

**LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO
Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES.
¿QUÉ APORTA EL TRATADO DE LISBOA?***

Rosario Serra Cristóbal

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia*

1. *Introducción.*
2. *Un repaso al proceso creciente de relaciones entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales.*
 - 2.1. *La entrada en la escena europea de los Parlamentos nacionales y la necesaria cooperación con el Parlamento europeo.*
 - 2.2. *El futuro de las relaciones interparlamentarias: del fracasado Tratado constitucional y del nuevo intento del Tratado de Lisboa.*
3. *Relaciones multilaterales de Parlamentos nacionales y Parlamento europeo. La COSAC.*
4. *Otras vías de articulación de las relaciones multilaterales entre Parlamentos nacionales y Parlamento europeo.*
 - 4.1. *La Conferencia de Presidentes de Parlamentos.*
 - 4.2. *La Conferencia de Parlamentos.*
 - 4.3. *La fórmula de las Convenciones.*
 - 4.4. *La creación de una segunda cámara parlamentaria en la UE.*
 - 4.5. *Otras reuniones formales o informales de carácter multilateral.*
5. *Las relaciones bilaterales entre un Parlamento nacional y el Parlamento europeo.*
 - 5.1. *Las oficinas permanentes y reuniones bilaterales más o menos periódicas en el Parlamento europeo.*
 - 5.2. *Visitas de los parlamentarios europeos a sus Parlamentos nacionales.*
 - 5.3. *Relaciones de carácter administrativo.*
6. *Reparto competencial y relaciones Parlamento europeo-Parlamentos nacionales.*
 - 6.1. *La participación de los parlamentarios en la modificación de los Tratados.*
 - 6.2. *La participación de los Parlamentos nacionales en relación al principio de subsidiariedad. El sistema de alerta temprana.*
7. *El acceso a la información por parte de los parlamentos nacionales.*
8. *Reflexión final.*

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I + D del Plan Nacional “Asambleas parlamentarias en un sistema multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España”. Referencia: SEJ-2006-15075-C03-03/CPOL.

1. Introducción

Resulta difícil hablar de las relaciones entre el Parlamento Europeo (PE) y los Parlamentos nacionales (PPNN) sin hacer mención a una circunstancia que, aunque en mayor medida en el primer caso, les acompaña. Nos referimos a la reiterada reflexión sobre los cambios de protagonismo que ambos han experimentado en el seno de sus respectivos marcos institucionales.

En el ámbito parlamentario nacional, los parlamentos han ido cediendo protagonismo a los Gobiernos en el ejercicio de la función legislativa. Cada vez más, la iniciativa legislativa gubernamental es la que monopoliza el trabajo de las Cámaras, aunque, en todo caso, aquéllas siguen manteniendo la capacidad de iniciativa y plena facultad decisoria sobre las leyes a adoptar. La mayor pérdida de protagonismo se ha producido en el ámbito de la toma de decisiones de Derecho comunitario. Es indiscutible el desplazamiento político al que los PPNN se han visto sometidos a partir de la integración de sus respectivos Estados en la UE. Los ejecutivos de los Estados miembros han sido y son los protagonistas absolutos de ese proceso de integración, mientras los PPNN, aunque con notables avances en los últimos tiempos, han sido relegados a un segundo plano. Su participación en los asuntos europeos ha quedado, en no pocos casos, circunscrito a una mera labor de controladores de la actuación de sus Gobiernos en Bruselas¹. En definitiva, la normativa comunitaria, que vinculará a todos los poderes, –entre ellos a los Parlamentos estatales–, es elaborada y aprobada por dos instituciones colegisladoras: por una parte, por el Consejo y, por otra parte, y ni siquiera en todos los procedimientos, por el PE.

Por lo que respecta al protagonismo del PE en la elaboración de la legislación de la UE, éste es más deficiente, pues el monopolio de la iniciativa legislativa reside en exclusiva en la Comisión, y la participación del Parlamento en la toma de decisión sobre normas comunitarias nunca le corresponde de modo exclusivo, sino que la comparte con el Consejo de la UE, actúa como colegislador². Dependiendo de la naturaleza y grado de la participación del PE en el proceso legisla-

1. Muchas Constituciones nacionales prevén más o menos extensamente las facultades de participación o simplemente de control parlamentario de los asuntos europeos. Se trata de la compensación del tradicional equilibrio entre poderes en el ámbito interno a través de lo que se ha denominado “control democrático de la actuación gubernamental” (Albertí Rovira y Roig Molés, 2005:463).

2. Se ha señalado que, aún reconociéndole su legitimidad y sin ni restarle la importancia que tiene, no sería deseable que ocupara el puesto nuclear que ocupa ahora el Consejo de Ministros de la UE (Matía Portilla, 2003: 214).

tivo podemos encontrar cuatro tipos de procedimientos: dictamen conforme del Parlamento, dictamen consultivo, cooperación³ y codecisión⁴.

Si bien, hay que reconocer que la posición del PE es infinitamente mejor que en el pasado. Con las distintas reformas llevadas a cabo en los Tratados comunitarios se han ido extendiendo los ámbitos y materias que han de desarrollarse por codecisión, que supone el grado más elevado de participación del PE en el proceso legislativo, aunque todavía quedan fuera muchas materias de importante calado⁵.

Pese a su falta de protagonismo, paradójicamente, el PE es la única institución de la UE elegida directamente por los ciudadanos y, por lo tanto, es la institución representativa por excelencia en ese ámbito. Esa falta de protagonismo del PE, junto a otros elementos, es lo que ha llevado a los autores a hablar de “déficit democrático” de la UE. De todos modos, cuando se habla de “déficit democrático”⁶ de la UE se está aludiendo también, entre otras cosas, a la ausencia de elección de la Comisión Europea, la falta de una identidad política europea, a la baja participación en las elecciones al PE y a la escasa cercanía con que los ciudadanos perciben todo lo que sucede en la Unión⁷. Por otro lado, ha de recordarse que el “déficit democrático” se ha atribuido especialmente a la supuesta debilidad del PE, pero también a la pérdida de poder por los PPNN a la que antes hacíamos referencia⁸.

No obstante, como acertadamente se ha dicho, la existencia del actual “déficit democrático” dista bastante de tener la gravedad que tuvo en el pasado⁹. Se ha ido produciendo un aumento progresivo de los poderes del PE, disminuyéndose notablemente el desequilibrio de éste frente al resto de instituciones europeas como consecuencia de las distintas modificaciones que han ido introduciéndose en los Tratados comunitarios. Y, por su lado, la participación de los PPNN en los asuntos europeos, poco a poco, ha ido dando pasos, como describiremos posteriormente.

3. El procedimiento de cooperación se introdujo con el Acta Única Europea y permite al PE dificultar la adopción por el Consejo de la propuesta de la Comisión.

4. El procedimiento de codecisión fue introducido por el Tratado de Maastricht. El Parlamento Europeo puede bloquear e impedir la adopción de la propuesta de la Comisión.

5. Todavía quedan fuera de codecisión muchas materias relativas a pesca, agricultura, impuestos indirectos, normas sobre competencia, algunas normas en materia de transporte y medio ambiente...

6. Sobré la significación de “déficit democrático” puede verse, entre otros trabajos, el de Bermejo (2003), Zemánek (2003).

7. Fluvio Attinà indicaba que el “déficit democrático” proviene de la lejanía en la que se encuentran los representantes parlamentarios de los ciudadanos respecto del momento inicial y final del proceso decisorio comunitario (Attinà, 1992:31).

8. Fuentetaja (2001)

9. Valero (2003): 85

Precisamente, esa búsqueda por adquirir mayor protagonismo ha conducido, en ocasiones, al PE y a los PPNN a una carrera en la que cada cámara alegaba su legitimidad para ser partícipe del proceso decisorio comunitario, manteniendo una relación de carácter competitivo. Ha habido momentos en que la relación entre ellos ha estado demasiado centrada en recelos o disputas sobre la legitimidad que uno y otro representan, o las competencias que a uno y a otro deben serles atribuidas, –de ellas también nos ocuparemos posteriormente–.

Lo cierto es que, finalmente, uno y otros han sido conscientes de su necesidad mutua, de la importancia de no mantener relaciones de competición, sino de colaboración. Como se ha dicho, cualquier sistema que no consiga que los parlamentarios nacionales cooperen, y no entren en conflicto, con los europarlamentarios, y viceversa, está destinado al fracaso¹⁰.

Este mismo es el sentir del PE que recientemente ha señalado “que ya no existe ningún tipo de antagonismo. El Parlamento Europeo no sólo ha demostrado una actitud positiva con respecto a la creciente importancia de los Parlamentos nacionales, sino que también la ha apoyado activamente. Asimismo, los participantes (del PE) han reconocido que sólo complementando sus actividades es posible incrementar su participación en el control parlamentario del ejecutivo, tanto nivel de la Unión como de los Estados miembros. Los diputados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales deben tratar con los mismos ministros, tanto en calidad de representantes del Gobierno como en calidad de representantes del Consejo de Ministros. Tanto unos como otros deben evitar la duplicación de actividades y rivalidades. Las relaciones deben concretarse en una cooperación estructurada, pero no necesariamente formalizada” (Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 que aprueba el Informe Brok sobre el desarrollo de las relaciones entre el PE y los PPNN, A6-0133/2009, conclusiones).

2. Un repaso al proceso creciente de relaciones entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales

2.1. La entrada en la escena europea de los Parlamentos nacionales y la necesaria cooperación con el Parlamento Europeo

El papel que los PPNN debían desempeñar en la construcción europea no se planteó hasta que en 1979 se celebraron las primeras elecciones directas al PE.

10. Gil Ibáñez (2003): 217.

Hasta ese momento, la Asamblea Europea se nutría de delegaciones de los PPNN, por lo que, desde el punto de vista su integración en la estructura institucional europea, el sistema no planteaba más dificultades que las de ampliar los poderes efectivos de la Asamblea¹¹. Pero, muy pronto se constató que los PPNN, en tanto que depositarios de la soberanía popular, no podían permanecer al margen del fenómeno de la construcción europea¹². El propio PE se daría cuenta de la necesidad de colaborar o cooperar con los PPNN en esa tarea como imprescindible contrapeso al papel de los ejecutivos. Así en su Resolución de 9 de junio de 1981, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los PPNN, ya se aceptó la necesaria complementariedad y cooperación entre todos ellos, con tal fin¹³.

En esa línea, surgiría de la Conferencia de Madrid de 1989 la *Conferencia de Órganos especializados en asunto comunitarios y europeos de los Parlamento de la UE* (COSAC)¹⁴, que venía a institucionalizar las reuniones periódicas que se venían produciendo de los mismos con grandes éxitos.

Otro paso importante se dio posteriormente, en la Conferencia intergubernamental que daría lugar al Tratado de Maastricht (1992), allí las delegaciones belga y francesa propusieron la creación de una Conferencia de Parlamentos, compuesta por representantes de los PPNN y del PE, que se reunirían tres veces al año para tratar los asuntos en los que el PE compartía la legitimidad democrática con los PPNN (fundamentalmente en los pilares intergubernamentales). Sin embargo, la idea fue rechazada. Tan sólo se adoptó una *Declaración 14ª al TUE sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* que, por un lado, subrayaba la importancia de “intensificar los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones”. Y, por otro lado, establecía una Conferencia de Parlamentos a la que se consultaría sobre “las grandes orientaciones de la UE”¹⁵, conferencia que

11. *Ibidem*, 203.

12. En algunos Estados, sus Parlamentos han defendido con especial beligerancia su función en la UE. Este es el caso de Francia, Alemania, Gran Bretaña o Dinamarca. Sin embargo, en otros Parlamentos su empeño ha sido mucho menor, como el caso de España o Italia.

13. DOCE, nº 234/58, de 14 septiembre 1981. En el mismo sentido posteriormente Resolución de 16 de febrero de 1989, DOCE C69.

14. Abreviatura derivada de su denominación en francés: *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*.

15. Igualmente se adoptó una Declaración nº 13 que únicamente indicaba que “los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información y para que

igualmente quedó en la práctica en letra muerta. Esta Conferencia de Parlamentos (“Assises”) estaba invitada a reunirse “siempre que fuese necesario”, pero no se reunió ni una sola vez en aplicación del Tratado de Maastricht.

Sin duda alguna, los avances más notables en este ámbito de la participación de las asambleas nacionales en los asuntos comunitarios, acabarán dándose con el Tratado de Amsterdam (1997). Éste introdujo un protocolo adicional, el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* (al ser Protocolo, adquiriría carácter vinculante, cosa que no tenía la Declaración anexa al TUE), donde se clarificaban los documentos que debían ser transmitidos a los PPNN para que éstos se pronunciaran y donde, a su vez, se constitucionalizó la COSAC¹⁶, órgano que en la práctica ya venía funcionando. El Protocolo mencionado consagró las funciones de ésta, dotándole de unas tareas específicas, concretadas básicamente en presentar propuestas y contribuciones a las Instituciones europeas, en asuntos relativos al espacio de libertad, seguridad, justicia y el principio de subsidiariedad.

La mera existencia de la COSAC ha puesto de manifiesto las posibilidades de una colaboración institucional en el ámbito interparlamentario europeo. Aunque, como se ha señalado, ha servido también para poner de relieve las debilidades de lo alcanzado¹⁷ y lo lejos que estamos de un sistema satisfactorio¹⁸. Posteriormente tendremos ocasión de detenernos en este órgano.

2.2. El futuro de las relaciones interparlamentarias: del fracasado Tratado constitucional y del nuevo intento del Tratado de Lisboa

Como es sabido, la siguiente reforma de los Tratados que se abordó fue con el Tratado de Niza que, si por algo se caracterizó fue por abrir un gran debate sobre el futuro de la UE. En ese proceso, la *Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza* (2001) erigió la cuestión del papel de los PPNN, al igual que las relaciones entre éstos y el PE, en uno de los cuatro temas principales a abordar. Así, se creó un Grupo IV “Parlamentos Nacionales” de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, Convención que acabaría redactando el proyecto de la fallida Constitución Europea.

puedan ser examinadas”. Por lo tanto, se limitaba a establecer un compromiso de los Estado miembros y no de las instituciones comunitarias y no indicaba qué información debía ser transmitida a los PPNN. Y al ser una Declaración tenía mero carácter interpretativo.

16. No se hizo, por el contrario, ninguna referencia a la “Conferencia de los Parlamentos” incluida en Maastricht, lo que significaba una derogación de tal previsión.

17. Liñán (2003):178.

18. Gil Ibáñez (2003): 232.

En tal Grupo, entre otras cosas, se propuso la celebración regular de conferencias interparlamentarias sobre las políticas de la Unión en determinados ámbitos, en particular mediante reuniones conjuntas de las comisiones parlamentarias nacionales y del PE.

En este mismo marco de la Convención, el PE presentó el “Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el ámbito de la construcción Europea”, de 23 de enero de 2002 (“Informe Napolitano”)¹⁹. Allí se ponía de manifiesto que el problema de la democracia de la UE es más amplio que el del papel estricto de los Parlamentos, que el pilar parlamentario se asienta en dos bases: el PE y los PPNN, poniéndose de manifiesto que si unos y otros rivalizan por un papel predominante sufrirá la democracia y la UE, siendo necesaria la colaboración para que todos salgan ganando. Y se indicaban dos maneras de reforzar la cohesión y la colaboración entre el PE y los PPNN. Por un lado, mediante un papel más activo de la COSAC y, por otro lado, a través de un reforzamiento de los partidos políticos que pueden funcionar como correa de transmisión entre las dos instituciones²⁰.

Poco después, el Pleno del PE adoptó una Resolución con fecha 7 de febrero de 2002 proponiendo un “acuerdo interparlamentario” que regulase el intercambio de información y programase reuniones bilaterales o multilaterales en asuntos europeos y de interés común.

En los Trabajos preparatorios de la Convención para el futuro de Europa, el Grupo “Parlamentos nacionales” volvió a insistir, en su reunión de 19 de septiembre de 2002²¹, en la necesidad de fomentar los encuentros entre los PPNN y el PE, que podían servir para incidir en las grandes líneas políticas de la UE, mientras que la COSAC debiera retener sus funciones consultivas.

Como resultado de todo ello se alumbraó el Tratado Constitucional (2004), que recogió el testigo de las relaciones interparlamentarias en la segunda parte del *Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, aunque con pocas novedades. Se indicaba que “el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión” (art.

19. PE Doc. A5-0023/2002.

20. El punto 4 del Informe Napolitano indicaba que resulta imprescindible el fortalecimiento de unos verdaderos partidos políticos europeos que puedan servir de punto de conexión entre los PPNN y el PE.

21. Resumen de la reunión (CONV 290/02, de 23 de septiembre).

9). Palabras que, como se ha indicado, poco aportaban, salvo quizás un reconocimiento explícito del cometido de las Cámaras en esta materia y una clara apuesta por una cooperación conjunta entre PPNN y PE²². El aspecto más novedoso fue el reconocimiento de una nueva función de la COSAC, el “fomento del intercambio de información y prácticas idóneas entre los parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas” (art. 10). El Tratado constitucional también atribuía a la COSAC la facultad de “organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir temas de política exterior y de seguridad común así como de política común de seguridad y defensa” (art. 10).

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, los Jefes de Estado y de gobierno acordaron buscar una solución al estancado proceso y se decidió hacerlo a través de una nueva reforma de los Tratados. En el mandato dado a la CIG de 2007, que alumbró el Tratado de Lisboa, se establecía respecto de los Parlamentos que “*su función se plasmará en un nuevo artículo de carácter general*”²³, y en cuanto a los *Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* establecía el mandato de que se “*anexarán a los Tratados existentes*” y que las modificaciones que haya que realizar en los mismos “*se efectuarán a través de Protocolos anejos al Tratado de Reforma*”.

Así, con el Tratado de Lisboa, por primera vez se recoge en el mismo cuerpo de un Tratado una referencia expresa a la función que han de tener los PPNN en el sistema político comunitario. El nuevo art. 8C TUE, en la redacción que el otorga el Tratado de Lisboa, introduce una novedad en lo que respecta a los PPNN al señalar que “contribuirán activamente en el buen funcionamiento de la UE”, expresión ambigua que habrá que ir definiendo, pero que parece apuntar, entre otras cosas²⁴, a una profundización en el control de la aplicación del principio

22. Delgado-Iribarren (2004): 777.

23. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007.

24. Art. 12 TUE conforme a la redacción que le otorga el Tratado de Lisboa: “Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;

b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo

de subsidiariedad a través del denominado “sistema de alerta temprana”, al que haremos referencia posteriormente.

En cuanto a la cooperación interparlamentaria, ésta se recoge en la segunda parte del *Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*. El Protocolo reitera que el PE y los PPNN definirán conjuntamente la manera de organizar y potenciar una eficaz y regular cooperación interparlamentaria.

Por último hay que indicar que, junto a lo previsto en el nuevo artículo 8C del TUE y el Protocolo que acabamos de citar, el Tratado de Lisboa introduce otras menciones expresas a los PPNN a lo largo del articulado del TUE y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²⁵.

3. Relaciones multilaterales de Parlamentos nacionales y Parlamento europeo. La COSAC

La COSAC constituye, sin duda, el órgano más institucionalizado de contactos o relaciones entre el PE y los PPNN²⁶.

61 C del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 69 G y 69 D de dicho Tratado;

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;

e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;

f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

25. Ej: nuevos art. 3ter apartado 3 TUE, art. 48.2 y 3 TUE, art. 48.7 TUE, art. 49 TUE y art. 61B TFUE.

26. El órgano del PE encargado de los asuntos vinculados con las relaciones con las demás instituciones y, en concreto, con los Parlamentos de los Estados miembros es la Conferencia de Presidentes. Igualmente se establece que dos de los Vicepresidentes son designados por la Mesa para poner en práctica las relaciones con los PPNN, informando periódicamente a la Conferencia de Presidentes acerca de sus actividades al respecto.

En el caso de los PPNN, el órgano encargado de las relaciones con el PE difiere de unos Estados a otros. En el caso de España, la modificación de la Ley 47/1985, que regula la Comisión Mixta par las Comunidades Europeas, por Ley 18 /1988, de 1 de julio, permitió a la misma establecer relaciones de cooperación con los órganos del PE y mantener relaciones de información y colaboraciones con Comisiones similares de otros PPNN y con las diferentes comisiones del PE, pasando, de este modo, de desempeñar un papel más pasivo a uno más activo. Finalmente, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, creó la Comisión Mixta para la Unión Europea, que sigue encargada de establecer relaciones de cooperación y de información que acabamos de señalar. A tal efecto se conferirán facilidades mutuas y se celebrarán cuando

Como se decía más arriba, el Tratado de Maastricht vino a institucionalizar lo que era una práctica desde 1989, las reuniones bianuales de los presidentes de los PPNN y del PE. Desde su creación, en el seno de la COSAC se ha debatido de forma frecuente cuál era el papel que tal foro debía de jugar en el entramado comunitario. Por un lado estaban aquellos que pensaban que la misma no debía hurtar el protagonismo al PE y a los PPNN, mientras otros defendían la atribución de poderes más concretos a dicho órgano, referidos fundamentalmente al control del principio de subsidiariedad²⁷.

Finalmente, el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, anexo a los Tratados por el Tratado de Ámsterdam en 1997, acabó consagrando sus funciones específicas, concretadas básicamente en la posibilidad de presentar propuestas y contribuciones a las Instituciones europeas en asuntos relativos al espacio de libertad, seguridad, justicia y el principio de subsidiariedad²⁸. En definitiva en Amsterdam se consagró a la COSAC como vía principal de cooperación interparlamentaria.

El Tratado de Lisboa introduce algunas modificaciones en el *Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, pero sin aportar excesivas novedades con respecto a lo que ya se había previsto en Amsterdam en 1997. El Protocolo en su nueva versión señala que la COSAC podrá dirigir al PE, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente; que fomentará el intercambio de información y prácticas idóneas entre los Parlamentos nacionales y el PE y entre sus comisiones especializadas; y que podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos.

Por lo que respecta a su funcionamiento, a las reuniones de la COSAC acuden seis representantes por Parlamento nacional –aunque no queda claro si bajo una

fuere conveniente reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones, con la aprobación pertinente de las Mesas de las Cámaras de conformidad con los Reglamentos respectivos. Asimismo, se encarga de celebrar reuniones conjuntas con los diputados españoles en el PE.

27. Las delegaciones parlamentarias francesas han sido siempre favorables a la concesión de un poder consultivo a la COSAC.

28. Se le atribuyeron importantes funciones consultivas, tanto por iniciativa propia (“podrá dirigir a las instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente”, en particular sobre “cualquier propuesta o iniciativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia” sobre “la aplicación del principio de subsidiariedad”, o “respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales”) como a iniciativa de los representantes de los Gobiernos de los Estados (quienes, “de común acuerdo puedan transmitir proyectos de textos normativos”). A este respecto puede verse el trabajo de Delgado-Iribarren, 2004).

relación de mandato imperativo o representativo—, y seis miembros del PE²⁹. Lo primero que cabe aducir es que, inevitablemente, con una representación tan escasa de las asambleas nacionales, la presencia de las minorías parlamentarias es difícil, y más aún de los pequeños grupos minoritarios.

La COSAC celebra una sesión ordinaria durante cada presidencia del Consejo de la UE y sesiones extraordinarias cada vez que lo estimen necesario los presidentes de las comisiones encargadas de los PPNN y del órgano correspondiente del PE. Las sesiones tienen lugar en el Estado miembro que ostenta la presidencia. Asimismo, se celebran reuniones preparatorias.

Tal como se desprende de los Tratados vigentes, la COSAC podrá dirigir a las instituciones de la Unión “cualquier contribución que juzgue conveniente”, basándose en especial en proyectos de textos normativos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan transmitirle de común acuerdo³⁰. En todo caso, según demuestra la práctica, las opciones se constriñen a las cuestiones donde se percibe el acuerdo político de los Gobiernos afectados. Así, la COSAC podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en derechos y libertades de las personas, y sobre el principio de subsidiaridad. Propuestas que deben ser puestas en conocimiento del PE, del Consejo y de la Comisión.

Últimamente ha ido concentrando su atención en el control de los pilares intergubernamentales y la división de competencias, a través de dicho principio de subsidiaridad³¹. Aunque, parece que los resultados formales de la COSAC son más escasos de lo que sería deseable, incluso algunas de las funciones previstas en la Declaración aneja introducida por el Tratado de Ámsterdam están aún inéditas.

29. Art. 131 Reglamento Interno del Parlamento Europeo (2009): “1. A propuesta del Presidente, la Conferencia de Presidentes designará a los miembros de la delegación del Parlamento en la COSAC y podrá otorgar mandato a la misma. La delegación estará presidida por uno de los Vicepresidentes encargados de la puesta en práctica de las relaciones con los Parlamentos nacionales. 2. Los demás miembros de la delegación serán elegidos teniendo en cuenta los temas que se vayan a examinar en la reunión de la COSAC y tomando debidamente en consideración el equilibrio político global en el seno del Parlamento. La delegación presentará un informe después de cada reunión”.

30. Desde su origen, las contribuciones de la COSAC, en la mayoría de las ocasiones, han consistido en declaraciones generales, en el sentido, por ejemplo, de llamamientos a una reforma institucional de la Unión con el fin de garantizar la eficacia o la transparencia o la participación del electorado europeo o declaraciones sobre aspectos concretos de actualidad en los Estados miembros o en el mundo.

31. Gil Ibáñez (2003): 321.

tas. Aún así, ha permitido acumular un bagaje notable de experiencias y debates en el ámbito de las relaciones interparlamentarias³².

Ha de decirse que, en todo caso, las aportaciones de la COSAC no vinculan en absoluto a los PPNN ni prejuzgarán su posición³³.

La COSAC se ha convertido en un foro de debate y propuesta, en una especie de órgano consultivo un tanto particular, con votación por delegación y no por miembro, y con un sistema de funcionamiento bastante flexible³⁴.

Se ha señalado que su conversión en un verdadero órgano de influencia política no sería deseable, pues añadiría aún más complicación a la ya de por sí compleja arquitectura comunitaria. Y que su creación como nuevo centro de impulso político en el plano europeo no solamente no potenciaría el poder de los PPNN, sino que acabaría restringiéndolo³⁵.

4. Otras vías de articulación de las relaciones multilaterales entre Parlamentos nacionales y Parlamento europeo

A lo largo de los años se han propuesto otros mecanismos de articulación colegiada de los PPNN y el PE, mediante la creación temporal de órganos en el seno de la UE donde la interrelación entre éstos y otras instituciones de la UE ha sido evidente.

4.1. La Conferencia de Presidentes de Parlamentos

Otro órgano de relación entre el PE y los PPNN, que no viene recogido en ninguna previsión normativa, sino que se ha mantenido en la práctica, es la Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos o “Gran Conferencia”.

Desde 1975 se ha convertido en un órgano permanente que se reúne formalmente una vez cada dos años, bajo la forma de Gran conferencia, –compuesta por los

32. Precisamente, en la última reunión de la COSAC, celebrada en París, los días 3 y 4 de noviembre de 2008, se intercambiaron posturas sobre la mejora de la cooperación entre los PPNN y el PE (*European Comisión. National Parliaments, Newsletter* nº 12, pág. 10).

33. El Protocolo sobre el Papel de los Parlamentos nacionales en la nueva versión prevista por el Tratado de Lisboa mantiene que “*las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición*”.

34. La COSAC estableció, en la reunión de Helsinki de 11-12 de octubre de 1999, su propio Reglamento interno.

35. Matía Portilla (2003): 214.

Presidentes de los Estados miembros del Consejo de Europa, el Presidente del PE, el Presidente de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa y el Presidente de la Asamblea de la UEO–; y bajo la forma de Pequeña conferencia, –compuesta por el Presidente del PE y los presidentes de los PPNN de los Estados miembros–, la que sería la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE³⁶. Fue precisamente en el seno de esta Pequeña conferencia donde empezaron a plantearse las cuestiones relativas a la cooperación entre PE y PPNN y constituye, sin duda, un escenario de cooperación interparlamentaria que mantiene una regularidad.

4.2. La Conferencia de Parlamentos

Otro foro de relaciones interparlamentarias pudo ser la Conferencia de Parlamentos. Consistía en la creación de una especie de Conferencia Permanente de Parlamentos –Europeo y nacionales– forjada a la imagen del encuentro o *As-sises* de Roma, que tuvo lugar entre los días 27 a 30 de noviembre de 1990, con el fin de elaborar un documento final para la CIG de 1990, en especial sobre el reforzamiento de las relaciones orgánicas entre el PE y los PPNN, aunque, también analizaría las grandes líneas políticas de la UE³⁷. Así, en aquella reunión se adoptó una Resolución en la que se pidió a la Conferencia intergubernamental del TUE que tuviera en cuenta las propuestas de los parlamentos así como una mayor cooperación ente el PE y los PPNN mediante reuniones regulares de las comisiones especializadas, intercambios de información, etc. Siguiendo esta estela, el Tratado de Maastricht (1992) acabó recogiendo una mención a la Conferencia de Presidentes.

Sin embargo, todo aquello quedó en letra muerta. Por el momento, lo único que existe es una previsión en el Reglamento interno del PE sobre la participación de su representación en cualquier Convención o *Conferencia de Parlamentos* que pueda realizarse. Así, el art. 132 del Reglamento interno del PE de 2009 establece que “La Conferencia de Presidentes designará los miembros de una delegación de diputados al Parlamento para que tome parte en toda convención, *conferencia u órgano similar* en que participen representantes parlamentarios y le otorgará un mandato que se ajuste a toda resolución pertinente del Parlamento. La delegación elegirá a su presidente y, cuando proceda, a uno o varios vicepresidentes”.

36. Palomares (2003): 10.

37. Sobre ello, Matía Portilla (2003): 201.

4.3. La fórmula de las Convenciones

Otro caso claro de mecanismo de articulación colegiada lo constituye la fórmula de las Convenciones. La Declaración nº 23 del Tratado de Niza abrió un nuevo método de preparación de las Conferencias intergubernamentales en esa línea. En la Declaración se apelaba a un debate amplio y profundo en colaboración con la Comisión, el PE y las partes interesadas, –en relación a los PPNN y la opinión pública–. A partir de esta Declaración parece que vino a reconocerse un papel más importante a los ciudadanos en el proceso de construcción europea y a los PPNN, donde aquéllos se encuentran representados.

El método de la Convención fue, en definitiva, el novedoso procedimiento utilizado para la elaboración de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE y el que se utilizaría después de Niza para la elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional.

La Carta de Derechos Fundamentales fue elaborada por una Convención³⁸ compuesta por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, un representante del Presidente de la Comisión Europea, *una representación del PE, compuesta por 16 miembros de dicho órgano y 16 suplentes, y dos diputados de cada uno de los PPNN de los entonces 15 miembros de la UE y otros tantos suplentes*³⁹.

De igual modo, inspirándose en esa exitosa fórmula, en diciembre de 2000 los Jefes de Estado y gobierno, reunidos en Niza, manifestaron su deseo de iniciar un debate amplio y exhaustivo sobre el futuro de la UE. A partir de entonces se abrió un proceso de reflexión que tenía como finalidad, siguiendo las previsiones de la Declaración de Laeken (15 diciembre 2000), aportar ideas sobre un amplio conjunto de aspectos relacionados con el funcionamiento y el

38. En junio de 1999, con el fin de destacar su importancia, el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno recoger en una Carta los derechos fundamentales vigentes en la UE. De acuerdo con las expectativas de los Jefes de Estado o de Gobierno, esta Carta debía contener los principios generales recogidos en el Convenio del Consejo de Europa de 1950, los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, los derechos fundamentales reservados a los ciudadanos de la Unión y los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, así como los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

39. Formalmente adoptada en Niza en diciembre de 2000 por los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, representa un compromiso político sin efecto jurídico obligatorio.

En el Tratado de Lisboa por el que se modifican los tratados, actualmente en curso de ratificación, la Carta adquirirá un carácter vinculante mediante la inserción de una mención por la que se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados. A tal efecto, la Carta fue proclamada una segunda vez en diciembre de 2007.

entramado institucional de la Unión, entre ellos, el papel de los PPNN en la UE⁴⁰. Para ello, en marzo de 2001 empezó a trabajar la Convención para el futuro de Europa, presidida por Valéry Giscard d'Estaing, en la que, por un lado, formaron parte, con derecho de voz y voto, representantes de la Comisión europea, del Consejo, de los gobiernos –tanto de los Estados miembros como de los entonces candidatos–, *del PE (16 representantes) y de los PPNN –igualmente de los Estados miembros y de los entonces candidatos, aunque éstos sin derecho de voto–*, estando presentes dos representantes de cada uno de dichos parlamentos. Es esta Convención la que en julio de 2003 finalizó sus trabajos, presentando a la Conferencia Intergubernamental el texto de “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” (CONV 850/03, de 18 de julio de 2003).

Sin duda alguna, ambos foros constituyeron un foro de debate y de relación interparlamentaria donde hubo que reflexionar, negociar y adoptar acuerdos sobre cuestiones de interés común para todos los parlamentos (PE y PPNN). Pensemos en temas como la democracia, la participación de los parlamentos, el papel institucional del PE en la UE, el principio de subsidiariedad, etc. El éxito de dicha fórmula convencional ha hecho pensar en institucionalizarla para la participación puntual de los PPNN (y, por supuesto, PE) en la reforma de los Tratados en el futuro⁴¹.

4.4. La creación de una segunda cámara parlamentaria en la UE

Frente a las propuestas anteriores, otra opción, poco exitosa por el momento, defiende la creación de una nueva Cámara permanente, autónoma respecto del PE, y que vendría a reproducir la bicameralidad parlamentaria existente en muchos Estados de la UE⁴². Esta segunda Cámara estaría compuesta por representantes de los distintos PPNN. Se configuraría como un órgano con funciones consultivas en ámbitos como los pilares intergubernamentales, los acuerdos de asociación, la ampliación de la UE o el principio de subsidiariedad.

40. De conformidad con lo definido en el Consejo europeo de Laeken se trataba de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión, y de buscar respuestas que se presentarían en un documento que serviría de punto de partida a las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (2004), la cual adoptaría, de conformidad con el TUE, las decisiones definitivas. El Consejo Europeo de Laeken había planteado una serie de cuestiones: cómo garantizar una mejor distribución de las competencias de la Unión; cómo simplificar los instrumentos que le permiten actuar; cómo garantizar aún más democracia, transparencia y eficacia en la Unión Europea y, por último, cómo simplificar los Tratados actuales, y si esta simplificación podía conducir a la adopción de una Constitución europea.

41. Así se propuso, por ejemplo, en el informe final del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos Nacionales de la Convención para el futuro de Europa (CONV 353/02, de 22 de octubre)

42. Esta propuesta ha procedido principalmente de la Asamblea Nacional francesa, del Senado francés y de personalidades vinculadas a estas instituciones.

En este caso, las relaciones PPNN-PE acabarían circunscribiéndose o reconduciéndose a las relaciones entre ambas Cámaras europeas, fundamentalmente porque esta propuesta de segunda Cámara europea ha pensado siempre en que sus miembros desempeñasen un doble mandato, el de parlamentarios nacionales y, a su vez, de parlamentarios en esta Cámara “territorial”. Además, posiblemente, la existencia de dicha segunda Cámara acabaría debilitando la posición del PE en el ámbito institucional de la UE.

5. Otras reuniones formales o informales de carácter multilateral

Por otro lado, aunque no esté institucionalizado, existen reuniones multilaterales que se celebran con carácter esporádico entre Comisiones del PE y de los PPNN sobre materias concretas o en momentos determinados. Así, podemos hacer referencia a:

- Reuniones más o menos regulares de las comisiones mixtas al menos dos veces por semestre.
- Reuniones interparlamentarias sobre temas transversales que rebasan las competencias de una sola Comisión una vez por semestre.
- Reuniones interparlamentarias *ad hoc* a nivel de comisión a iniciativa del PE o del Parlamento del Estado miembro que detenta la Presidencia del Consejo.
- Reuniones multilaterales de otras comisiones parlamentarias distintas de las de asuntos europeos, interesadas en intercambiar información en sus propias competencias con sus colegas de otros parlamentos y del PE.
- Reuniones interparlamentarias a nivel de los presidentes de comisión.
- Cooperación a nivel de los presidentes de comisión en la Conferencia de portavoces de los parlamentos de los Estados de la UE.
- Reuniones en los grupos políticos o partidos a escala europea con la participación de parlamentarios todos los Estados miembros y diputados al Parlamento Europeo.

5. Las relaciones bilaterales entre un Parlamento nacional y el Parlamento europeo

Junto a las relaciones de carácter bilateral que pueden producirse entre todos o diversos PPNN y el PE, se llevan a cabo igualmente relaciones de carácter bilateral entre éste y un Parlamento nacional. Estas relaciones se desarrollan a través de diferentes vías:

5.1. Las oficinas permanentes y reuniones bilaterales más o menos periódicas en el Parlamento Europeo

Un número considerable de Asambleas legislativas nacionales tienen abiertas oficinas permanentes en la sede del PE⁴³.

Además, en todo caso, los parlamentarios nacionales participan de forma más o menos periódica en reuniones de las comisiones del PE para tratar asuntos relacionados con el ámbito de las competencias e intereses propios del Estado. Es habitual igualmente las visitas efectuadas por parlamentarios nacionales al PE en un marco bilateral para intercambio en experiencias en un sentido más amplio.

5.2. Visitas de los parlamentarios europeos a sus Parlamentos nacionales

Por lo general, los diputados europeos no participan en los trabajos de los PPNN, cosa que sí está prevista en el *Folketing* de Dinamarca, los *Dail Eireann* y *Seannad Eireann* de Irlanda y las *House of Commons* y *House of Lords* del Reino Unido. Pero, algunos Parlamentos han venido a establecer modos de cooperación más estrechos como el caso de Bélgica y Grecia, en cuyos ordenamientos se han llegado a constituir comisiones compuestas por miembros del Parlamento nacional y del PE y en las que estos últimos disponen de los mismos derechos que los primeros, o, en otros casos, pueden participar en las reuniones de las comisiones de asuntos europeos disponiendo en ellas sólo del derecho de voz, pero no de voto⁴⁴.

Recientemente el PE ha señalado que acogería con satisfacción, en este contexto, la introducción de innovaciones por parte de los PPNN, como otorgar a los diputados al PE el derecho a ser invitados una vez al año a intervenir en sesiones plenarias de los PPNN y a participar en reuniones de las comisiones de asuntos exteriores con carácter consultivo, en reuniones de comisiones especializadas cuando se aborden actos legislativos europeos pertinentes o en reuniones de los respectivos grupos políticos con carácter consultivo (Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 que aprueba el Informe Brok sobre relaciones entre el PE y los PPNN, A6-0133/2009, punto 9).

Se celebran igualmente reuniones de carácter informal y sin ninguna periodicidad entre miembros del PE y diputados representantes de su respectiva asamblea nacional. Durante la realización de las mismas, algunos diputados de los

43. No es el caso de nuestro Congreso y Senado.

44. Storini (2005a): 227.

PPNN han expresado su interés por seguir manteniendo dichos contactos y colaboración con el PE⁴⁵.

5.3. Relaciones de carácter administrativo

En cuanto a la cooperación de naturaleza administrativa, ésta se lleva a cabo bajo la forma de cursillos de formación en los servicios del PE y de intercambios de funcionarios. La información mutua sobre los trabajos de los parlamentos, en particular en materia legislativa, de coordinación, de modos de hacer y de gestión, tiene una importancia cada vez mayor.

6. Reparto competencial y relaciones Parlamento europeo-Parlamentos nacionales

Un marco en el que también cabe hablar de las relaciones entre el PE y los PPNN es el que deriva de la división competencial prevista en la UE.

Como decíamos al comienzo de este trabajo, en no pocas ocasiones la relación entre PE y PPNN ha sido de carácter conflictivo, demasiado centrados en disputas o recelos sobre la legitimidad que uno y otro representan, o las competencias que a uno y a otro están atribuidas. Lo cierto es que, desde este punto de vista, es difícil hablar, de una posible división competencial entre Parlamentos. Más bien podríamos decir que ambos actúan representando intereses o puntos de vista distintos, al menos en teoría.

Los PPNN funcionan en clave nacional. Aunque cada día es más difícil separar lo nacional de lo comunitario, pues la normativa europea pasa a formar parte del Derecho interno una vez es aprobada y las asambleas nacionales han de adoptar sus decisiones de conformidad con las obligaciones adquiridas previamente por el Estado en el ámbito de la UE⁴⁶, no pudiendo hacerlo a espaldas de lo que allí ocurre.

45. El 21 de junio de 2001 se celebraba un encuentro entre parlamentarios franceses de la Asamblea Nacional y del PE, en el que se insistía en la necesidad de intensificar los vínculos existentes entre ambos foros parlamentarios (Matía Portilla, 2003: 205). A estas reuniones informales se refería también Storini, 2005a: 227.

46. También es cierto que, pese a que los PPNN tendrían bastante tarea en la ejecución y desarrollo del derecho comunitario, conviene recordar que los Reglamentos comunitarios (las principales normas) son ejecutados directamente por los gobiernos y la transposición de las Directivas, muchas de las cuales dejan poco margen de concreción, llegan como un pacto aprobado y en su mayor parte también son incorporadas por los propios gobiernos por medio de reglamentos, dejando escaso margen de actuación a la asamblea nacional. En España, la transposición de las Directivas sólo se hace por ley cuando el tema objeto de regulación está sujeto a reserva de ley material o formal.

Por su lado, el PE funciona más en clave supranacional, pero sus parlamentarios son elegidos en clave nacional y actúan en muchas ocasiones con miras nacionalistas. Además, el art. 189 TCE dispone que el PE se compone de “representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”. No representa al *pueblo europeo*, porque éste no existe.

El caso es que ese indudable acercamiento de legitimidades y de forma de funcionar conduce a una necesaria cooperación entre dos visiones de una misma realidad. Sobre todo, porque tanto las asambleas nacionales como la comunitaria van a encontrarse con competencias redundantes, –por ejemplo, tanto el PE como los PPNN participan en la ratificación de los Tratados, se pronuncian sobre la reforma de los mismos o sobre la solicitud de adhesión de un Estado a la UE–. Y van a abordar competencias de naturaleza complementaria, como lo es el control de los ejecutivos. Lo mismo sucede en el ámbito del control de la política económica, en lo que antes de Lisboa constituían los pilares intergubernamentales y en el control de la subsidiariedad es donde los PPNN pueden ampliar sus competencias, donde, tal vez, cabría ir adoptándose un acuerdo de reparto competencial entre el PE y los PPNN.

6.1. La participación de los parlamentos en la modificación de los Tratados

Puede afirmarse, como señalaba Matía Portilla⁴⁷, que hoy los Gobiernos de los Estados miembros son los señores de los Tratados, al menos en lo referido a su gestación. Pero es más discutible que esta afirmación sea igualmente válida para la reforma de los Tratados, al menos si utilizamos exclusivamente una perspectiva formal. Por ejemplo, en la actual redacción del TUE, la Comisión, cualquier gobierno estatal o el PE pueden impulsar una reforma de los tratados (art. 48 TUE), momento en el que también se reserva un papel a los PPNN. Pero, tanto el PE como los PPNN han de pronunciarse, aunque sea en espacios de tiempo distintos y de modo diferente, sobre la reforma de los Tratados.

Para los PPNN ésta es una competencia que ha tenido y tiene importantes consecuencias, porque puede generar un retraso en la adopción de un Tratado o tornarse en el ejercicio de un verdadero poder de veto, pudiendo convertirse en un sistema de bloqueo a determinadas modificaciones de los mismos. La práctica demuestra que alguna Cámara legislativa ha hecho depender su posible voto positivo a un Tratado de la introducción futura en el mismo de determinadas concesiones favorables a sus intereses.

47. Matía Portilla (2003):193.

En la redacción del art. 48 TUE anterior a Lisboa esa participación de los PPNN se ceñía a lo que las Constituciones de cada uno de los Estados establecían respecto a la participación de éstos en materia de celebración y modificación de Tratados internacionales. Sin embargo, el nuevo Tratado, al igual que lo hiciera el fallido Tratado constitucional⁴⁸, contempla expresamente la participación directa de éstos en el proceso de modificación de los Tratados, en concreto el art. 12.d) del TUE, y en el art. 48 TUE, al indicar que el Consejo remitirá dichos proyectos a los PPNN. A lo que añade que “si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión” (art. 48.3 TUE). Además, para la reforma de determinadas partes de los Tratados, que se realizan por el procedimiento de reforma simplificado, en caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión de reforma.

Lo cierto es que mediante esta vía se ha producido un diálogo entre los PPNN, el PE y las instituciones europeas. Constituye, por lo tanto, un canal a través de la cual los PPNN y el PE pueden adoptar posiciones comunes en determinados temas fundamentales de los Tratados.

6.2. La participación de los Parlamentos nacionales en relación al principio de subsidiariedad. El sistema de alerta temprana

El sistema de distribución de competencias en la UE se basa no en un sistema de cuotas, sino más bien de fijación de objetivos a lograr. De tal modo que la mayoría de las competencias, recogidas en diferentes normas comunitarias, se constituyen como competencias compartidas con los Estados y no como competencias exclusivas. Y su ejercicio queda, además, regido por el principio de atribución y de subsidiariedad. Según este último, la Comunidad debe actuar sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (art. 5 TUE).

48. Esta previsión se encontraba en la Constitución Europea en los arts. IV- 443 y IV- 444, con lo que se les otorgaba un cierto papel constituyente. En el procedimiento de revisión ordinario, el art. IV- 443 establecía que el Consejo notificaría a los PPNN cualquier proyecto de revisión del Tratado y que, en caso de una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocaría una Convención en la que estarían integrados representantes de los PPNN.

Respecto del control de aplicación del principio de subsidiariedad, el Protocolo relativo a éste establece que los PPNN velarán por el respeto de dicho principio. Con tal fin, en 2002 hizo aparición la fórmula de la denominada “alerta temprana”. El “*early warning system*” o sistema de alerta temprana, –también denominado sistema de “tarjeta amarilla”–, fue una propuesta recogida en el informe final del Grupo sobre subsidiariedad de la Convención sobre el futuro de Europa (CONV 286/02, de 23 de septiembre), que acabó incorporándose al proyecto de Constitución Europea y se mantiene en el Tratado de Lisboa⁴⁹.

El sistema de alerta temprana ha tenido amplia aceptación. Permite a los PPNN llamar la atención sobre la idoneidad de una iniciativa europea por contraria al principio de subsidiariedad sin interferir ni bloquear el procedimiento legislativo comunitario. Lo cual no podría ejercerse si no se respetase y se llevase a la práctica adecuadamente el derecho a la información de los PPNN respecto de determinados actos de las instituciones.

Los PPNN, en el plazo de ocho semanas (según lo previsto en el Tratado de Lisboa)⁵⁰ desde la remisión que les haga la institución comunitaria autora de una propuesta legislativa⁵¹, podrán emitir dictámenes motivados que enviarán a las instituciones políticas (PE, Consejo y Comisión)⁵² donde expongan de manera motivada las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Cada Parlamento nacional dispone de dos votos, que repartirán en función de su sistema parlamentario, es decir, en el caso de que sea bicameral repartirán un voto para cada cámara. Ello se hace con el fin de mantener una igualdad entre los Estados miembros cuyos parlamentos, es decir, que no se penalice a los Estados miembros cuyos parlamentos no tienen más que una cámara⁵³.

49. Se trataba de una idea que presentó el Presidente a su Grupo de Trabajo I de la Convención que elaboró el Tratado constitucional como medio de conciliar las exigencias de quienes deseaban crear un órgano *ad hoc* encargado de vigilar el cumplimiento del principio de subsidiariedad y quienes veían en ello un peligro de permanente bloqueo del proceso decisorio comunitario.

50. En el Proyecto de Tratado Constitucional el plazo estaba fijado en 6 semanas.

51. También cabe contra proyectos de otros actos legislativos, que incluyen las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del PE, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de inversiones

52. Como se ha destacado, no queda claro qué órgano es el encargado de transmitir esas propuestas y documentos a los PPNN, aunque por regla general son sus gobiernos, lo cual ha generado muchas críticas (Álvarez Conde y López De Los Mozos, 2006: 160).

53. Así lo recordaban Álvarez Conde y López de los Mozos, 2006: 173.

Si los dictámenes provienen de una cantidad limitada de parlamentos, la Comisión debería “motivar con más detalle” y de manera concreta el acto. Si el sistema de alerta rápida es iniciado por, al menos, un tercio de los PPNN, la Comisión debería “revisar su propuesta” (volver a examinar la propuesta, que implica el mantener, modificar o retirar la iniciativa)⁵⁴.

Cuando un proyecto de acto legislativo sea objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los PPNN, la Comisión tendrá que volverlo a examinar, si bien podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo. En el caso de que decida mantenerlo, habrá de justificarlo mediante un dictamen motivado en el que explique por qué considera que se respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen, junto con los dictámenes correspondientes de los PPNN, será transmitido al legislador de la UE (al Consejo y al PE).

Además, con el Tratado de Lisboa se añade un mecanismo de control reforzado de la subsidiariedad a lo ya acordado en la CIG de 2004. Completa este derecho con la posibilidad de rechazar una propuesta legislativa si así lo decide una mayoría de los Parlamentos y una mayoría en el Parlamento Europeo, así como una mayoría del 55 % de los miembros del Consejo (es lo que se ha denominado procedimiento de «tarjeta roja»).

Sin duda, el sistema provoca una revitalización de la discusión de los asuntos europeos en algunos PPNN y el intercambio de opiniones sobre la iniciativa comunitaria entre diferentes PPNN y con el PE. De hecho, los Secretarios Generales de las Asambleas nacionales tienen el encargo de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE y del PE de estudiar procedimientos de colaboración en la puesta en marcha del sistema de alerta rápida⁵⁵. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esto ha cobrado un simbolismo que no puede infravalorarse, puesto que los PPNN son reconocidos por primera vez como «actores al nivel de la Unión».

En esta línea el PE ha indicado recientemente que considera que el aumento de las competencias de los PPNN con respecto al cumplimiento del principio de subsidiariedad, que aporta el Tratado de Lisboa, permitirá influir y controlar la

54. Entre octubre de 2006 y finales de 2008, la Comisión recibió 287 opiniones provenientes de 31 asambleas nacionales de 21 Estados miembros (*European Comisión. National Parliaments, Newsletter* n° 12, Diciembre 2008, pág. 5).

55. El acuerdo fue adoptado en la citada Conferencia de Presidentes, en su reunión celebrada en Atenas, en 2002, y consistió en el estudio de una red de información interparlamentaria con la correspondiente infraestructura informática.

legislación europea en una fase inicial y contribuirá a mejorar el proceso legislativo y la coherencia de la legislación a nivel de la UE. Igualmente, ha señalado que las reuniones regulares de las comisiones mixtas de las correspondientes comisiones especializadas y las reuniones parlamentarias *ad hoc* a nivel de comisión, celebradas a invitación del PE, permiten y permitirán entablar un diálogo en una fase temprana en relación con actos legislativos o iniciativas políticas en curso o futuros y que, por tanto, deberían mantenerse y desarrollarse de forma sistemática en una red permanente de comisiones correspondientes. Igualmente instaba a los PPNN a que pongan a disposición del PE, al mismo tiempo, los dictámenes que emitan en este contexto. (Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 que aprueba el Informe Brok sobre relaciones entre el PE y los PPNN, A-0133/2009).

7. El acceso a la información por parte de los Parlamentos nacionales

Para que funcionen los mecanismos de control y relación interparlamentaria que venimos describiendo es imprescindible facilitar el acceso de los PPNN a la información. La posibilidad de que un parlamento nacional controle debidamente a su Gobierno en asuntos europeos o formule su posición respecto de una propuesta de medida o acto legislativo de la UE depende, en gran medida, de que esté informado tempranamente. Por lo tanto, es importante que las propuestas lleguen a los Parlamentos lo antes posible, preferiblemente al tiempo que llegan a los gobiernos y al resto de instituciones, incluido el PE.

Desde hace tiempo viene existiendo un consenso en torno a esta idea y se han dado pasos para mejorar este acceso de los PPNN a la información. Ya el Protocolo sobre los PPNN anexo al Tratado de Ámsterdam velaba por que éstos recibieran puntualmente la información, entre otras, de las propuestas legislativas de la Comisión. Sin embargo, la complejidad del proceso de transmisión de información, inherente a la complejidad de la UE ha hecho que se dilaten mucho los plazos y que la transmisión de información no sea tan fluida como sería deseable. De hecho, la COSAC denunciaba que algunos Parlamentos estatales afirman no recibir los documentos en los plazos establecidos, incumpliendo el principio de información⁵⁶.

Por ello, la XXVIII conferencia de la COSAC, celebrada en Bruselas del 27 de enero de 2003, aprobó las Orientaciones de Copenhague para las relaciones entre los gobiernos y los parlamentos en asuntos comunitarios y europeos y el acceso

56. XXIV reunión de la COSAC, Estocolmo, 22 de mayo de 2001.

de éstos a los mismos. En dicho documento se indicaban una serie de principios orientativos (o normas mínimas) que permitirán garantizar que todos los PPNN tengan la oportunidad de participar e influir en los asuntos europeos de forma activa. Los tres elementos esenciales que se reseñan para ello son: la calidad y la cantidad de información que reciben los PPNN, la gestión en el tiempo del intercambio de información y, finalmente, las oportunidades de las que disponen los PPNN para utilizar la información recibida con el fin de aumentar su influencia en asuntos comunitarios.

En esta misma línea, el Grupo de trabajo IV de la Convención que elaboró el Tratado Constitucional proponía que “la documentación y actas de los trabajos del Consejo deberían remitirse en un plazo de diez días al Parlamento Europeo así como a los Parlamentos nacionales, paralelamente a su transmisión a los gobiernos”. En todo caso, finalmente, el Protocolo sobre el cometido de los PPNN en la UE, anexo al fallido Tratado Constitucional, se quedó en una simple profundización de algunos aspectos ya recogidos en el Tratado de Amsterdam.

El Tratado de Lisboa da un paso adelante en materia de información a los PPNN. Amplía los sujetos que deben proporcionar la información, encargándose las instituciones comunitarias de transmitir directamente la misma (Comisión, PE, Consejo de Ministros, Consejo Europeo o Tribunal de Cuentas, según quién sea el autor de la iniciativa) y no los gobiernos nacionales, pues, como decíamos, con la actual regulación se producen retrasos en el envío de la información que impiden que los PPNN puedan estudiar a tiempo la documentación. Por lo tanto, con la entrada en vigor el Tratado de Lisboa, el envío de la información a los PPNN se va a realizar al mismo tiempo que se remita a las demás instituciones europeas y respecto a los documentos de consulta de la Comisión, cuando se publiquen.

Por otro lado, igualmente importante es la fluidez de información entre el PE y los PPNN. La Declaración nº 13 anexada por Tratado de Maastricht relativa al “Cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE”, citada en varias ocasiones más arriba, ya estableció la necesidad de un intercambio fluido de información entre los PPNN y el PE, de la concesión de facilidades mutuas adecuadas y de reuniones periódicas, entre otros, con dicho objetivo.

En este sentido, el art. 130 Reglamento interno del Parlamento Europeo (versión de 2009) establece que el Parlamento mantendrá periódicamente informados de sus actividades a los PPNN de los Estados miembros. Y añade que “la Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al Presidente para que negocie facilidades para los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, si procede

con carácter recíproco, y para proponer cualesquiera otras medidas destinadas a facilitar los contactos con los Parlamentos nacionales”.

Lo que se denota es que es importante que los PPNN intercambien información relativa a la UE porque ello puede ayudarles en su labor de control. Con el Tratado de Lisboa el papel de los PPNN se refuerza, lo que aumenta aún más la necesidad de intercambiar información relativa a la UE entre Parlamentos.

En definitiva, cualquier mejora de la fluidez de la información es deseable. A ello contribuyen en buena medida las reuniones conjuntas de Presidentes y de Comisiones de PPNN y del PE. Al igual que ayudan las oficinas permanentes que muchas Asambleas de países de la Unión mantienen abiertas en la sede del PE, a las que antes nos hemos referido.

Asimismo, para facilitar el flujo de información, los PPNN han creado, en colaboración con el PE, su propia base de datos y sitio web –www.ipex.eu–. La base de datos IPEX trata de ampliar la información básica que los PPNN pueden consultar en relación con documentos o temas comunitarios específicos. Esto podría resultar especialmente útil como resultado de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa relativas al papel de los PPNN.

8. Reflexión final

La participación de los PPNN a nivel europeo ha estado muy condicionada por lo que el ordenamiento interno de cada uno de los Estados señalaba al respecto. La adopción del Protocolo sobre participación de los Parlamentos anexo al Tratado de Maastricht, su reforma en Ámsterdam y la creciente importancia de la cuestión tras el Tratado de Niza, que ha acabado plasmándose en la letra del fallido Tratado constitucional y en el Tratado de Lisboa, ponen de manifiesto un cambio importante en esta cuestión. La consideración europea de los PPNN se desarrolla ahora casi independientemente de los fundamentos constitucionales internos. Se trata de imponer desde el propio Derecho comunitario un nivel mínimo de participación parlamentaria nacional, que se recoge en el Tratado de Lisboa, pero que precisa de posteriores desarrollos.

La participación de los PPNN coadyuva a afianzar el principio democrático en la UE. La legitimidad democrática de la actuación y el sistema comunitario proviene de una doble fuente: el PE y los Gobiernos nacionales a través del Consejo (éstos aportan legitimidad territorial y legitimidad democrática indirecta). Sólo si

los PPNN participan también intensamente en el proceso decisorio, completarán los elementos fundamentales del principio democrático, porque en ellos están presentes actores que no participan directamente en el diálogo europeo (minorías, euroescépticos...)

Pero esa participación no puede presentarse como una alternativa o en detrimento del papel del PE en el marco institucional. De esto fueron muy conscientes todos ellos. El progreso en el principio democrático en la UE pasa por un empuje conjunto del PE y los PPNN, –entre otras tantas cosas, por supuesto–. Ello conlleva la necesidad de explotar los nuevos mecanismos de participación en los asuntos europeos de los que disponen los PPNN en colaboración y no en confrontación con el PE.

Hasta el momento las vías a través de las cuales se han materializado las relaciones entre el PE y los PPNN han sido varias y de distinta naturaleza: relaciones de forma multilateral o de forma bilateral; en reuniones de carácter formal o en otras de naturaleza informal; en el seno de órganos donde participaban otras instituciones o en órganos con participación exclusivamente parlamentaria; en órganos institucionalizados como la COSAC o en el seno de asambleas creadas por la práctica, etcétera. En todas ellas se puede seguir profundizando.

Esa es la línea seguida por el Tratado de Lisboa, que, como también lo hiciera el Tratado constitucional, insiste en el reconocimiento de un papel a los PPNN al estipular que “contribuirán activamente en el buen funcionamiento de la Unión” a través de diversas vías, entre ellas, a través de la cooperación interparlamentaria –PE/PPNN–, cuestión en la que insiste el *Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*.

Consideramos que la necesaria participación de los PPNN en los asuntos europeos ha de abordarse desde la cooperación e integración en el ya complejo esquema institucional de la UE. Cualquier intento de crear un nuevo órgano de participación de los PPNN podría derivar en una complejidad mucho mayor del sistema decisorio comunitario.

Esa participación de los PPNN en la UE requiere, como adelantábamos, de una colaboración, coordinación e intercambio de información con el órgano con el que comparte la legitimidad que otorgan las urnas, el PE. Pero ello no puede suplir el necesario diálogo y control que debe producirse en el seno de cada Estado entre el Gobierno (protagonista de la negociación en Europa) y la asamblea parlamentaria. Se trata de una colaboración por parte de los propios Gobiernos

nacionales que viene muy marcada por las pautas constitucionales⁵⁷, pero que, como decíamos, cada vez más, constituye una exigencia del propio Derecho de la Unión. En el seno de los Estados es donde también deben resolverse otras cuestiones pendientes como, por ejemplo, la participación de los parlamentos regionales que poseen competencias legislativas en los asuntos europeos, más allá de las previsiones que al respecto puedan introducirse en los Tratados.

Además, se ha de pensar en el grado de compromiso que adquirirán los Ejecutivos nacionales respecto de la posición que pueda haber adoptado su Parlamento ante las instituciones europeas, por ejemplo, haciendo uso del sistema de alerta temprana.

Por último, tendría que reflexionarse sobre el papel que pueden desempeñar los partidos políticos en esa necesaria interrelación entre parlamentos y en la relación de éstos con los gobiernos. Los partidos políticos pueden constituirse en pieza clave como cuerda de transmisión entre los pareceres o intereses nacionales y lo que se está debatiendo en Europa. Las reuniones de los grupos políticos o partidos a escala europea con la participación de diputados de los Estados miembros y diputados del Parlamento Europeo constituyen, sin duda, una fuente de acercamiento y relación entre las instituciones parlamentarias. Esta es una cuestión de indudable interés en lo que a las relaciones interparlamentarias se refiere, pero las limitaciones de este trabajo impiden abordarla ahora.

Bibliografía

Albertí Rovira, Enoch y Roig Molés, Eduard (2005), “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre el Derecho Constitucional nacional y Derecho constitucional europeo”, en De Witte, Bruno y Pérez Tremps, Pablo (Directores), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 449-500.

Álvarez Conde, Enrique y López De Los Mozos, Alicia (2006): “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, / *Revista de Derecho Político*, 65, págs. 149-188.

57. En este sentido las previsiones constitucionales de los países de la UE son muy variadas. En general, el control interno de sus gobiernos cuando actúan en dicho ámbito se ha regulado a través de diversas vías, desde el examen sistemático que lleva a cabo el *Folketing* danés, a la creación de una Comisión especializada en asuntos comunitarios de diversa naturaleza (en España la Comisión mixta para la Unión Europea), o la participación de las Regiones o Estados federados en dicho control. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de que los parlamentarios de algunos Estados europeos interioricen, al menos pro futuro, la función que la Constitución les atribuye, de control antes que sumisión al Gobierno, reivindicando el lugar que el Parlamento merece (Matía Portilla, 2003: 217).

Aranda Álvarez, Elviro (2006): “El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea”: la incorporación del Early Wrning System”, en Marc Carrillo y Hèctor López Bofill, */La Constitución Europea/*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 685-711.

Ares Castro-Conde, Cristina (2007): “El sistema de alerta temprana par el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis”, */Revista de Estudios Políticos* 136, págs. 213-250.

Attinà, Fluvio (1992): *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Bermejo Garde, Moisés (2003): “Instituciones europeas y déficit democrático”, en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Madrid, Tecnos, págs. 121-145.

Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel (2004): “La participación en la Unión Europea de los parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, en Álvarez Conde y Garrido Mayol (Direct.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 761-797.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2001): “Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1, págs. 165-184 .

Gil Ibáñez, Alberto J. (2003): “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: ¿primer o cuarto poder?”, en Belén Becerril y José Beneyto (Coord.), *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, págs. 191-234.

Liñán Nogueras, Diego (2003): “El Parlamento europeo y el papel de los Parlamentos nacionales”, en Belén Becerril y José Beneyto (Coord.), *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, págs. 177-190.

Matía Portilla, Francisco Javier (2003): “Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos* 119, págs. 191-220.

Matía Portilla, Francisco Javier (2008): “Democracia y representación en la

Unión Europea”, Ana Carmona (Coord.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Pamplona, Ed. Aranzadi, págs. 127-148.

Palomares Abat, Miquel (2003): “Algunas reflexiones en torno a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales”, *Noticias de la Unión Europea* 217, págs. 3-16.

Prieto Gutiérrez, M^a Gema (2004): “Relaciones entre el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales”, en Álvarez Conde y Garrido Mayol (Direct.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 798- 821.

Roig Molés, Eduard y Albetí Rovira, Enoch (2005): “El nuevo papel de los parlamentos nacionales entre Derecho constitucional nacional y Derecho constitucional europeo”, en Marta Cartabia, Bruno de Witte y Pérez Tremps (Direc.), *Constitución Europea y constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 449-500.

Storini, Claudia (2005a): “Parlamentos nacionales y Tratado Constitucional Europeo”, *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, nº 12, págs. 227-248.

Storini, Claudia (2005b): *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Valero Jordana, Gregorio (2003): “Legitimación democrática en la Unión Europea: El Consejo y la Comisión”, en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Madrid, Tecnos, págs. 83-119.

Zemánek, Jirí (2003): “Improving the Union’s democratic legitimacy: the European Parliament and National Parliaments”, en Belén Becerril y José Beneyto (Coord.), *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, págs. 237-242.

Ziller, Jacques (2007): “El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales”, en Iñigo Méndez de Vigo (Coord.), *¿Qué fue de la Constitución Europea?: el Tratado de Lisboa un camino hacia el futuro*, Madrid, Editorial Planeta: Universidad San Pablo CEU, págs. 85-94.

Resumen:

El siguiente trabajo aborda las relaciones existentes entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales que pueden ser de diferente naturaleza y tenor. Las ha habido de confrontación y de colaboración, de carácter multilateral y bilateral, de modo formal como informal, con periodicidad o de forma esporádica, etc. Se pone de manifiesto como la progresiva incorporación de los Parlamentos nacionales a la escena europea, en paralelo al aumento de protagonismo del Parlamento Europeo en la escena institucional ha generado una necesidad de crear cauces de interrelación entre dichos parlamentos. Igualmente se expone como esa necesidad de relación interparlamentaria ha sido progresivamente recogida en las distintas reformas de los Tratados, en particular el proyectado por el Tratado de Lisboa.

Palabras clave:

Relaciones interparlamentarias, Relaciones parlamentarias multinivel, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales.