247, 06.09.1988, pg. 23.

179. "...las instituciones comunitarias deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopte. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas" ["...the Institutions should work in a more open manner. Together with the Member States, they should actively communicate about what the EU does and the decisions it takes. They should use language that is accessible and understandable for the general public. This is of particular importance in order to improve the confidence in complex institutions"] EUROPEAN COMMISSION: "La gobernanza europea..." (pg. 10).

180. "...la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada deberá generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de la políticas de la UE" ["...the quality, relevance and effectiveness of EU policies depend on ensuring wide participation throughout the policy chain – from conception to implementation. Improved participation is likely create more confidence in the end result and in the Institutions which deliver policies. Participation crucially depends on central governments following an inclusive approach when developing and implementing EU policies"]. Ibid. (pg. 10).

181. "Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles" ["Roles in the legislative and executive processes need to be clearer. Each of the EU Institutions must explain and take responsibility for what it does in Europe. But there is also a need for greater clarity and responsibility from Member States and all those involved in developing and implementing EU policy at whatever level"]. Ibid. (pg. 10).

182. "...las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado" ["...policies must be effective and timely, delivering what is needed on the basis of clear objectives, an evaluation of future impact and, where available, of past experience. Effectiveness also depends on implementing EU policies in a proportionate manner and on taking decisions at the most appropriate level"]. Ibid. (pg. 10).

183. "...las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad, desafíos tales como el del cambio climático o la

In this context, the European Commission has highlighted the deficiencies of a democratic and effective nature in the programming and application of its policies, due to the lack of regional participation:

[...] el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en la que los Gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.¹⁸⁴

With the aim of overcoming these deficiencies in the functioning of the EU's institutional system, the Commission firstly proposes the integration of regional and local conditions and experiences in developing policy proposals.¹⁸⁵

The Commission also proposes greater flexibility in implementing community legislation, given the diversity of local conditions. In this context, the Commission defends the drawing up of "target-based" tripartite contracts between the Commission, the member states and localities designated by them for that purpose. This kind of contract would provide that the designated sub-national authority in the member state implement identified actions in order to achieve particular objectives defined in primary legislation. The areas considered suitable for this approach are environmental policy and regional policy.¹⁸⁶ It would be the member states that designate the competent authorities to take part in each contract. The state would also be the only body responsible for implementation and therefore liable for any possible appeal due to non-compliance. This approach brings together both political and practical possibilities, insofar as it unites respect for political and legal diversity, originating from the constitutive treaties, with the use of the potential for effectiveness provided by the experience of regional and local entities. Notwithstanding

evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo" [...policies and action must be coherent and easily understood. The need for coherence in the Union is increasing: the range of tasks has grown; enlargement will increase diversity; challenges such as climate and demographic change cross the boundaries of the sectorial policies on which the Union has been built; regional and local authorities are increasingly involved in EU policies. Coherence requires political leadership and a strong responsibility on the part of the Institutions to ensure a consistent approach within a complex system"]. Ibid. (pg. 10).

184. ["...the way in which the Union currently works does not allow for adequate interaction in a multi-level partnership; a partnership in which national governments involve their regions and cities fully in European policy-making. Regions and cities often feel that, in spite of their increased responsibility for implementing EU policies, their role as an elected and representative channel interacting with the public on EU policy is not exploited"]. Ibid. (pg. 13).

185. Ibid. (pg. 14).

186. EUROPEAN COMMISSION. Comm. (2002) 709 end, quoted pg. 2. In this communication, the Commission describes the general conditions for resorting to these tripartite agreements.

this, these contracts do not provide a solution for the current situation regarding regional involvement within the community. As pointed out by the Committee of the Regions, when the contract affects a competence that is exclusive to the regions, only these and the Commission should enter into it.¹⁸⁷

The fact that these contracts involve the execution and application of legislation means that state, regional and local representation is by means of governmental bodies. However, this must not prevent the corresponding information, debate and parliamentary control on the respective governments from being established.

Finally, the other measure proposed by the European Commission, within the context of European governance, is that of striving for the overall coherence of community policies, taking into account their territorial impact.

These measures, proposed by the Commission in the document on European governance, must be established by means of a more systematic dialogue with European and national associations of regional and local government at an early stage of policy shaping.¹⁸⁸

The Commission therefore seems to opt for a dialogue with regional collective representative bodies more than with direct, individual regional representation.¹⁸⁹ This option is established based on reasons of effectiveness and the fact that, after its latest enlargement, the European Union will have approximately 250 regions and 100,000 local groups.

Notwithstanding this, we should still distinguish between regions with legislative powers and those that do not have these powers or local bodies. It is obvious that the former have greater legitimacy and interest in taking part in community policy and lawmaking. The consideration of these regional bodies as a whole, without distinguishing them in terms of their legislative powers, by means of representative associations, could result in the same drawbacks as have been noted with respect to the Committee of the Regions. In fact, in this context, the Commission considers that this new culture of dialogue must establish the chance to tighten the bonds between the Committee of the Regions and the groups it represents.¹⁹⁰

The Commission's proposal to establish overall dialogue with regional and local associations does not specify some elements,¹⁹¹ but its main defect is that it is not a qualitative leap forward with regard to the current situation in which regional bodies with legislative powers find themselves. Hence the fact that, in recent years, the regions have insisted on the inability of the Committee of the Regions to meet the demands of regions with legislative powers.

187. COMMITTEE OF THE REGIONS. "Gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después del 2006". CoR 38972002, pg. 1.

188. EUROPEAN COMMISSION. "La gobernanza europea..." (pg. 15).

189. Afterwards, the Commission has confirmed this desire to establish this dialogue with collective associations, national and European, of local and regional groups. See EUROPEAN COMMISSION. "Comunicación de la Comisión. Diálogo con las asociaciones de colectividades..." (pg. 6).

190. EUROPEAN COMMISSION. "La gobernanza europea..." (pg. 6).

191. For example, which Commission service will be in charge of organising and coordinating dialogue; which regional associations will be likely to take part in this dialogue; what are the effects of the consultations, etc.

The Treaty establishing a Constitution for Europe expressly avoids referring to direct consultation between the Commission and regional bodies. It only contains a reference to consultation with regional bodies in the Protocol on applying the principles of subsidiarity and proportionality. In this respect, the Treaty reflects, once again, an extremely cautious view of the regional dimension, as has become evident throughout this work.

The desire of regional legislative bodies to participate and contribute their political and legal heritage, and the very requirements highlighted by the European Commission for this participation to be effective, should have provided sufficient legal basis for the Treaty establishing a Constitution for Europe to include, in its article I-47, an express reference to consultation with regional legislative authorities, together with its reference to consultation with citizens and representative associations.

3. The legal institutionalisation of relations between regional parliaments and the European Parliament

The federal logic of the European Union and the nature of its institutional system, on the one hand, and the nature of the regional legislative assemblies, on the other hand, could provide the basis for the legal institutionalisation of regional parliamentary involvement in the community decision-making process channelled through the European Parliament.

As has been pointed out throughout this work, there are various reasons supporting the involvement of regional legislative bodies in community policymaking and implementation. Logically, this generates the need for structured, systematic dialogue between the regions and all community institutions and bodies, particularly with the Committee of the Regions.

Notwithstanding this, the most suitable approach for the legal institutionalisation of the participation of regional parliaments with legislative competences, by means of a consultative status within the community institutional system, would be through the European Parliament.

The involvement of regional parliaments with the European Parliament in the decision-making process for community legislation should be aimed at providing these parliaments with the possibility of stating their interests. The possibility of parliamentary involvement, both at a collective and individual level, should be included in the procedures at the time the European Parliament receives the legislative initiative from the Commission. Obviously, the complexity of community procedures would require the ongoing participation of regional bodies in analysing amendments and the second readings of the same proposal. Furthermore, all this would provide the European Parliament's strategy with greater coherence and overall coverage, as well as greater democratic control with respect to other community institutions and with respect to national and regional governments themselves.

Regional involvement, both governmental and parliamentary, lies in the effectiveness and comprehension of European Union policies by citizens. Ultimately,

regional participation in the European Union would bring citizens closer to community procedures, which would help to mitigate, at least partially, one of the most worrying problems challenging the future of the European Union: citizen acceptance of the process.

Furthermore, the European Parliament itself has proposed that an interparliamentary agreement should be drawn up, non-binding in nature and resembling a framework or memorandum agreement, that could serve as a basis for cooperation and consultation between the European Parliament and national parliaments:

Il faudrait envisager la possibilité d'un véritable accord interparlementaire, qui permettrait de rendre systématiques sur la base de programmes des multiples formes de consultation et coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Il ne s'agirait pas d'un accord formellement contraignant, comme le sont les accords-cadres entre les institutions de l'Union; mais il pourrait tout autant définir les engagements et les modes de conduite adoptés par les parties prenantes, ce qui contribuerait à favoriser un climat de confiance réciproque en plus d'un développement plus riche et ordonné de la collaboration qui s'inspire d'un principe de complémentarité, dans le respect de la diversité des mandats et points de vue respectifs et de l'autonomie de chaque institution.¹⁹²

These provisions regarding an agreement between the European Parliament and national parliaments could be extended, by legal logic, to regional parliaments.

This agreement could establish a system for interparliamentary cooperation; specifically, it could provide for and regulate issues such as the following:

- The exchange of reports and documents.
- The provision of multilateral or bilateral meetings on matters of common interest.
- The bodies of the European Parliament and of the regional parliaments responsible for managing all the measures.
- The creation of specialist offices within the European Parliament responsible for channelling contacts.
- Structural and administrative changes within regional parliaments in order to improve supervision of community affairs.

In addition to the institutionalisation of a consultative status within the European Parliament, the involvement of regional legislative parliaments should also be comparable with the current situation for national parliaments.

Firstly, therefore, all the duties of the Commission, in particular, but also of the Council, Council of Europe and Court of Auditors, to inform and cooperate with national parliaments could be extended to include regional legislative parliaments.¹⁹³ The simultaneous transmission of documents to regional parliaments, by IT channels, would not entail any kind of technical difficulty nor increase in budget.

192. EUROPEAN PARLIAMENT. *Rapport sur les relations...* (pg. 15).

193. See the second part of this work.

Secondly, it would also be of interest to extend, to the regional parliaments, mechanisms regarding the political and legal control of the principle of subsidiarity, assigned by the Treaty establishing a Constitution for Europe in favour of national parliaments. Regional legislative parliaments could therefore send to the presidents of the European Parliament, the Council or the Commission, their ruling on the appropriateness of proposed legislation in terms of the principle of subsidiarity. The Treaty establishing a Constitution for Europe leaves the possibility of consulting regional parliaments with legislative powers to the will of the national parliaments.

The precept of the Treaty establishing a Constitution for Europe, according to which any community proposal must include a file evaluating the principle of subsidiarity in order to ensure more rigorous grounding, should lead, for reasons of mere effectiveness, to the establishment of a legal mechanism by which regional parliaments can express their opinion. A legal, consultative system between the European Parliament and the regional parliaments could serve to ensure that these interests ultimately reach the European Parliament.

As has already been noted, the Treaty establishing a Constitution for Europe proposes a mandate of cooperation between the European Parliament and collective bodies such as the COSAC. Without ignoring the possibilities provided by this cooperation, especially at the level of the political recognition of regional institutions, direct, individual consultation of regional legislative parliaments is more likely to be effective insofar as it is based on direct involvement and a reciprocal exchange of information, without this relation being mediated by other regional collective bodies, such as NORPEC, the CALRE or state bodies.

In terms of a legal basis, the legal institutionalisation of a consultative status for regional parliaments with the European Parliament does not present any insurmountable legal obstacles insofar as it could be founded on a legal provision in the internal rules of the European Parliament.

The legal establishment of this parliamentary relationship could be set up through a procedure of consultation between bodies of the European Parliament and of the regional parliaments. Article 24 of the European Parliament Regulations therefore offers a legal foundation that could serve to establish the involvement of regional parliaments. This article provides that the competent body in affairs related to national parliament relations must be the Conference of Presidents. The European Parliamentary Board must appoint two vice-presidents to put these relations into practice and must inform the Conference of Presidents about these activities.

A broad interpretation of this article, including relations with regional parliaments, or a simple modification of the European Parliament Regulations so that they expressly provide for relations with regional parliaments, could therefore serve as a legal foundation for this. With this approach, periodic or specific meetings could be established concerning legislative proposals that are particularly relevant for regional parliaments, between the two vice-presidents who are responsible for these relations and the representatives of the regional parliaments.

This first level of association should not exclude the participation, in cases of particular importance, of representatives from regional parliaments, with voice but without vote, in the work of the European Parliament committees affecting the competences of these parliaments, such as in the Committee on Regional Policy,¹⁹⁴ among others. The European Parliament itself, within the context of national parliament relations, has referred to an increase in cooperation between the respective parliamentary committees in areas such as, for example, foreign and common security policy, monetary union, the area of freedom, security and justice or the Committee on Constitutional Affairs.¹⁹⁵

In the case of Spain, there are precedents for meetings between autonomous parliaments and the European Parliament, for example representatives from Castilla-La Mancha took part in the European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality.¹⁹⁶

However, in more relevant matters it would be useful for regional parliaments to be heard by the full assembly of the European Parliament. From an instrumental point of view, it has been proposed to create, within the European Parliament, a specialist office for relations with regional parliaments in order to channel reciprocal information and regional initiatives.¹⁹⁷ This specialist office could be made up of representatives or lawyers sent by the regional parliaments. Its function could be to analyse the European Parliament documents that directly affect the competences of regional parliaments and to channel information bilaterally. This would generate a constant flow of shared data and opinions, facilitating a complete, integrated view of problems and solutions. This information flow could be provided either in person or via IT channels.

However, the development and systemisation of contact between the European Parliament and regional parliaments could require structural and administrative changes in the latter in order to take full advantage of the potential of their establishment with community institutions in general and particularly with the European Parliament.¹⁹⁸ In this respect, it would be useful to establish, based on the prerogatives deduced from the principle of parliamentary autonomy, an administrative unit dedicated to the European Union. This unit, run by lawyers of the regional parliaments specialised in European affairs, could essentially study and monitor community legislation and detect issues that are particularly sensitive with regard to regional interests.

194. Proposal made by the CALRE (www.calre.net).

195. EUROPEAN PARLIAMENT. *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne* (2001/20038 INI). Final A5-0023/2002. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Giorgio Napolitano, 23.1.2002, pg. 8.

196. See, for example, ARCE JANÁRIZ, A. *Unión Europea y parlamentos regionales...* (pg. 97).

197. CALRE. Full assembly. Madeira. October 2001. www.calre.net.

198. For example, the French and British parliaments have created, in their headquarters, structures specialising in EC and EU Law. See SAULNIER, E. *La participation des parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union Européenne*. LGDJ, Paris, 2002.

4. Guaranteeing the legislative powers of regional parliaments: access to community jurisdiction in those areas covered by the legislative powers of regional bodies

The provision of active and passive legitimisation with respect to community jurisdiction would mean that a series of dysfunctions of a political and technical-legal nature could be overcome at a community level. Fundamentally, this lack of active legitimisation is translated into a lack of legal defence for bodies with political authority and legislative powers, which community legislation should recognise as a community of law. From a more global perspective, this situation is difficult to reconcile with some of the European Union's fundamental values and principles, such as the principle of democracy and the rule of law or the recognition of local and regional autonomy.

That is why regional legitimisation with respect to community jurisdiction has been defended both from an institutional¹⁹⁹ and from a doctrinal²⁰⁰ perspective.

The Court of First Instance has pointed out that, with regard to the provisions on jurisdictional appeals, the concept of member state only refers to governmental authorities of member states and cannot be extended to governments of the regions, irrespective of the breadth of powers recognised for the latter.²⁰¹ In this way, the access of infrastate bodies to community jurisdiction is limited to the possibility of these being legitimised as private legal persons,²⁰² and they would therefore have to prove that the legal act being opposed affects them directly and individually.

This is conceptually wrong and involves a series of legal problems of a diverse nature. From a general point of view, the action of a public body in its legal relations is based on the notion of discretionary power, a notion that cannot be compared with the notion of individual law, as in a private legal relationship.

In this context, the Court of First Instance has rejected that, in order to accept the admissibility of an action brought by a regional body of a member state, it is sufficient for the latter to claim that the implementation or execution of a community act could affect, in general, the socio-economic conditions of the territory in question. For example, in an example where the Autonomous Community of Cantabria claimed socio-economic repercussions in its territory of a community regulation concerning the aid given to certain shipyards undergoing restructuring,

199. For example, within the context of the CALRE or the Conference of Presidents of Regions with Legislative Powers or even by the European Parliament. Lamassoure report, *op cit*.

200. ALBERTÍ ROVIRA, E. "Las regiones en el proyecto de Tratado de nueva Constitución para Europa". In: ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.) and ROIG MOLÉS, E. (coord.) *El proyecto...* (pg. 479).

201. Order by the Court of First Instance of the 16th June 1998, case T-238/97, Autonomous Community of Cantabria vs. EU Council, Rec. 1998, pg. II-2883; Ruling by the Court of First Instance of the 30th April 1998, Vlamis Gewest vs. Commission, T-214/95, Rec. pg. II-0000.

202. In the case of Spain, there is an agreement adopted by the Sector Conference for Affairs related to the European Community, of the 11th December 1997, regarding the participation of the European Community in proceedings before the Court of Justice, annex to the Ruling of the 24th of March 1998 of the Sub-Secretary of the Ministry of Presidency (Spanish state bulletin (BOE), 2nd April 1997). This participation, however, is channelled exclusively through governmental representation.

the Court of First Instance considered that only the shipyards, due to their status as economic operators recognised by the regulation being appealed against, were the parties affected by the provisions in question:

Respecto a la cuestión de si otras personas físicas o jurídicas pueden considerarse afectadas en el sentido del párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, procede recordar que, como se desprende de una jurisprudencia reiterada, no se puede considerar que afecte individualmente a una asociación creada para defender los intereses colectivos de una categoría de justiciables un acto que afecta a los intereses generales de dicha categoría y, por consiguiente, dicha asociación no está legitimada para interponer un recurso de anulación cuando sus miembros no pueden imponerlo (véase, por ejemplo, el auto del Tribunal de Primera Instancia del 30 de septiembre de 1997, *Federolio c. Comisión*, T-122/96, Rec. II-1559, ap. 69).²⁰³

On the other hand, the Court of First Instance, in a prior matter, admitted that there was individual affect for a regional body within the context of an appeal brought, among others, by a German *Land* against the Commission's decision, declaring that certain public aid was incompatible with the Treaty. In this case, the Court took into consideration the affect on the legislative and financial competences of the regional body:

Por lo que se refiere a la cuestión de si el interés del *Freistaat* de Sajonia para impugnar la Decisión no está comprendido en el interés del Estado alemán (véase la sentencia *Regione Friuli Venezia Giulia c. Comisión*, antes citada, ap. 34). De cuanto precede se desprende que su posición no puede compararse a la del demandante en el asunto en el que recayó la sentencia *DEFI/Comisión*, antes citada. En dicho asunto, el Gobierno francés gozaba de la facultad de determinar la gestión y la política del Comité DEFI y, por tanto, de definir también los intereses que este debía defender. Por el contrario, las subvenciones a la inversión controvertidas en el presente caso constituyen medidas adoptadas por el *Freistaat* de Sajonia en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución alemana.²⁰⁴

203. ["With regard to the issue of whether other individuals or legal persons may be considered as affected in the sense of paragraph four of article 173 of the Treaty, it must be remembered that, as indicated by repeated jurisprudence, it cannot be considered that an association created to defend the collective interests of those of a category that may be judged in law be affected individually by an act that affects the general interests of the aforementioned category and, therefore, this association is not valid for brining an appeal for annulment when its members cannot enforce this (see, for example, the records of the Court of First Instance on the 30th of September 1997, *Federolio c. Commission*, T-122/96, Rec. II-1559, sec. 69)."]. Court of First Instance: ruling of the 16th June 1998, op cit, pg. II-2283.

204. ["With regard the issue of whether the interest of the *Freistaat* of Saxony, for challenging the Ruling, is not contained within the interest of the German state (see the ruling *Regione Friuli Venezia Giulia c. Commission*, op cit, section 34). From this, it is deduced that its position may not be compared with that of the plaintiff in the matter for which the *DEFI/Committee* ruling was given, mentioned above. In this matter, the French government had the authority to determine the management and policy of the *DEFI* Committee and therefore also to define the interests this had to defend. On the other hand, the contested subsidies to the investment in this case constitute measures adopted by the *Freistaat* of Saxony in virtue of the legislative and financial autonomy it enjoys directly in accordance with the German Constitution."]. Court of First Instance: ruling of the 15th December 1999, case T-132/96 and T-143/96, Rec. pg. II-3703.

From this, the Court of First Instance deduces that this German *Land* has an interest in challenging the decision of the Commission that is different from the German state and therefore it is entitled to bring an appeal for annulment. The Court did not uphold, in this matter, the inadmissibility claimed by the Commission in which it opposed the regional body's effective eligibility. So the Commission argued that recognising the eligibility of a territorial body to bring an appeal would damage the exclusive responsibility of the member state in the area of financial aid by public funds and could give rise to a conflict of interest between the territorial body and the member state in question.

This ruling of the Court of First Instance does not overcome the legal-political problems already mentioned concerning the effective legitimisation of regional entities, as it continues to compare regional eligibility with that of private individuals and legal persons. Notwithstanding this, it is significant that the Court considers the legislative and financial powers of these regional bodies to be relevant in terms of community law, and also that it expressly declares the possibility of there being a different interest between the regional body and the member state, which could open the door to later developments in case law regarding the effective legitimisation of regional bodies.

Access on the part of regional bodies to community jurisdiction could be established by means of the European Parliament or directly, granting effective legitimacy to an institution representing these bodies in annulment proceedings provided by article 230 of the ECT, with the aim of safeguarding prerogatives.²⁰⁵

The provision that the European Parliament could propose an appeal for annulment in order to defend the legislative powers of regional bodies before community jurisdiction has the advantage that its legal establishment would probably not require the European Community Treaty to be revised. A modification of the internal Regulations could therefore constitute sufficient legal basis. However, this option has the problem of the willingness of the European Parliament to bring such an appeal, in the case this were required by the regional bodies.

Nevertheless, this would entail indirect access for regional bodies, mediated by other institutions representing other interests. The Treaty establishing a Constitution for Europe provides that the Court of Justice will be authorised to hear appeals brought due to non-compliance of the principle of subsidiarity, brought by member states or processed by these in accordance with legal regulations on behalf of the corresponding national parliament or its chamber. It's therefore not unreasonable to suggest that regional parliaments could also recommend opposition to an EU legislative act to their national parliaments. The necessary structure between the national and regional parliaments, provided by the rapid alert system and within the context of monitoring the principle of subsidiarity, should also be extended to this area.

The Committee of the Regions is also provided with effective legitimacy before the Court of Justice both in order to safeguard its prerogatives as well as to oppose a possible violation of the principle of subsidiarity.

205. This last possibility has been proposed by the CALRE (www.calre.net).

The possibility of appeal on the part of regional bodies has the potential to establish direct access between these bodies and community jurisdiction. The appeal could be brought by granting effective legitimacy before community jurisdiction to the regional government or regional parliaments. However, this provision would require article 229 of the ECT on appeals for annulment to be revised. Another legal possibility would be to create a specific jurisdictional court in charge of hearing appeals brought by national parliaments. The advantage of this last case is that it could be interpreted so that it would not require any express modification of the constitutive treaties, if the effective legitimacy of these parliaments were to be considered expressly in the document creating the jurisdictional court.

Similarly, and in contrast, the regional bodies could also be recognised as passively responsible for non-compliance. In this sense, the European Parliament itself has referred to the expediency of modifying the first phrase of article 10 of the ECT, providing the principle of loyal cooperation, so that it includes a reference to regional bodies as the entities that must adopt general or particular measures to ensure full compliance with the obligations deriving from the Treaty.²⁰⁶

206. EUROPEAN PARLIAMENT. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales*.

IV. Final considerations

One. The involvement of regional parliaments with legislative powers within the legislative procedures of the EU in those areas affecting their competences would have the potential to help solve a series of legal problems inherent in the community system.

The gradual transfer of the exercising of legislative powers at a national level to the community has resulted in the removal of legislative powers held by some regional bodies of the member states by virtue of their respective constitutional laws. It seems reasonable that they should participate in the community decision-making process, in a consultative role, insofar as certain areas within their competences are regulated or limited by community institutions. At the same time as, in some cases, the regional bodies are also responsible for transposing community legislation. The aim of this regional parliamentary involvement would be to contribute to a more global definition of general community interest, which would not jeopardise either the competences of the European Community or the legal functions of its institutions.

This involvement would also allow the problems to be overcome that derive from the scant participation of regional parliaments in forming the internal will of states, as well as the problem of their limited participation in the Committee of the Regions.

It would also reduce the size of the democratic deficit resulting from the transfer of legislative powers from member states to the EC. This transfer of powers from a national to a community level has been faster and more extreme than the reinforcement of the European Union's powers, and faster and more extreme than the reinforcement of control by national and regional parliaments of their respective governments.

A greater "parliamentarisation" of the community decision-making system in the sense of, on the one hand, greater involvement of the European Parliament and, on the other hand, of a common action between the European Parliament and national and regional parliaments, reflecting a "common parliamentary view", would reinforce the democratic principle within the framework of the EU and would bring citizens closer to the process of constructing Europe.

Direct involvement between regions and community institutions is of particular interest in helping to transmit to community institutions, in addition to the interests they represent, a whole range of considerations in order to identify problems and

solutions in a more realistic and global way. Regional involvement is therefore a necessary element for efficient community policymaking.

Finally, regional parliamentary involvement would reinforce the federal logic prevailing in the European Union at the expense of an exclusively intergovernmental logic.

Two. The involvement of regional legislative parliaments at a community level could be legally proposed based on a series of general principles existing within the framework of European community law: the principle of attributing competence, the principle of subsidiarity, the mandate of closeness to citizens as a criterion for decision-making. To these principles we may also add the recognition of the principle of regional and local autonomy in the Treaty establishing a Constitution for Europe.

The involvement of regional parliaments, by means of consultation, in community decision-making procedures could be founded on the legal consequences of interpreting these principles.

Recognition of the principle of local and regional autonomy, for the first time within the framework of source law, could be the starting point for a series of subsequent legal developments that allow, by means of an extensive interpretation of case and institutional law, regional involvement in the EU's lawmaking process.

The evolution of the EU indicates that the principle of subsidiarity is destined to become a fundamental legal category for establishing different levels of power and therefore requires regional involvement. By virtue of this process, the principle of subsidiarity could even affect the internal legal system. From a strictly legal point of view, the principle of subsidiarity, as provided in the Treaty establishing a Constitution for Europe, entails the obligation of regional involvement in the phase of drawing up legislation and monitoring community laws. In the phase of drawing up legislation, the principle of subsidiarity provides a legal basis for the obligation of consultation between community institutions and regional bodies, particularly with respect to a more rigorous grounding of the subsidiarity file that must be prepared by the Commission. In the same way, the rapid alert system entails the obligation of a system between national parliaments and regional parliaments for this purpose. At the level of monitoring community laws, the requirement of adequate compliance with the principle of subsidiarity also leads to regional involvement in the case that a member state or the Committee of the Regions wishes to bring an action due to the violation of this principle on the initiative of a region.

Finally, the involvement of regional parliaments would be coherent with the trend to reinforce the involvement of national parliaments, currently being practised and with a legal basis in the treaties.

Three. The European Union's federal logic and the characteristics of its institutional system, on the one hand, and the nature of the regional legislative assemblies, on the other, could be the basis for the legal institutionalisation of regional parliamentary participation, in a consultative role, in the community decision-making process, channelled through the European Parliament.

In addition to the institutionalisation of a consultative status within the European Parliament, the participation of regional parliaments with legislative competences should be comparable with that which currently exists with national parliaments. The association of regional parliaments could be established by means of parliamentary bodies given the authority to collaborate with national parliaments. The Conference of Presidents and vice-presidents, appointed for this purpose, could be the first channel for relations between the European Parliament and regional parliaments. To this end, a procedure of periodic consultations could be established.

These proposals have some potential. Firstly, they allow regional parliaments to state their interests at an opportune moment in procedural terms. Secondly, new institutions are not added to the complex community system. Thirdly, insurmountable legal problems are not proposed insofar as this could be established by revising the internal regulations of the European Parliament. In this respect, the proposal by the European Parliament could be of interest, establishing an interparliamentary agreement that could serve as a basis for cooperation and consultation.

In cases of particular importance, this first level of involvement should not exclude representatives from regional parliaments, with voice but without vote, who could take part in the work of the European Parliament committees that affects their competences, such as the Regional Policy Committee, among others. In matters of greater relevance it could also be useful for regional parliaments to be heard by the full assembly of the European Parliament.

From an instrumental point of view, it could be expedient to create a specialised office for relations with regional parliaments in order to channel reciprocal information and regional initiatives. Access to huge amounts of information coming from community institutions, its systemisation and evaluation by expert lawyers of the regional parliaments, is a fundamental element for regional action. The development and systemisation of contacts between the European Parliament and regional parliaments could also require some structural and administrative changes in the latter, in order to take maximum advantage of the potential derived from their association with community institutions, in general, and with the European Parliament, in particular.

V. Bibliography

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.); ROIG MOLÉS, E. (coord.). *El proyecto de nueva constitución para Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. "Les regions dins la nova UE. El llarg camí cap una presència directa de les regions dins la UE". *Autonomies*, no. 29 (2003).
- CARCELÉN CONESA, J. M. "Hacia una política regional común en el contexto CEE". *RIE*, no. 2, pg. 475 and sub.
- CONSTANTINESCO, L. J. "Le spécificité du droit communautaire". *RTDE*, no. 1 (1966), pg. 1 and sub.
- COSTA, O. "Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne". In: COSTA, O.; KERROUCHE, E., and MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussels: ULB, 2004, pg. 271 and sub.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. "Comunidades Autónomas y 'Comitología': el proceso de participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)". *RGDE*, www.iustel.com.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1982.
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- GIL-ROBLES, L. "Las relaciones entre el PE, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales". In: *Los Parlamentos de Europa y el PE*. Madrid: 1997, pg. 316 and sub.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. "El papel de las regiones en la UE y respecto de su ordenamiento jurídico". *Noticias de la UE* (2000), pg. 37 and sub.
- HABERLE, P. "¿Existe un espacio público europeo?". *RDCE*, no. 3 (1998), pg. 120 and sub.
- HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 2003.
- KISS, A. "La participation du public au processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme". In: *Law in greater Europe. Towards a Common Legal Area: Studies in Honour of Heinrich Kebe*. The Hague, Cambridge MA: Kluwer, 2000, pg. 434 and sub.
- LAPRAT, G. "Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire". *RMC*, no. 351 (1991), pg. 710 and sub.

- LINDE PANIAGUA, E. "Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE". *Revista de Derecho de la UE*, no. 6 (2004), p.177 and sub.
- MANGAS MARTÍN, A. "El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones. El caso español". *Noticias de la UE*, no. 117 (October 1994).
- MANGAS MARTÍN, A. "¿Qué modelo de integración para Europa?" *CED*, no. 24 (2001), pg. 90 and sub.
- MANGAS MARTÍN, A. *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. 2nd ed. Madrid: Tecnos, 1987, pg. 218 and sub.
- MANGAS MARTÍN, A. "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria". In: PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, pg. 536 and sub.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la CE. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la UE?* Bilbao: 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid: 2004.
- MUÑOZ MACHADO, S. *El Estado, el Derecho interno y la CE*. Madrid: Civitas, 1986.
- NAGEL, K-J. "Experiencias comparadas de participación regional", in "La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión". In: *La participación de las regiones en Europa*. Institut d'Estudis Autonòmics, Fundació Pi i Sunyer. Barcelona: 2003, pg. 47 and sub.
- NAVARRO BATISTA, N. "El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias". In: OLESTI, A. *Incertidumbres de la UE después del Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Bosch, 2000, pg. 41 and sub.
- O'LEARY, J. and FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M. "¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales". *Revista de Estudios Políticos* (1995), pg. 314 and sub.
- PALOMARES AMAT, M. "Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales". *Noticias de la Unión Europea*, no. 217 (2003), pg. 3 and sub.
- PAREJO ALFONSO, L. "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea". In: PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.) *La acción exterior y la comunitaria de los Lánder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP (no year stated), pg. 90.
- PAREJO ALFONSO, L. "La política regional de la CE". In: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas, 1986. Vol. 3, pg. 576 and sub.
- PÉREZ MEDINA, J. M. "Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado constitucional de la UE". *RGDUE*, 2004, www.iustel.com.
- PÉREZ TREMPs, P. (coord.). *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

- PESCATORE, P. "Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne". *CDE*, no. 5 (1974), pg. 501 and sub.
- PESCATORE, P. "International Law and Community Law. A Comparative Analysis". *CMLR* (1970), pg. 167 and sub.
- PESCATORE, P. *Le droit de l'intégration*. Geneva: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1972.
- REICHL, C. "Qu'est-ce que... le déficit démocratique?". *RMC* (1991), pg. 14 and sub.
- ROZENBERG, O. "La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union Européenne". In: COSTA, O.; KERROUCHE, E., and MAGNETTE, P. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Brussels: ULB, 2004, pg. 75 and sub.
- SANTALÓ BURRULL, V. "Parlamentos regionales y Unión Europea". In: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2003, pg. 190 and sub.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema, 1989.
- SCOFFONI, G. "Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté". *CDE*, no. 1-2 (1992), pg. 24 and sub.
- SOBRIDO PRIETO, M. *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, pg. 449 and sub.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. "Participación de las regiones en la política regional comunitaria". *Noticias CEE*, no. 38 (May 1988), pg. 123-143.
- TORRENT, R. "Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr". *CMLR* (1999), pg. 1229 and sub.
- VILA COSTA, B. "Propuestas para la inserción de las regiones en las instituciones europeas". In: *La integració de les regions a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1987, pg. 73 and sub.
- VILA COSTA, B. "El problemático proceso de integración para Europa. ¿Qué modelo para Europa?". *Anuario CIDOB* (1991), pg. 150 and sub.
- WEILER, J. "The Community System: The Dual Character of Supranationalism". *YELR* (1981), pg. 267 and sub.

