

IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS

MADRID, 28 DE FEBRERO DE 2.003

SUMARIO

- I. Programa de la Reunión.
- I. Lista de participantes.
- I. Inauguración de la IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos por el Excmo. Sr. D. Juan José LUCAS, Presidente del Senado.

- I. Primer tema:

“La función de control al Gobierno por parte de las Cámaras Altas”.

Intervenciones de los Excmos. Sres.:

- D. Christian PONCELET, Presidente del Senado de Francia.
- D. Serguei MIRONOV, Presidente del Consejo de la Federación de Rusia.
- D. Longin PASTUSIAK, Presidente del Senado de Polonia.
- D. Wolfgan BÖHMER, Presidente del Bundesrat de Alemania.
- D. Gian-Reto PLATTNER, Presidente del Senado de Suiza.
- D. Gerrit BRAKS, Presidente de la Primera Cámara de los Países Bajos.
- D. Nicolae VACAROIU, Presidente del Senado de Rumania.
- D. Janez SUSNIK, Presidente del Consejo Nacional de Eslovenia.
- D. Armand de DECKER, Presidente del Senado de Bélgica.
- D. Pavel PELANT, Secretario General de la República Checa.

- I. Segundo tema:

“El control del Gobierno por las Cámaras Altas en materia de política exterior y Unión Europea”.

Intervenciones de los Excmos. Sres.:

- D. Alejandro MUÑOZ-ALONSO, Senador, miembro de la delegación parlamentaria española en la Convención Europea.
- D. Lamberto DINI, Vicepresidente del Senado de Italia.
- D. Serguei MIRONOV, Presidente del Consejo de la Federación de Rusia.
- D. Gerrit BRAKS, Presidente de la Primera Cámara de los Países Bajos.
- D. Herwig HÖSELE, Presidente del Bundesrat de Austria.
- D. Armand de DECKER, Presidente del Senado de Bélgica.

- I. DECLARACIÓN FINAL DE LA IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS.

PROGRAMA

IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS

MADRID, 28 DE FEBRERO DE 2.003

Jueves 27 de febrero de 2.003.

Llegada a Madrid de las Delegaciones participantes en la Reunión.

- 20:15 h. - Salida de los hoteles Palace y Crowne Plaza en microbús hacia el Casino de Madrid (c/ Alcalá, nº 15).
- 20:30 h. - Cena ofrecida por el Excmo. Sr. D. Juan José Lucas, Presidente del Senado, en el Casino de Madrid.
- 22:30 h. - Traslado a los hoteles Palace y Crowne Plaza.

Viernes 28 de febrero de 2.003.

- 09:15 h. - Salida de los hoteles Palace y Crowne Plaza en microbús hacia el Palacio del Senado.
- 09:30 h. - Saludo del Presidente del Senado, Excmo. Sr. D. Juan José Lucas, a los Jefes de Delegación, en los Despachos de Honor de la Presidencia.
- 09:45 h. - Inauguración de la IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos por el Excmo. Sr. D. Juan José Lucas, Presidente del Senado de España.

Tema: **“La función de control al Gobierno por parte de las Cámaras Altas”.**

- 11:00 h. - Pausa-café.
- 11:30 h. - Debate.
- 13:00 h. - Foto de familia de los Presidentes de Senados en el Antiguo Salón de Plenos.
- 13:30 h. - Visita al Palacio del Senado.
- 14:00 h. - Almuerzo ofrecido por el Excmo. Sr. D. Juan José Lucas, Presidente del Senado, en el Restaurante “Café de Oriente” (Plaza de Oriente).
- 16:00 h. - Reanudación del debate:

Tema: **“El control al Gobierno por las Cámaras Altas en materias de política exterior y la Unión Europea”.**

Ponente: Excmo. Sr. D. Alejandro Muñoz-Alonso, Senador del Grupo Parlamentario Popular.

- 18:00 h. - Aprobación de la Declaración Final de la IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos.

- 18:15 h. - Clausura de la IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos.

LISTA DE PARTICIPANTES

IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS

SENADO, 28 DE FEBRERO DE 2.003

ALEMANIA

Excmo. Sr. D. Wolfgang BÖHMER

- Presidente del Bundesrat

Ilmo. Sr. D. Gerd SCHMITT

- Secretario General Adjunto

Ilmo. Sr. D. Claus Dieter KOGGEL

- Letrado

Dña. Pía HEIM

- Secretaria del Presidente

AUSTRIA

Excmo. Sr. D. Herwig HOSELE

- Presidente del Consejo Federal

Ilmo. Sr. D. Walser LABUDA

- Director

BÉLGICA

Excmo. Sr. D. Armand DE DECKER

- Presidente del Senado

Ilmo. Sr. D. Georges BRION

- Secretario General Adjunto del Senado

BOSNIA-HERZEGOVINA

Excmo. Sr. D. Velimir JUKIC

- Presidente de la Cámara de los Pueblos

Excmo. Sr. D. Goran MILOJEVIC

- Vicepresidente de la Cámara de los Pueblos

ESPAÑA

Excmo. Sr. D. Juan José LUCAS

- Presidente del Senado

Excmo. Sr. D. Manuel CAVERO

- Secretario General del Senado

Ilma. Sra. Dña. Ana María ÁLVAREZ

- Directora de Relaciones Interparlamentarias

Ilma. Sra. Dña. María Teresa BUQUERÍN

- Director del Gabinete de la Presidencia del Senado

FEDERACIÓN DE RUSIA

Excmo. Sr. D. Sergei MIRONOV

- Presidente del Consejo de la Federación

Ilmo. Sr. D. Vasiliy ARZHANTSEV

- Director del Gabinete del Presidente del Consejo

Ilmo. Sr. D. Anatoliy VORONIN

- Asesor del Presidente del Consejo

Ilmo. Sr. D. Nikolay ZENKOVICH

- Asesor del Presidente del Consejo

Ilmo. Sr. D. Alexander SHAROV

- Asesor del Presidente del Senado

Ilmo. Sr. D. Nikolay VIHLIAEV

- Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales del Consejo

D. Leonid GOLUBEV

- Director Adjunto del Departamento de Relaciones con el Parlamento del Ministerio de Asuntos Exteriores

D. Dmitriy KAZIMIROV

- Subjefe del Departamento Europeo del Ministerio de Asuntos Exteriores

D. Andrey KLEYMENOV

- Secretario del Ministerio de Asuntos Exteriores

FRANCIA

Excmo. Sr. D. Christian PONCELET

- Presidente del Senado

Ilmo. Sr. D. Alain MEAR

- Director de Gabinete del Presidente

D. Cyril ROGEAU

- Consejero Diplomático del Presidente

Ilmo. Sr. D. Jean LAPORTE

- Director del Servicio de Asuntos Europeos

Dña. Véronique BOCQUET-MEAR

- Administradora del Servicio de Relaciones Internacionales

ITALIA

Excmo. Sr. D. Lamberto DINI
- Vicepresidente del Senado

Ilmo. Sr. D. Paolo SANTOMAURO
- Secretario General Adjunto

D. Luigi GIANNITI
- Letrado

Dña. Sara SCRINZI
- Funcionario de Protocolo

D. Gianmarco BACIGALUPO
- Funcionario de Protocolo

PAÍSES BAJOS

Excmo. Sr. D. Gerrit BRAKS
- Presidente de la Primera Cámara

Ilma. Sra. Dña. Eliane JANSSEN
- Secretaria General Adjunta

POLONIA

Excmo. Sr. D. Longin PASTUSIAK
- Presidente del Senado

Dña. Anna SAKLENNIK
- Directora de la Oficina de Relaciones Exteriores

REPÚBLICA CHECA

Ilmo. Sr. D. Pavel PELANT
- Secretario General del Senado

Ilmo. Sr. D. Jan KYSELA
- Secretario de la Comisión Permanente para la Constitución de la República

Dña. Valérie CIRPOVÁ
- Directora del Departamento de Protocolo

Dña. Eva HELLOVÁ
- Funcionaria del Departamento de Protocolo

REPÚBLICA DE ESLOVENIA

Excmo. Sr. D. Janez SUSNIK
- Presidente del Consejo Nacional

Excmo. Sr. D. Primoz HAINZ
- Secretario General

Ilma. Sra. Dña. Lilijana ZURMAN
- Letrada

RUMANIA

Excmo. Sr. D. Nicolae VACAROIU
- Presidente del Senado

Excmo. Sr. D. Constantin NICOLESCU
- Presidente de la Comisión Especial de control parlamentario de los servicios de información exterior

D. Nicolae Dan FRUNTELATA
- Asesor del Gabinete del Presidente del Senado

Dña. Adriana Gabriel PESCARU
- Asesora de la Dirección de Relaciones Parlamentarias Exteriores

SUIZA

Excmo. Sr. D. Gian-Reto PLATTNER
- Presidente del Senado

Excmo. Sr. D. Aristoph LANZ
- Secretario General

OBSERVADORES

LUXEMBURGO

Excmo. Sr. D. Marcel SAUBER

- Presidente del Consejo de Estado

Excmo. Sr. D. Marc BESCH

- Secretario General del Consejo de Estado

IV REUNIÓN

DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS

Madrid, 28 de febrero de 2003

III- INAUGURACIÓN DE LA IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS POR EL EXCMO. SR. D. JUAN JOSÉ LUCAS, PRESIDENTE DEL SENADO DE ESPAÑA.

PRESIDENTE DEL SENADO ESPAÑOL (Excmo. Sr. D. Juan José Lucas):

Señoras y señores Presidentes, señoras y señores, es para mí un motivo de profunda satisfacción tomar la palabra ante los Presidentes de los Senados europeos para, en primer lugar, expresarles en nombre del Senado de España y en el mío propio la más cordial bienvenida.

Se encuentran en uno de los salones más importantes de este palacio, que es el Salón de Pasos Perdidos, lleno de recuerdos históricos de este viejo país que se llama España.

Para nuestro Senado, para España, constituye un honor acoger en su sede esta IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos, y quiero que mis primeras palabras sirvan, además de para darles la bienvenida, para desearles a todos ustedes una feliz estancia en España y que los trabajos de esta reunión sean lo más fructíferos posibles.

Me gustaría que tanto las intervenciones públicas que se produzcan en la reunión, como los contactos que tengan lugar fuera del propio salón, sean provechosos y sirvan para intensificar las ya magníficas relaciones que existen entre los Senados de los países de Europa.

Señoras y señores, la Asociación de Senados Europeos celebra aquí su cuarta reunión. La feliz iniciativa que impulsó hace ahora tres años nuestro colega el Presidente del Senado de Francia, el Excmo. Sr. D. Christian Poncelet, de crear esta Asociación de Senados Europeos, ha demostrado su razón de ser con la continuidad de estas reuniones que ahora llegan a la cuarta edición. Yo creo que todos debemos felicitarnos por este éxito.

En el texto de la Declaración Final de las delegaciones asistentes al foro de Senados del mundo en París, en marzo de 2000, se hacía explícita la voluntad de los Senados participantes de profundizar en la reflexión sobre el papel y las funciones de los Senados y Segundas Cámaras, respetando la diversidad inherente a estas Asambleas y con el deseo de contribuir a la difusión, consolidación y profundización de los valores democráticos.

Este espíritu y esta voluntad de reflexión son los que han estado presentes en las reuniones de Bruselas y de Ljubliana. En Bruselas, reunidos en noviembre de 2001, con la impresión reciente de la gravedad de los atentados terroristas del 11 de septiembre y la conciencia del peligro que la amenaza terrorista supone para la libertad y la democracia de nuestros países, los Senados participantes en la segunda reunión la dedicaron al análisis y a la condena del terrorismo internacional.

En Ljubliana, en julio de 2002, en un ambiente menos dramático, los trabajos de la tercera reunión se centraron en el análisis de la calidad que los Senados pueden aportar a los trabajos parlamentarios y legislativos.

Ahora aquí, en Madrid, queremos seguir cumpliendo con el espíritu de la declaración del Foro 2000. Y en esta línea queremos ocuparnos de estudiar y analizar el proceso de control al Gobierno que llevan a cabo las Cámaras Altas. Y a este asunto quiero dedicar mis próximas palabras.

Como señala la doctrina constitucionalista, el control es, sin duda, la función más relevante y característica de los Parlamentos actuales, hasta tal punto que puede afirmarse que la mayoría de las actividades de las Cámaras son, en mayor o menor medida, manifestaciones de esa función de control. Es en el ámbito de tal función donde se manifiesta el futuro político de los Parlamentos. En la medida en que realicen eficazmente esa función, su supervivencia estará asegurada.

Ahora bien, para el eficaz ejercicio del control es necesario, a mi juicio, no sólo la articulación de instrumentos jurídicos, sino que también y muy especialmente es necesario contar con los medios materiales y técnicos imprescindibles para controlar a los Ejecutivos. Unos Ejecutivos que, como

sabemos, disponen en abundancia de tales recursos al encabezar el formidable complejo que supone la Administración Pública. Como señalan los especialistas, el mayor problema de los Parlamentos contemporáneos es muchas veces la falta de medios materiales y técnicos para realizar esa función de control al Gobierno.

A la hora de analizar el ejercicio de las funciones de control de las Cámaras Altas ha de subrayarse que, si bien la regla general en el Derecho comparado es la imposibilidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno a través de la cuestión de confianza o de la moción de censura, ello no quiere decir ni mucho menos que dichas Cámaras permanezcan al margen de tal capital función. Todo lo contrario.

En primer lugar, ha de subrayarse que los Senados, las Cámaras Altas, cuentan por lo menos con los instrumentos clásicos de control en relación con los Ejecutivos nacionales, al margen de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política. De otra parte, ha de destacarse que las Cámaras Altas, allí donde cumplen funciones de representación de intereses territoriales, desempeñan una importante labor de control al Ejecutivo en relación con cuantas medidas pueda adoptar éste que afecten precisamente a esas entidades territoriales que las Cámaras Altas en algunos casos representan. Y, asimismo, ha de recordarse que el control no tiene como sujeto pasivo único al Gobierno. En este sentido, las Cámaras Altas desarrollan importantes cometidos en el control de los entes territoriales en los Estados compuestos. Es quizá este aspecto de la función de control el que está llamado a reforzarse en un futuro en las Cámaras Altas, siguiendo la tendencia contemporánea de especialización territorial de las mismas.

Como hemos señalado, las Cámaras Altas carecen por lo general de los instrumentos específicos destinados a exigir la responsabilidad política del Gobierno y que pueden determinar, como ocurre con las Cámaras Bajas, la remoción o la caída. La *ratio* de tal carencia se encuentra en el hecho de que es esa Cámara Baja, en cuanto Cámara de elección popular, la que mantiene una relación de confianza con el Gobierno, mientras que la Cámara Alta queda al margen de tal específica relación.

Con todo, no faltan excepciones en algunos países en los que la Segunda Cámara ha sido dotada también de facultadas relacionadas con el otorgamiento y el mantenimiento de la confianza parlamentaria al Gobierno.

Así, en primer término, ha de recordarse que en los Estados que cuentan con un bicameralismo perfecto, es decir, aquellos en los que la base electiva de las dos Cámaras es muy similar, y en los que las dos Cámaras desarrollan idénticas competencias, se atribuye la función de control a la Cámara Alta con igual intensidad que a la Cámara Baja. Tal es por ejemplo el caso del Senado italiano. La Constitución italiana de 1947 establece que dentro de los diez días siguientes a la formación del Gobierno éste deberá presentarse ante las dos Cámaras para obtener su confianza. En consecuencia, el Senado cuenta con los dos clásicos instrumentos para exigir la responsabilidad política del Ejecutivo: la cuestión de confianza y la moción de censura.

Un caso especial en relación con el aspecto comentado es el del *Bundesrat* alemán. Como es sabido, la moción de censura sólo podrá presentarse en el *Bundestag*. En el supuesto regulado en el artículo 81 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es decir, cuando el Canciller Federal, no obtenida la confianza del *Bundestag* no dimita y el Presidente de la República no convoque elecciones y no se apruebe, entre tanto, una moción de censura en la Cámara Baja, el *Bundesrat* puede dar su aprobación para la declaración del “estado de necesidad legislativa”, estado que permite al Gobierno legislar con el exclusivo apoyo de la Cámara Alta.

Con distinta eficacia, pero con una significación muy próxima, puede considerarse la facultad reconocida en Francia al Primer Ministro para solicitar del Senado la aprobación de una declaración de política general (artículo 49 de la Constitución de 1958). Por lo demás, es costumbre que en el Senado francés se dé lectura por un Ministro del programa del Gobierno o de la declaración de política general sobre la que éste compromete su responsabilidad ante la Asamblea Nacional.

Pero, como hemos dicho, si bien la regla general es que los Senados no cuentan con los instrumentos que acabamos de describir, sí cuentan en su bagaje con los demás instrumentos clásicos del control. Repasemos cuáles son éstos.

En primer lugar, en las Cámaras Altas los gobiernos dan cuenta de su

gestión de manera cotidiana, a través de preguntas, interpelaciones o comparecencias. En la Cámara de los Lores británica, por referirnos a la *mater parlamentorum*, se tramitan cuatro preguntas orales al comienzo de cada sesión y anualmente son presentadas más de 4.000 preguntas con respuesta escrita.

Las Altas Cámaras también cuentan con la posibilidad de constituir en su seno (o con la Cámara Baja, mediante Comisiones Mixtas) Comisiones de Investigación cuya importancia es de sobra conocida. Tal es el caso, entre otros países, de Italia o de Francia.

Junto a estos instrumentos ya señalados de preguntas, interpelaciones y comisiones de control, nos encontramos también con la atribución en determinados ordenamientos de facultades a las Cámaras Altas que suponen un control del Gobierno en su función de impulso político. Así sucede en Bélgica en materia de Tratados Internacionales o en Holanda y Alemania, en relación con la declaración del estado de emergencia.

¿Cuál es la situación del Senado español?

Hoy en España, como país que cuenta con un modelo de bicameralismo asimétrico, el Senado no dispone de los dos mecanismos de exigencia de responsabilidad política. El Gobierno en principio nunca estará obligado jurídicamente a dimitir ante una iniciativa de esta casa, del Senado. Sin embargo, ello no obsta para reconocer que el Senado dispone de un amplio abanico de instrumentos de control.

Por lo que respecta a las preguntas, interpelaciones y comparecencias del Gobierno, éstas son frecuentes en la Cámara Alta. Las sesiones de los miércoles por la mañana son dedicadas en el Senado casi exclusivamente a preguntas e interpelaciones dirigidas al Gobierno. Por otra parte, las preguntas y comparecencias en las Comisiones constituyen buena parte del trabajo de estos órganos capitales en el funcionamiento de los Parlamentos contemporáneos.

El Senado español puede crear en su seno Comisiones de Investigación, o bien puede crearlas con carácter mixto, es decir, junto con el Congreso de los Diputados. Estas Comisiones en nuestro sistema pueden simultanear sus trabajos con las actuaciones emprendidas por un órgano judicial.

Al margen de estos mecanismos, que bien podríamos considerar como clásicos, ha de destacarse que el Senado cuenta con importantes cauces para obtener información sobre el Ejecutivo, que tienen un matiz de control sobre aquel. Éste es el caso de las solicitudes de información dirigidas por las Comisiones, y así mismo de los Informes que determinados órganos han de presentar en las Cámaras. Así lo hacen todos los años preceptivamente el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etc.

Pero, como señalábamos al comienzo de esta exposición, el control ejercido por las Cámaras Altas abarca no sólo al Gobierno en su actuación nacional *strictu sensu*, sino que también incluye el control de determinados asuntos relacionados con las Comunidades autónomas, con las regiones, con los *Länder*, que en España se llaman Comunidades Autónomas.

El Senado es definido en el artículo 69.1 de la Constitución del año 1978 como Cámara de representación territorial. De ahí que cuente con una serie de competencias propias en este ámbito. El Senado de España puede controlar si el Gobierno respeta las competencias autonómicas, pero también puede controlar que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, no atenten contra el interés general. En este sentido merece destacarse la importante labor desempeñada por una Comisión que se creó en esta casa, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que conoce de todas las iniciativas que tengan un interés o contenido autonómico.

Esta Comisión debe informar, por ejemplo, los Proyectos y Proposiciones de Ley que afecten a las Comunidades Autónomas. Por otra parte precisan de la autorización del Senado, que, en caso de discrepancia, tiene la última palabra junto con el Congreso, los Convenios entre las propias Comunidades Autónomas para la gestión de competencias compartidas con el Estado. Un supuesto en el que la voluntad del Senado no puede ser suplida por el Congreso, y tal vez sea una excepción en nuestra Constitución, es el de las leyes de armonización. De acuerdo con el precepto 150.3 de la Constitución española, el Estado podrá dictar leyes para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija lo que la ley califica como interés general. En tal caso corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Por otro lado ha de señalarse el trascendental papel que la Constitución atribuye al Senado en el artículo 155 de nuestra Carta Magna, que establece que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen (resalto el carácter de exigencia previa de no cumplimiento de las obligaciones por parte de una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución y otras leyes le imponen. Es un precepto excepcional del que nunca se ha hecho uso, pero que está ahí y tiene plena vigencia), o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para proteger el mencionado interés general.

Hay que señalar que en nuestros ya casi 25 años de vigencia del período constitucional abierto en el año 1978, este precepto, insisto, nunca se ha utilizado.

De todo lo expuesto cabe concluir que las Cámaras Altas, y entre ellas el Senado de España, cumplen la función de control en términos satisfactorios. Aquí, en esta Legislatura llevamos cerca de 20.000 preguntas escritas contestadas por el Gobierno a Senadores. Efectivamente, nuestro Senado no dispone del recurso de la moción de censura, como lo tiene el Congreso, pero debe recordarse la escasa virtualidad de ese tipo de iniciativa, en cuanto instrumento inédito desde hace ya algunos años en numerosos países.

Por todo ello podemos concluir que los Senados cuentan con los cauces potenciales para cumplir uno de los principales rasgos de todo sistema democrático: el control del poder por el pueblo, en este caso por sus representantes.

Señoras y señores, voy a terminar estas palabras que quieren servir de base para las posteriores intervenciones diciendo con Hegel aquello de que el Parlamento es el pórtico entre el Estado y la sociedad civil. Es una bella forma de expresar cuál es la misión que deben cumplir las Cámaras parlamentarias a la hora de representar los intereses de los ciudadanos y de sus territorios.

En este sentido, la función de control al Ejecutivo ocupa un lugar principal. Estoy convencido de que en esta reunión, en la que en un ambiente de amistad, de cordialidad, de colaboración parlamentaria, de conocimiento recíproco, los representantes de los Senados europeos vamos a reflexionar sobre la peculiaridad que el control tiene en nuestras Cámaras y vamos a profundizar en los matices con los que otros Senados, otras Cámaras Altas, trabajan en otros países, con otras competencias, pero desde luego con la misma voluntad política de servir a la sociedad en la que están insertos.

Muchas gracias.

IV- PRIMER TEMA: “LA FUNCIÓN DE CONTROL AL GOBIERNO POR PARTE DE LAS CÁMARAS ALTAS”

PRESIDENTE DEL SENADO FRANCÉS (Excmo. Sr. D. Christian Poncelet):

Queridos colegas. Tengo que decirles que me siento honrado al encontrarme con todos ustedes hoy y estar disfrutando de esta reunión aquí en Madrid. Me gustaría agradecer a nuestro colega y amigo el Presidente del Senado español, el señor Lucas, por este recibimiento realmente caluroso y amable, recibimiento del que creo que nos aprovechamos todos.

Me siento realmente honrado y alegre porque creo que me encuentro como en familia. Creo que aquí hemos conseguido reunir a la gran familia de los Senados europeos. La Asociación de los Senados Europeos y, como aquí se ha dicho, tengo el orgullo de ser uno de los fundadores de esta Asociación, se ha convertido en un lugar privilegiado para el debate, un lugar privilegiado para el intercambio libre dentro de un ambiente de amistad y de tolerancia, donde compartir ideas y experiencias.

Todos tenemos que defender el bicameralismo, puesto que creemos que este sistema confiere un *plus* de democracia, al permitir una mejor representación, tanto de las poblaciones como de los territorios, y, tal y como ha subrayado nuestro colega el señor Lucas, al constituir un medio de mejorar nuestras respectivas legislaciones.

Señoras y señores Presidentes, queridos colegas, frente a estas dos funciones como representantes de la nación y además como poseedores del Poder Legislativo, el Parlamento ejerce una tercera función fundamental, la de controlar al Poder Ejecutivo. Es precisamente esta función de control la que históricamente ha desempeñado un papel más importante en el poder de los Parlamentos, y la que nos ha llevado hacia las democracias parlamentarias.

Generalmente se reconoce el mérito del sistema bicameral en relación con su mejor representación de la colectividad y un mejor ejercicio de la función legislativa. Sin embargo, lamentablemente, no insistimos suficientemente en el aporte que hacen las Cámaras Altas a la hora de ejercer un control sobre el Ejecutivo.

Creo que es necesario detenerse un instante sobre esta noción de control. En una acepción antigua y estricta, el control parlamentario sobre el Ejecutivo se limita a la posibilidad de ejercer o de cuestionar la responsabilidad del Gobierno, es decir, derribarlo. Este concepto ya no es el del parlamentarismo moderno; esta

decisión recae ahora en los electores, electores que votan a sus Gobiernos. Un político francés declaraba que la oposición no puede y que la mayoría no se atreve a controlar al Gobierno. ¿Podemos, pues, concluir que los Gobiernos son incontrolables, puesto que cuentan con el apoyo casi constante de sus mayorías?

En realidad la noción de control del Parlamento sobre el Ejecutivo tiene hoy en día un significado muy diferente. Hoy en día esta noción se caracteriza por la puesta a disposición de los ciudadanos de toda la información necesaria para que se forjen una opinión. Y al mismo tiempo y en contrapartida, por la presión que se ejerce sobre el Gobierno al obligarle a responder sobre sus actos en el marco de un debate contradictorio.

Desde esta perspectiva las Cámaras Altas se benefician de un bonus, de un valor añadido real, puesto que estas Cámaras Altas están menos sometidas a la lógica de la mayoría y cuentan con una independencia que les hace más fácil criticar la política gubernamental. No se trata de un doblote, no se trata de una copia del control que ejerce la Asamblea Nacional, no. Nuestro control se caracteriza por una particularidad real: como Asamblea parlamentaria, el Senado francés dispone de todos los medios de control, y al mismo nivel que la Asamblea Nacional. Ya se trate de preguntas, preguntas presentadas por escrito, oralmente, preguntas orales con debate, cuestiones de actualidad, todas estas iniciativas son televisadas. Otros instrumentos de información de los ciudadanos son las Comisiones de Investigación o las Comisiones Mixtas. Tengo que dejar claro que las dos Cámaras parlamentarias disponen de prerrogativas idénticas y que la única diferencia entre el Senado y la Asamblea Nacional en cuanto al control que pueden ejercer sobre el Ejecutivo se encuentra en la ejecución de la responsabilidad gubernamental. El Senado francés no se puede disolver y, en contrapartida, no tiene la posibilidad de censurar o de revocar al Gobierno. Esta facultad queda reservada a la Cámara de Diputados. Pero la Constitución de 1958 establece una serie de condiciones tan rigurosas y obstáculos tan enormes que la moción de censura no se ha utilizado con éxito más que una sola vez en toda la historia de la V República Francesa. Y esto fue en 1962, época en la que apareció el concepto de mayoría, que hizo que esta posibilidad se convirtiera en una teoría.

Si el Senado no tiene la facultad de revocar al Gobierno, sin embargo sí que hay que señalar que el Primer Ministro francés puede siempre pedir al Senado que apruebe una declaración de política general. Este recurso se utilizó por primera vez en 1975, lo hizo el Gobierno entonces dirigido por el señor Chirac. Y este procedimiento que origina una votación se está convirtiendo en un uso cada vez más frecuente, y nos felicitamos por ello.

El actual Primer Ministro, el señor Raffarin, antiguo Senador, se ha comprometido firmemente a someter cada año, año tras año, una declaración de su política general ante la Cámara Alta, es decir, ante el Senado francés.

El Senado dispone, pues, de poderes muy similares a los poderes de la Asamblea Nacional. Esto en cuanto a control al Ejecutivo.

La particularidad de su control se encuentra menos en la naturaleza de los instrumentos disponibles que en la utilización y en la frecuencia con que realiza este control.

En primer lugar, y teniendo en cuenta su menor dependencia del Poder Ejecutivo, tengo que decir que el Senado ha utilizado de forma más frecuente y más fuerte sus instrumentos de control. Hemos de observar, por ejemplo, que por iniciativa del Senado se creó la primera Comisión de Investigación parlamentaria en la V República. El Senado es, pues, una Cámara precursora y se encuentra hoy en día a la cabeza de la renovación del papel del Parlamento en cuanto al control del Ejecutivo, control que consideramos además indispensable.

Durante los últimos años las exigencias de información se van multiplicando, y esto sobre diferentes temas, por ejemplo, cultura científica, organismos modificados genéticamente, justicia, etc.

Las Comisiones de Investigación se han utilizado profusamente, se han creado más de diez desde 1988 (gestión del personal escolar, seguridad en Córcega, condiciones de encarcelamiento, delincuencia de menores, etc). Dos Comisiones de Investigación están actualmente trabajando: la primera trabaja sobre los malos tratos hacia personas discapacitadas y la segunda sobre los dispositivos nacionales de lucha contra la droga.

Pero cuando las dos Asambleas han creado cada una de ellas sus Comisiones de Investigación sobre los mismos temas, y éste fue el caso en cuanto a los problemas de Córcega o las harinas animales, hay prácticas diferentes en las dos Asambleas. Y por eso las Comisiones son complementarias, aunque trabajan sobre el mismo tema.

En cuanto al control sobre la acción gubernamental, ésta tiene una dimensión particular en el Senado. Las peculiaridades del control por el Senado se explican por la forma en que se elige el Senado de forma sectorial y por la duración del mandato del Senador, lo que incide en una forma diferente de plantearse los problemas de la vida cotidiana y, sobre todo e importantísimo, en una mayor separación del Gobierno. Es importante, pues, que las Comisiones de Investigación que crea el Senado se formen por unanimidad política. El Senado es una Asamblea permanente, y su ejercicio de control representa una mayor continuidad y coherencia con la acción legislativa.

Los trabajos de la Comisión de Investigación del Senado sobre los Centros Penitenciarios han creado, por ejemplo, importantes debates en sesiones públicas, que han concluido con una propuesta de ley a iniciativa parlamentaria. De forma general, las recomendaciones o propuestas de las Comisiones de Investigación o de las Misiones de Información se concluyen con un debate público que se celebra con el Gobierno, aprobándose a continuación un Proyecto de Ley o una propuesta de ley. Éste es el método que utilizamos en el Senado.

Muchas veces el Senado ha desempeñado un papel de precursor. Hemos innovado siempre en este ejercicio del control, y así, a partir de 1972, creamos una forma de control regular de la aplicación y el cumplimiento de las leyes por parte de los Gobiernos. En cuanto al control presupuestario, los ponentes especiales de la Comisión de Finanzas utilizan regularmente su poder de investigación, poder muy similar al de las Comisiones de Investigación, para controlar de forma prácticamente permanente la utilización del erario público, en aras de la eficacia de las políticas públicas y la transparencia de las cuentas del Estado. Por su parte, los ponentes de los Proyectos de Ley para la financiación de la Seguridad Social disponen desde hace poco tiempo de un poder de investigación, poder que han utilizado. En cuanto al control de la política europea, el Senado ha creado dos nuevas formas de control que creo realmente originales: hemos instituido la sesión de preguntas orales sobre temas europeos y una entidad administrativa permanente en Bruselas, que recoge toda la información que luego se discute en el Senado. Son dos medios de control que se han demostrado eficaces y que ha adoptado hace poco la Asamblea Nacional.

Yo mismo, cuando llegué a la Presidencia del Senado, me comprometí a desarrollar la función de control sobre el Gobierno, porque estoy convencido que renovar el control parlamentario es algo que está en nuestra voluntad y que hemos de poder ejercer. El control que ejerce el Senado es un elemento fundamental en esta renovación, elemento que va a favorecer la democracia y, sobre todo, a mejorar la información del ciudadano.

Dentro de esta perspectiva estoy convencido que nos queda mucho que aprender, que vamos a aprender mucho los unos de los otros, y por ello, señoras y señores, creo que es muy importante que las diferentes Cámaras Altas podamos intercambiar nuestras experiencias, que podamos debatir juntos sobre la renovación del control parlamentario, porque éste es un propósito que compartimos en todas las democracias occidentales.

Muchas gracias por su atención.

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA FEDERACIÓN RUSA (Excmo. Sr. D. Serguei Mironov):

Estimado señor Lucas, estimados colegas, me alegra sinceramente participar en una reunión más de correligionarios animados por el deseo de llevar a cabo constantes y consecuentes investigaciones.

Antes de pronunciar mi breve alocución, quería agradecer sinceramente a mis colegas de la República Federal de Alemania, País Bajos, España, Reino Unido y la República de Eslovenia por el apoyo a la idea, así como por la posibilidad brindada a los Senadores de dichos Estados de participar en el seminario sobre el “Estatus constitucional de las Cámaras Altas de los Parlamentos”, que se ha celebrado ya dos veces bajo el auspicio del Consejo de Federación Rusa en Moscú y, según la opinión unánime de sus participantes, es de gran provecho para nuestra cooperación interparlamentaria. La próxima reunión de turno del seminario se celebrará en junio de este año en San Petersburgo.

El tema que hoy nos hemos planteado está ligado al que discutimos en nuestra anterior reunión en Ljubliana: “Influencia de las Cámaras Altas en el desarrollo de la democracia y el papel de la sociedad”. Son precisamente las relaciones mutuas entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder, en mi opinión, las que influyen de manera más directa en el nivel de la democratización de la sociedad y determinan la estrategia jurídica y humanitaria del desarrollo del Estado. Evidentemente la función de control de los Parlamentos, y en particular la de las Cámaras Altas, se configura en la Ley Fundamental de cada Estado.

Rusia, en la presente etapa de su historia es considerada tradicionalmente como República con forma de gobierno semipresidencial, donde el Jefe de Estado es elegido por la población, nombrando él mismo al Primer Ministro y al Gobierno. El Gobierno debe gozar de la doble confianza: la del Jefe de Estado y la del Parlamento. Una particularidad rusa consistiría en que el Presidente de la Federación Rusa, según la Constitución, es Jefe de Estado y formalmente no es Jefe del Poder Ejecutivo.

El Jefe de Estado está obligado a asegurar el funcionamiento de todas las ramas y niveles del poder estatal. El Gobierno está dirigido por el Presidente del Gobierno, y es el Gobierno con su Presidente quien responde ante el Parlamento por la aplicación de leyes y el presupuesto federal.

La Constitución de la Federación Rusa de 1993 dotó a la Cámara Baja del Parlamento ruso (la Duma) de competencias dirigidas a la participación en el proceso de nombramiento del Gobierno y del Presidente del Gobierno, y en el procedimiento de moción de censura al Gobierno. Además es a la Duma donde anualmente llega, en primer lugar, como todas las leyes, la Ley Federal del Presupuesto para ser adoptada en cuatro lecturas.

La Cámara Alta no participa en el procedimiento de moción de censura al Gobierno, pero ello no quiere decir que esté separada del control cotidiano sobre sus actividades. En efecto, al Consejo de la Federación formalmente no le son conferidas por la Constitución las competencias necesarias que le permitan influir sobre las acciones del Gobierno y controlar literalmente la ejecución de leyes por parte del Gobierno. Sin embargo, conforme a la Constitución, el Consejo de la Federación nombra y separa de su cargo al Vicepresidente de la Cámara de Cuentas y a la mitad de los auditores. Les recuerdo que la Cámara de Cuentas es el organismo de control parlamentario, creado conjuntamente con la Cámara Baja para verificar el cumplimiento de la Ley Federal del Presupuesto de la Federación Rusa.

El Tribunal de Cuentas, sea por interpelaciones de las Cámaras del Parlamento, sea por cuenta propia, presenta regularmente información también al Consejo de la Federación sobre el cumplimiento del Presupuesto federal y resultados de los controles que se llevan a cabo. En el sistema de los órganos de poder existe otra institución cuya jurisdicción permite al Consejo de la Federación realizar el control sobre las actividades del Gobierno. Es el Tribunal Constitucional de la Federación Rusa. Conforme a la Constitución, la Cámara Alta del Parlamento ruso tiene el derecho de dirigirse al Tribunal Constitucional de la Federación Rusa para requerir que no sólo las leyes, sino también actos

normativos del Gobierno, sean declarados no acordes a la Constitución. Tal posibilidad permite no sólo recurrir la Ley Federal del Presupuesto, sino comprobar la constitucionalidad de las disposiciones del Gobierno o los Tratados Internacionales.

El papel principal en la preparación y conclusión de Tratados intergubernamentales, por supuesto lo juega el Gobierno. No obstante, puesto que la ratificación de los Tratados Internacionales de Rusia se realiza en forma de ley federal, el Consejo de la Federación tiene el derecho, incluso después de que el Tratado Internacional haya sido aprobado por la Cámara Baja, de dirigirse al Tribunal Constitucional para que sea declarado no acorde a la Constitución.

Si hablamos de las particularidades de las competencias de nuestra Cámara en lo que se refiere al control sobre las actividades del Gobierno, en el cumplimiento de la propia actividad legislativa cabe destacar lo siguiente: conforme a la Constitución, deben ser examinadas obligatoriamente en el Consejo de la Federación los proyectos de leyes federales aprobados por la Duma estatal relativos a los temas financieros como son el presupuesto federal, los impuestos y los aranceles federales, la regulación financiera, monetaria, crediticia, aduanera, de emisión de dinero. Eso significa que esas leyes no pueden promulgarse por el Presidente si no han sido examinadas por el Consejo de la Federación.

También en el ámbito de la elaboración de leyes cabe asimismo destacar que el Consejo de la Federación está dotado por la Constitución del derecho de iniciativa legislativa, y en esta función tiene la posibilidad de iniciar la reforma de cualesquiera ámbitos de las relaciones sociales. También están relacionadas estrechamente con las actividades legislativas las audiciones o comparencias parlamentarias que siempre se llevan a cabo con la participación de los representantes del Gobierno u otros organismos del Poder Ejecutivo. Las comparencias parlamentarias también son una forma específica de control sobre las actividades del Gobierno, puesto que en las mismas se plantean aquellos temas y problemas del espacio jurídico y de la práctica de la aplicación del derecho, que les permiten mostrar a la sociedad civil las directrices estratégicas de las actividades de los órganos estatales encaminadas a realizar y proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Otros mecanismos que sólo tienen respaldo legal y no constitucional son las interpelaciones: un miembro del Consejo de la Federación tiene derecho a dirigir al Presidente del Gobierno, miembros del Gobierno y una serie de otros cargos oficiales una interpelación sobre cuestiones que están dentro de la competencia de estos organismos y cargos oficiales. La respuesta a la interpelación debe ser firmada por la persona a la cual dicha interpelación fue

dirigida y despachada en un plazo no superior a 30 días. El promotor de la interpelación tiene el derecho de participar personalmente en las sesiones de los organismos correspondientes dedicados a examinar los temas planteados por el mismo. Algo similar sucede con el instituto de las preguntas al Gobierno, que normalmente se divide en dos partes: intervención de un miembro del Gobierno sobre un gran problema y sus respuestas a preguntas orales de los miembros del Consejo de la Federación. Desgraciadamente, la ley no prevé mecanismos de reacción obligatoria a las preguntas de los miembros del Consejo de la Federación ni responsabilidad de los órganos del Poder Ejecutivo y cargos oficiales.

Al concluir mi intervención quisiera señalar que la Cámara Alta del Parlamento ruso está dotada de competencias constitucionales, las cuales se pueden dividir en dos grupos: las que estamos obligados a realizar y las que tenemos el derecho de realizar. Ahora bien, tenemos claro que el único origen del poder es el pueblo. Por ello nuestra actividad es tanto en la realización de obligaciones como en la realización de nuestros derechos, que deben orientarse completamente hacia la protección y el aseguramiento de los derechos constitucionales de los ciudadanos, los cuales determinan el sentido, contenido y las actividades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Muchas gracias por su atención.

PRESIDENTE DEL SENADO DE POLONIA (Excmo. Sr. D. Longin Pastusiak):

Señor Presidente, muchas gracias por la hospitalidad que nos ha ofrecido.

El control, además de la legislación, es una de nuestras funciones vitales, y es un elemento inherente de las instituciones parlamentarias desde sus comienzos. Es crucial para la supervivencia de la democracia hoy en día, con su división de poderes. La Constitución polaca dice que todos los órganos de autoridad estatal tienen el mismo estatus, y esto lo garantiza adicionalmente un sistema de restricciones mutuas que obliga a las autoridades, a todos los niveles, a cooperar las unas con las otras.

El Gobierno y sus Agencias están sujetos al control parlamentario. La tarea de los Parlamentos en este proceso incluye la captación, el análisis de la información y la publicación de sus hallazgos. Para llevar a cabo estas tareas el Parlamento necesita unos instrumentos y procedimientos jurídicos especiales, así como unas estructuras que le permitan actuar sobre los proyectos del Gobierno. El mecanismo más importante es el derecho de estos Parlamentos a obtener información y hacer comparecer a miembros del Gobierno en sus reuniones. De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución polaca, la supervisión corresponde solamente a la Cámara Baja. Los miembros de la Cámara Baja tienen en

exclusiva la facultad de inspeccionar los informes presupuestarios del Gobierno, nombrar Comisiones de Investigación y aconsejar al Gobierno y a sus miembros en las responsabilidades constitucionalmente atribuidas. Esto, sin embargo, no significa que el Senado no tenga un control directo sobre el Gobierno en Polonia. Desde 1989 el Senado polaco ha estado supervisando el trabajo del Gobierno, ya que su estatus como cuerpo representante se lo permite, así como las leyes y la Constitución.

Quisiera señalar en este punto que la supervisión y la legislación están muy relacionadas entre sí. El trabajo legislativo del Senado consiste principalmente en el proceso de información sobre áreas que requieren cambios legales y la valoración de la necesidad de esos cambios. De acuerdo con el artículo 16 de la norma que regula los derechos de los miembros del Parlamento, los miembros de las Comisiones del Senado tienen derecho a pedir información de los Ministros y otros Altos Funcionarios. Si se solicita esa información, debe proporcionarse.

Las Comisiones del Senado son las que definen en qué medida hacen uso de este derecho. La intervención es un modo frecuente de control del Gobierno, y estas intervenciones pueden hacerse con quejas públicas, información a la prensa o a través de contribuciones de los Senadores, que pueden controlar el trabajo de la Administración Pública y las actividades del Gobierno. Los órganos del Gobierno están obligados a proporcionar plena información sobre sus actividades a las dos semanas de la petición que haya hecho un Senador o una Comisión del Senado.

Las llamadas “declaración de los Senadores” son otro modo de influir sobre la vida pública en Polonia. Estas declaraciones siempre se hacen al final de cada sesión del Senado, y pueden tener un contenido general, pero normalmente suelen estar dirigidas a un miembro del Consejo de Ministros. Puede consistir en una petición de comentarios y opiniones, y los Ministros se ven obligados por la ley a contestar a las declaraciones de los Senadores.

El Senado también ejerce su labor de control a través de otros canales: los debates plenarios en asuntos relacionados con el Gobierno, las resoluciones para los órganos gubernamentales, o las reuniones de los senadores con participación de miembros del Gobierno. Y también merece la pena señalar que, de acuerdo con el artículo 212 de la Constitución polaca, el Defensor del Pueblo está obligado a informar al Senado e incluir en ese informe la situación jurídica de las áreas bajo su competencia, concretamente en el tema de las negligencias de la policía, fallos en la Administración Pública, etc. La lectura del informe del Defensor del Pueblo es una de las tareas habituales del Senado.

Aunque la Cámara Alta no tiene un verdadero control del Gobierno, lo cierto es que sí hace un control, un seguimiento del trabajo del Gobierno y se considera un actor importante en este trabajo.

En conclusión me gustaría decir, señor Presidente, que el Senado también tiene algún control, alguna influencia sobre el Presidente de Polonia. El Presidente está obligado a notificar al Senado todas las ratificaciones y firmas de los Tratados y Acuerdos Internacionales. También presenta mensajes al Senado, y el Senado participa en el proceso de destitución del Presidente del Gobierno, aunque nunca se ha utilizado este poder.

Muchas gracias.

PRESIDENTE DEL BUNDESRAT DE ALEMANIA (Excmo. Sr. D. Wolfgang Böhmer)

Estimado señor Presidente, estimados colegas, señoras y señores: en primer lugar, permítame, señor Presidente Lucas, que le exprese mi más profundo agradecimiento por la amable invitación que me han hecho para venir a Madrid, y mi reconocimiento por la excelente organización de esta cuarta reunión de nuestra Asociación.

Para mí es un placer muy especial como Presidente del *Bundesrat* poder estar por primera vez con ustedes para intercambiar ideas. Durante mi mandato, que dura hasta ahora sólo un año, se está produciendo la ampliación de las relaciones internacionales del *Bundesrat* y la asunción de responsabilidades a escala europea. Es algo de lo que me ocupo muy especialmente. Y en estos momentos nos encontramos en una fase muy importante. Ustedes saben que la Convención de la Unión Europea está reunida para elaborar una Constitución europea. Para nosotros es muy importante que el papel de las Segundas Cámaras se tenga en cuenta de forma adecuada. Y sobre lo adecuado es sobre lo que deberíamos intercambiar ideas hoy.

Otra vivencia muy importante para mí han sido las celebraciones del Senado francés y del *Bundesrat* el 22 de enero de este año en París, con motivo del cuarenta aniversario del Tratado del Eliseo entre la República Francesa y República Federal de Alemania. El colega Poncelet aprovechó esta oportunidad para manifestar a ambas Cámaras la decisión de seguir colaborando. Y esta colaboración es la que también deseo entre todos los miembros de nuestra Asociación.

En cuanto al tema de nuestra reunión de hoy, el control de los Gobiernos

por las Segundas Cámaras, diré lo siguiente: sobre la base de la estructura de la República Federal Alemana, los diferentes *Länder* alemanes tienen una gran cantidad de tareas propias y competencias propias. En cuanto a la utilización ilimitada de estos derechos cedidos existe también el control del Gobierno federal, sobre todo en la jurisdicción. Según la Constitución Alemana, solamente el *Bundestag* es el que controla al Canciller alemán, que necesita para ello la confianza del *Bundestag*. El *Bundesrat*, como representante de intereses de los diferentes *Länder*, no tiene influencia directa en la formación o en la revocación del Gobierno. Pero el *Bundesrat*, además del *Bundestag*, es un órgano de control del Gobierno federal. Y este control se efectúa sobre todo al intervenir en la legislación.

En la República Federal de Alemania la mayor parte de las leyes tienen en su origen Proyectos de Ley del Gobierno. El *Bundesrat* tiene la primera palabra en el tratamiento parlamentario de los proyectos, porque el Gobierno debe presentarlos ante la Cámara Alta. Ésta está facultada para tomar en consideración esos proyectos, lo que pone especialmente de manifiesto la fortaleza del *Bundesrat*.

El Gobierno federal, en este estadio del proceso legislativo todavía no interviene, pero esa primera palabra que puede dar el *Bundesrat* es una señal muy importante para ver cuál será el resultado de la última votación del *Bundesrat*. Por eso el Gobierno federal no puede dejar de lado la opinión del *Bundesrat*. El Gobierno federal plantea por escrito su opinión en una réplica a la opinión del *Bundesrat*. Está por tanto el Proyecto de Ley, luego la postura del *Bundesrat* y finalmente la contestación del Gobierno. A continuación el texto pasa al *Bundestag*. Después de la decisión sobre la ley que toma el *Bundestag* se pasa de nuevo al *Bundesrat* en una segunda fase. Y nosotros comprobamos especialmente si lo defendido en la primera fase se ha tenido en cuenta o no. Las leyes que afectan a los intereses de los diferentes *Länder* de modo especial sólo pueden entrar en vigor si el *Bundesrat* las ha aprobado expresamente. Esto se aplica sobre todo para todas las leyes que modifican la Constitución, que afectan a la financiación de los *Länder* o que intervienen en la soberanía administrativa de los *Länder*.

En la práctica más de la mitad de las leyes federales requieren aprobación. En una de cada dos leyes el Gobierno depende de la aprobación del *Bundesrat* y al tomar sus decisiones debe tenerlas en cuenta. Esto muestra la enorme importancia de la posibilidad de control que puede ejercer el *Bundesrat* en Alemania.

Si el *Bundesrat* no da su conformidad a un Proyecto de Ley del Gobierno, puede crearse un comité de conciliación compuesto por miembros del *Bundesrat* y del *Bundestag* en el que se estudia la posibilidad de un acuerdo y puede llegarse

a un compromiso. Sólo si fracasan estos esfuerzos significa que el Proyecto de Ley decae.

El *Bundesrat* también interviene en las leyes que no requieren de su aprobación: son lo que se denominan “leyes sin posible objeción”, en las que aparece como parte opinante de estas leyes. Si el *Bundesrat* se manifiesta en contra de la ley con mayoría absoluta, puede ser rechazada la ley por el *Bundestag*. Si el *Bundesrat* ha decidido su rechazo por dos tercios, el *Bundestag* también debe rechazarlo con una mayoría de dos tercios.

Otro papel importante lo desempeña el *Bundesrat* en los Decretos o Reglamentos para la ejecución de las leyes: el Gobierno federal y algunos Ministros federales requieren la aprobación del *Bundesrat*. El derecho de aprobación significa que el *Bundesrat* equipara o, mejor dicho, puede codeterminar con igualdad de derechos el contenido de la ley.

Por su parte, en el artículo 52 de nuestra Constitución se establece que el *Bundesrat* debe estar continuamente informado sobre la marcha de los negocios del Estado. Esto se refiere a todos los ámbitos de actuación del Gobierno y no sólo afecta a la legislación, sino también la información sobre la situación política general, la política exterior y la política de defensa. Además el *Bundesrat* tiene el derecho de incluir a cualquier miembro del Gobierno en sus sesiones para hacerle preguntas. También puede hacer uso ampliamente de las Comisiones, y hay representantes de los *Länder* en el Gobierno que deben intervenir allí donde se les llame para dar explicaciones o responder a preguntas.

Por lo tanto, el *Bundesrat* dispone de muchas posibilidades de controlar al Gobierno, y en algunos casos incluso puede influir decisivamente. Esto también se aplica para la política europea. Según nuestro orden del día, este punto se va a tocar por la tarde, pero lamentablemente por razones de horario no me va a ser posible participar en estas deliberaciones hasta el final, por eso permítanme que ahora haga brevemente algunas reflexiones desde el punto de vista del *Bundesrat* alemán.

Según el artículo 23 de nuestra Constitución, el *Bundestag* y el *Bundesrat* intervienen en la política exterior. Por eso el *Bundestag* y el *Bundesrat* deben ser informados en el plazo más breve posible sobre la situación de la política internacional. El *Bundesrat* también toma posición ante las directivas europeas. Siempre que la normativa europea afecte a determinadas materias, la competencia del *Bundesrat* debe ser asumida por el Gobierno alemán. Es decir, no está necesariamente vinculado pero sí debe tenerla en cuenta. En cuanto se afecta a las competencias de los *Länder*, el criterio del *Bundesrat* es

determinante. Siempre y cuando estén afectadas las capacidades legislativas de los *Länder*, los representantes de los *Länder* pueden incluso tomar asiento en Bruselas para poder negociar con los demás Estados.

En resumen se puede decir que el *Bundesrat* para el Gobierno federal es un socio más difícil que el *Bundestag*. El *Bundesrat*, como Segunda Cámara, puede ocuparse de que el Gobierno no pueda imponer un programa propio de forma unilateral, sino que obliga al acuerdo y al compromiso con la mayoría correspondiente del *Bundesrat*. Como propietario de instrumentos de control tan amplios, el *Bundesrat*, como es natural, también asume una gran responsabilidad. El hecho de que en los dos períodos legislativos precedentes hubiese más de 800 leyes presentadas y sólo el 5% fracasasen en el *Bundesrat* demuestra que el *Bundesrat* ha sido muy consciente de su responsabilidad.

Ahora bien, en la República Federal de Alemania se ejerce repetidamente una crítica a esta posición tan influyente del *Bundesrat* y sobre todo se expone que la cantidad de leyes que requieren aprobación es desproporcionadamente alto. Por eso se está debatiendo la posibilidad de reducir la cantidad de leyes que requieren la aprobación, de modo que se reduzca el poder y la influencia del *Bundesrat*. Soy consciente de que no todos los miembros de nuestra Asociación disponen de derechos tan amplios como los que dispone el *Bundesrat*, por eso diría que la crítica que se puede hacer o que se hace de vez en cuando al *Bundesrat* en Alemania no debe llevar a poner en duda el conjunto del sistema. Muchas veces las posibilidades de intervención sólo están limitadas, pero nosotras, las Segundas Cámaras, aunque tengamos unas facultades diferentes, deberíamos aplicar de forma consecuente nuestros derechos. Y las diferencias de opinión y los conflictos deberíamos asumirlos cuando se producen con el Gobierno correspondiente.

La existencia de conflictos es una parte de la democracia, pero precisamente en la democracia lo que tratamos es de conseguir soluciones.

Para terminar mis consideraciones, permítanme que exponga brevemente el debate a escala europea. En la actualidad, como ya dije antes, en la Convención se están realizando propuestas para el fortalecimiento del Parlamento Europeo. Existe unanimidad en el sentido de que esta línea debe estar sujeta a un control nacional de los diferentes Estados. Y con ello básicamente nos encontramos en el camino correcto. Sólo a través de una actuación correcta ya través de un control que tenga en cuenta todos los Estados y sus peculiaridades, se podrá asumir y fortalecer el papel de las Segundas Cámaras de los Estados en

Europa.

Nosotros, las Segundas Cámaras, aunque en diferente medida, tenemos capacidades de control asignadas sobre nuestros gobiernos y debemos aprovecharlas de manera consecuente. De ese modo, creo que podremos realizar una aportación para la mejora de la legitimación democrática, la credibilidad y, en definitiva, también la aceptación de Europa entre nuestros ciudadanos.

Finalmente, estimados señores y señoras, permítanme que aproveche nuestro encuentro de hoy para proponer que en el año 2005 la reunión de la Asociación de Senados de Europa se celebre en Berlín. Yo no estaré en el cargo en ese momento, pero mi sucesor o mi sucesora tendrán un gran honor si les puede dar la bienvenida en Berlín en ese año. Espero que ustedes aprueben esa reunión.

Con esto, les agradezco la atención que me han prestado. Muchas gracias.

PRESIDENTE DEL SENADO SUIZO (Excmo. Sr. D. Gian-Reto Plattner):

Señor Presidente, colegas de las Cámaras europeas. Primero quisiera agradecer la invitación y la organización por parte de España para este IV Encuentro de los Senados Europeos.

Saben ustedes que el Parlamento suizo presenta ciertas especificidades. Como otros países, tiene dos Cámaras: el Consejo Nacional, la Cámara del Pueblo, y la Cámara Alta, el Consejo de los Estados, en el que están representados los 23 cantones con dos Senadores cada uno, todos elegidos por el pueblo en sufragio mayoritario.

Estas dos Cámaras tienen diferencias en cuanto a su funcionamiento, pero también comparten competencias idénticas, y esto es válido tanto para la elección individual de cada Ministro del Gobierno como para el proceso legislativo, presupuestario, y también en materia de control.

El mandato del control parlamentario está fijado en la Constitución y mediante una ley que estipula los principales elementos. Para ejercer su control, el Consejo de los Estados dispone de varios instrumentos: dos Comisiones especiales (una en el campo de la gestión y la otra en el campo de las finanzas).

Este control es continuo y regular. El control ejercido por las dos Comisiones del Consejo del Estado cubre el conjunto de la actividad gubernamental, incluidos campos delicados como la policía o la seguridad militar. Este control no sólo se limita al Gobierno, sino también se extiende al Tribunal Supremo.

Para ejecutar este mandato de control, las Comisiones disponen del derecho de información, que es bastante amplio; tienen un acceso casi ilimitado a todas las informaciones que pueda proporcionarles la Administración federal sin que el Gobierno les diga, por ejemplo, que hay un secreto militar o secreto de función. Se puede además interrogar a todos los funcionarios, a los particulares, a todas las personas que puedan dar una información. También en algunos casos pueden escuchar testigos expertos o solicitar documentos de cualquier persona. Por último, pueden visitar los servicios de la Administración con o sin preaviso.

En los casos importantes también se pueden crear Comisiones de Investigación parlamentarias. Las Comisiones de Investigación tienen competencias casi jurisdiccionales. En Suiza sólo hubo tres casos en la historia parlamentaria de 150 años.

De la misma forma que en la mayoría de los Senados europeos, cada Senador puede presentar preguntas bajo la forma escrita o de interpelación.

Estimados colegas, el Consejo de los Estados tiene y ejerce un control estrecho del Gobierno y para ello dispone de un derecho de información muy amplio. Al contrario de la Comisión de Cuentas, el Consejo de los Estados tiene una amplia legitimidad democrática, puesto que, como ya les dije, es la expresión de una Asamblea elegida por el pueblo tras un voto mayoritario, lo que no es el caso de nuestros miembros del Gobierno, elegidos por ambas Cámaras, ni tampoco el caso de los jueces del Tribunal Supremo.

Voy a concluir con tres puntos esenciales:

Primero, el control no es la panacea en los Estados modernos. El control parlamentario es necesario pero no puede sustituir a la acción, a la innovación. El control no debe paralizar el funcionamiento del Gobierno.

El segundo punto: el control debe tomar distancia de esta imagen de inquisición que se le da a veces. El objetivo del control no es una crítica sistemática, sino una función de contrapeso al Ejecutivo.

Último punto, el control mejora la transparencia y la información control de los ciudadanos sobre el funcionamiento del Estado, permite que mejoren las condiciones del debate democrático, creo que ahí está el rol y la función más importante de las Cámaras Altas de los países europeos.

Espero haberles convencido. Gracias por su atención.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA CÁMARA HOLANDESA (Excmo. Sr. D. Gerrit Braks):

Señor Presidente, estimados colegas. En primer lugar, darles las gracias por su iniciativa de organizar la cuarta reunión de la Asociación de Senadores Europeos. Y gracias por la cálida bienvenida que nos han otorgado en Madrid.

Es un gran honor ver la reacción positiva de muchos de los ponentes a sus invitaciones, oradores de la antigua Europa, así como los miembros candidatos a la Unión Europea de la Federación Rusa y Bosnia-Herzegovina. Parece que la iniciativa del señor Poncelet de crear esta Asociación ha sido un éxito y que esta Asociación es muy valiosa.

En cuanto al tema del debate de esta mañana, la función de control al Gobierno por parte de las Cámaras Altas, señalar que el Senado holandés tiene un papel muy limitado en el control al Gobierno.

Durante el debate sobre el presupuesto estatal, los miembros del Senado pueden considerar las futuras políticas del Gobierno.

Otro instrumento de control que puede utilizar el Senado son las preguntas escritas. Los miembros pueden plantear preguntas escritas al Gobierno. Las preguntas y sus respuestas se publican como un apéndice al Boletín Oficial del Senado.

Otro de los instrumentos que puede utilizar el Senado son el derecho a interpelación a Ministros y el de establecer una investigación (hasta la fecha el Senado no ha utilizado el derecho a establecer una investigación parlamentaria).

El campo donde el Senado tiene un papel oficial en el control del Gobierno es en las decisiones del Consejo Europeo de Ministros de Asuntos de Interior y esto aparece en nuestro programa de esta tarde.

Así que esta tarde voy a volver a este tema. Muchas gracias por su atención.

PRESIDENTE DEL SENADO RUMANO (Excmo. Sr. D. Nicolae Vacaroiu):

Señor Juan José Lucas, muchas gracias, en primer lugar, al Senado español por su muy importante papel en la organización de este encuentro, que será sin duda muy útil para nuestras actividades.

Hemos escuchado las distintas presentaciones, las distintas intervenciones, y tengo que confesar que hay muchas diferencias en relación con la función del Senado rumano en materia de control al Gobierno. Para nosotros es muy importante tener una reunión como la de hoy, como lo ha sido en el pasado y será en el futuro. Si logramos tener éxito, nos gustaría seguir adelante con estas discusiones con el objetivo de enmendar la Constitución rumana.

El Comité que ha sido creado para enmendar la Constitución se enfrenta con temas como la formación del Parlamento y la separación de funciones y responsabilidades entre el Senado y la Cámara de representantes, es decir, el Congreso.

El objetivo principal es que exista una separación de funciones, y el Senado debería incrementar sus funciones sobre Tratados Internacionales, ratificación de Protocolos Internacionales, etc., relaciones internacionales con distintos organismos, y también debería tener competencias legislativas y de intervención en leyes orgánicas, y debería fortalecer el papel de control del Senado sobre el Poder Ejecutivo.

El Senado debería tener un mayor poder de control de cómo el Gobierno ejecuta sus funciones, funciones que le son otorgadas por la Constitución y las leyes. Por el momento esta función de control está equilibrada entre el Senado y el Congreso. Tenemos las mismas responsabilidades en el ámbito legislativo. Voy a decir algo que está relacionado con lo que ha dicho el Presidente Poncelet: las fuerzas políticas parlamentarias son muy importantes a la hora de utilizar instrumentos como las preguntas, interpelaciones, mociones, mociones de censura. A través de estos instrumentos se ejerce la oposición, cuya eficacia dependerá del tamaño de los grupos parlamentarios minoritarios. Por ejemplo, para una moción sencilla se necesita un tercio de los Senadores. Para iniciar una moción de censura, que podría llevar a la caída de un Gobierno, se necesita el 50% más uno de los Senadores y los Diputados. Esto no significa que estos instrumentos no sean útiles. Muchas veces están dirigidos a los medios de comunicación. Los partidos de la oposición van a utilizar estas herramientas para aumentar su número de votantes. Por supuesto, la batalla electoral normalmente comienza en cuanto terminan las elecciones anteriores. Las interpelaciones se llevan a cabo en las sesiones plenarias y es obligatorio que los Ministros estén presentes; si no pueden estar presentes pueden enviar a un Secretario de Estado. Estos debates se emiten en directo en la televisión y la radio nacionales. Las respuestas tienen que darse en un plazo de dos semanas. Durante el debate pueden surgir preguntas adicionales, hay un diálogo sobre el tema que se haya planteado. Las mociones no pueden versar sobre la política general del Gobierno, tienen que ser mucho más específicas. El plazo para su discusión es de cinco

días y un tercio de los Senadores tiene que dar su apoyo a tal moción para que se acepte. Es obligatorio que el Ministro en cuestión comparezca ante el Parlamento. Pero desgraciadamente no hemos tenido casos donde la decisión final haya sido tomada por una mayoría del Parlamento.

Una forma extrema de control es la representada por la creación de Subcomités de Investigación. Las 14 Comisiones permanentes del Senado rumano (Educación, Sanidad...), que están compuestas de 11 senadores, tienen el derecho de crear Subcomités de Investigación sin la autorización previa de nadie, siempre que se trate de cuestiones concretas. Estas Subcomisiones de Investigación pueden contratar a expertos y crear una Ponencia que luego se presenta en el Pleno, y dar lugar luego a una moción de censura o a una moción sencilla.

La Comisión de Investigación es más compleja. Tiene que recibir la aprobación de un tercio de los Senadores, y tiene que decidir claramente cuál es el objetivo de la investigación. Estas Comisiones tendrán un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, y podrán contratar a expertos. Llevará a cabo investigaciones en campos específicos y emitirá con fecha límite un informe en el cual se basarán las decisiones que se tomen. También se pueden tomar iniciativas legales en un borrador de ley que podría ser finalmente aprobado por el Parlamento.

Por otra parte, en el ejercicio de la función de control se puede llamar a los Ministros y autoridades a audiencias para obtener información sobre casos específicos que les haya llamado su atención. Estas vistas o audiencias son obligatorias, no opcionales.

Los Senadores también pueden pedir a las distintas Administraciones locales explicaciones de cómo están ejecutando el presupuesto en los distintos niveles territoriales.

En el Senado tenemos también Comisiones Especiales, que tienen como función principal el control, como la Comisión para la anticorrupción, comité permanente que recibe gran número de reclamaciones y está a punto de empezar con sus investigaciones, que darán lugar a un informe que luego presentará al Presidente del Senado y se discutirá en sesión plenaria.

Me gustaría añadir que en el Senado, junto con el Congreso, tenemos instituciones subordinadas: el Banco Nacional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Televisión Nacional, la Radio Nacional (la televisión y la radio estatales), la Comisión Audiovisual Nacional. Todas estas comisiones y comités tienen que presentar informes anuales cuya gestión debe ser debatida y,

en su caso, aprobada.

En mi opinión, en mi papel de Senador, cuando hablamos de la función de control del Poder Ejecutivo, es importante decir que hasta ahora la experiencia ha sido positiva. Pero no hemos concluido las enmiendas a la Constitución destinadas a fortalecer el papel de control del Gobierno por parte del Senado. Hay temas de gran interés: por ejemplo, Rumanía en la actualidad está estudiando el tema de los conflictos de intereses y las incompatibilidades (debate que finalizará la semana que viene). Y al ver los documentos de sus respectivos países, yo he llegado a la conclusión de que hay una gran diversidad, con lo cual va a ser difícil encontrar un mecanismo que sea satisfactorio para todos en el tema de las incompatibilidades.

Me disculpo por haberme extendido demasiado, pero son muchos los temas a tratar.

Con estos breves comentarios quisiera darles las gracias por su paciente atención, y espero que tengamos éxito a la hora de aumentar el papel que juegan los Senados en la consolidación de la democracia.

Muchas gracias.

PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL ESLOVENO (Excmo. Sr. D. Janez Susnik):

Distinguido señor Presidente, distinguidos colegas, estimados amigos.

Me gustaría empezar mi presentación agradeciendo al Presidente por haberme invitado a la IV Reunión de la Asociación de Senados Europeos. Me gustaría aprovechar esta oportunidad para darle la enhorabuena por su excelente organización, así como por la cálida hospitalidad de la que han hecho gala.

Vamos a ver cuál es el papel del Senado en el control del Gobierno y su importancia.

El Gobierno siempre es responsable ante la Primera Cámara, y donde el sistema es bicameral, el Gobierno es responsable también ante la Segunda Cámara. A pesar de lo dicho anteriormente, la mayoría de las Segundas Cámaras tienen competencias atribuidas por sus respectivas Constituciones que les permiten controlar el Poder Ejecutivo.

En el caso de Eslovenia, el Consejo Nacional no tiene competencias en la formación del Gobierno y el Gobierno no es responsable ante el Consejo Nacional. La Constitución no determina la competencia directa para el control del Consejo Nacional sobre la labor del Gobierno. Las competencias constitucionales del Consejo Nacional normalmente tratan sobre la cooperación en el ejercicio de

la función legislativa. La mayoría de las decisiones del Estado se toman en este marco y, por lo tanto, es entendible que las competencias del Consejo Nacional no sólo influyen en las actividades de la Asamblea Nacional, sino también en las actividades del Gobierno, aunque de forma indirecta. Esto es así para todos los poderes del Consejo Nacional en el campo de la legislación.

Me gustaría mencionar, en primer lugar, el derecho del Consejo Nacional de referir a la Asamblea Nacional sus opiniones sobre temas de su competencia. Esto quiere decir que las opiniones se plantean ante la Asamblea Nacional y ésta decide si toma estas recomendaciones en consideración o no a la hora de aprobar una ley. Las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional son muy importantes para el Gobierno. Por ello, es de gran interés para el Gobierno intentar influir no sólo en la Asamblea Nacional, sino también en el Consejo Nacional, cuando está formando su opinión. El Gobierno es consciente de que las decisiones del Consejo Nacional pueden crear dificultades, y por ello el Gobierno se involucra en los trabajos del Consejo Nacional. En gran medida se utiliza como foro para la discusión sobre la ley, donde el Gobierno intenta convencer al Consejo de que no vete sus iniciativas. Los organismos de este Consejo pueden pedir clarificación e información sobre los temas que se están discutiendo. Es más, los representantes del Gobierno pueden participar en las sesiones del Consejo Nacional y sus diferentes Comisiones.

Un punto importante del orden del día son las preguntas y las iniciativas que puede tomar el Consejo Nacional sobre temas de su competencia. De esta forma, según la Constitución, el Consejo Nacional tiene la competencia de exigir una investigación sobre asuntos de importancia general, aunque no la puede lanzar por sí misma. Sí puede iniciarse con la petición del Consejo Nacional, previa decisión de la Asamblea Nacional. El Reglamento del Consejo Nacional, adoptado en el año 2002, establece las relaciones entre el Consejo y la Asamblea Nacional.

Las investigaciones parlamentarias pueden llevar a la exigencia de responsabilidad política del Presidente y demás miembros del Gobierno. En sus 10 años de vida el Consejo Nacional ha utilizado esta competencia tres veces. En la práctica, la cooperación con el Gobierno es buena, los miembros del Gobierno responden a las preguntas del Consejo Nacional y comparecen en las sesiones del Consejo.

El Consejo Nacional además organiza seminarios, debates, etc., sobre diversos temas de la vida social, económica y política del país. En estos seminarios se da información sobre las políticas adoptadas y se aprovechan las conclusiones de los distintos informes.

El Consejo Nacional, según la Constitución, tiene la competencia para dar su opinión a la Asamblea Nacional sobre todos los asuntos de su competencia. Pero esto no se pone en práctica en gran medida. Sólo los organismos de trabajo del Consejo dan opinión sobre los borradores de legislación a los grupos de trabajo de la Asamblea Nacional.

En suma, la Segunda Cámara controla el trabajo del Gobierno, y esto está regulado. La Segunda Cámara tiene una composición diferente de la Primera Cámara, y además tienen distintos términos de poder. El Consejo Nacional puede controlar el trabajo del Gobierno de forma muy eficaz. El papel correctivo en el proceso legislativo es una de las funciones más relevantes. Desgraciadamente el Consejo Nacional de Eslovenia no juega un papel importante. Y por eso, el papel de supervisión del trabajo del Gobierno no se puede realizar de forma totalmente eficaz.

Muchísimas gracias por su atención.

PRESIDENTE DEL SENADO DE BÉLGICA (Excmo. Sr. D. Armand de Decker):

Antes de nada quisiera agradecerle al Presidente Lucas y al Senado de España que han tenido la amabilidad de recibirnos para esta cuarta sesión de nuestra Conferencia de Senados Europeos, lo que nos da la posibilidad de conocer su legendaria hospitalidad y tener el placer de estar en Madrid. Una vez más quisiera agradecer al señor Poncelet del Senado francés que ha permitido que se creara esta Asociación, puesto que cada día estoy más convencido de lo útil que es, no sólo para compartir la experiencia, lo que es muy útil cuando algunos de nuestros Gobiernos cuestionan el principio del bicameralismo, sino también porque me da la oportunidad de destacar los beneficios de este bicameralismo, debido esencialmente a que nuestras Asambleas son Cámaras de reflexión, Cámaras de encuentro en el caso de los Estados federales, y también Cámaras que velan por la calidad de la legislación.

Y aquí quisiera contar una anécdota que creo haber revelado durante el coloquio del Congreso Mundial de Senados que el señor Poncelet organizó. Cuando en Estados Unidos adoptaron su Constitución en 1787, dos años antes de la Revolución Francesa, pero bajo influencia del Siglo de las Luces, Washington presidía la Convención, mientras Jefferson estaba en una misión diplomática en Francia. Y cuando vuelve Jefferson a Estados Unidos, se dirige al señor Washington y dice: “señor Presidente, ¿por qué ha decidido dotar a Estados Unidos de dos Cámaras?”. Washington le responde: “¿Por qué está dándole vueltas a su café con una cuchara?”. “Pues para enfriarlo”. “Pues, querido amigo, el Senado también va a enfriar la legislación”.

Y creo que esto explica la filosofía de nuestras Segundas Cámaras.

Voy a centrarme en el tema propuesto, la función de control por las Cámaras Altas, función de control del Gobierno.

Estimados colegas, el Gobierno gobierna y el Parlamento controla, es lo

que dice la tradición. El control del Gobierno por el Parlamento se puede expresar de distintas maneras y se refiere a distintas partes del trabajo parlamentario. Por ejemplo, las preguntas que dirigen los parlamentarios al Gobierno constituyen la forma más utilizada y más conocida de este control, aunque existen otras fórmulas de control parlamentario como las Comisiones de Investigación Parlamentaria. En cada legislatura existe por lo menos una Comisión de Investigación y la más famosa en el Senado belga ha sido creada tras los eventos de Ruanda y la muerte de algunos de nuestros soldados en este país en 1998.

Por su parte, también quisiera decir que el derecho de plantear preguntas no figura en la Constitución belga, sino que procede del principio de la responsabilidad ministerial recogido en el artículo 101 de nuestra Constitución.

Desde la reforma de 1993 que puso fin al bicameralismo integral, en el que las dos Cámaras tenían exactamente las mismas competencias, los Ministros son responsables únicamente ante la Cámara de Representantes. El Senado belga ya no tiene competencia para darle la confianza al Gobierno ni para retirársela. Esto no impide que el Gobierno belga presente también ante el Senado su declaración gubernamental y su declaración anual de política general.

Desde mi experiencia quisiera decir que el hecho de que nuestro Senado ya no disponga de esta función de sanción tiene efectos benéficos y útiles, porque le da mucha más libertad de pensamiento, mucha más libertad de palabra y más libertad de acción, lo que refuerza la función y el papel de contrapoder del Senado.

Sin embargo, además de esta función de reflexión, el Senado conserva una amplia competencia en materia de control parlamentario del Gobierno. Evidentemente no nos podemos extrañar de ello, a partir del momento en que la legislación y el control parlamentario son las dos prerrogativas esenciales de la acción parlamentaria. Aunque durante la reforma constitucional de 1993 el Gobierno quiso reducir el papel de control y la capacidad de control de los Senadores, no lo logró, porque toda reforma institucional debe ser aprobada por dos tercios, y evidentemente los Senadores no dejaron que se les quitara esta posibilidad de cuestionar al Gobierno. ¿Cómo se podría ser una Cámara de reflexión y de legislación, si al mismo tiempo es imposible cuestionar o plantear preguntas al Gobierno o la Administración?

Por lo que se refiere a la tramitación de las preguntas escritas en el Senado, éstas se presentan por escrito, como su nombre lo indica, y se dirigen al Ministro competente, que debe dar una respuesta en los 20 días hábiles siguientes, y se publican en el Boletín Oficial tanto la pregunta como la respuesta. Si la contestación no llega en el plazo previsto, se publican en un apartado distinto. Una lista de preguntas que han quedado sin respuesta se publica de

forma regular, lo que evidentemente es una forma de hacerles ver a los Ministros que no cumplen con su trabajo. En ese caso el Presidente del Senado dirige directamente sus quejas al miembro del Gobierno, a través del Primer Ministro.

La ventaja esencial de las preguntas escritas, las más frecuentemente utilizadas, es que permiten tratar los problemas más técnicos. En cambio, el inconveniente de estas preguntas es que en algunos casos la respuesta tarda mucho y, algunas veces, es algo lapidaria.

Un segundo tipo de pregunta es la pregunta oral o interpelación. La pregunta oral se refiere en la mayoría de los casos a los temas que tienen un carácter político, que presentan un interés general y que son urgentes en cuanto a la respuesta que desea recibir el parlamentario. Estas preguntas orales se suelen tratar durante la hora especial de preguntas, que en el caso del Senado belga es todos los jueves por la tarde en sesión plenaria. Las preguntas se hacen por la mañana, hasta las 11 de la mañana como máximo, y son contestadas por los Ministros a partir de las 3.

Estas preguntas y respuestas se formulan de forma muy precisa, porque el tiempo de palabra es de tres minutos en ambos casos, y suelen plantear cuestiones de actualidad política inmediata, que desde el punto de vista mediático presentan mucho interés. El inconveniente, como siempre, es que la pregunta y la respuesta son muy breves, y que otros parlamentarios que tienen interés no pueden intervenir.

Una tercera forma de pregunta, que es la más importante para nosotros, son las solicitudes de explicación, que han sustituido al procedimiento de interpelación del bicameralismo integral. Desde la reforma de 1993 los Senadores ya no podían pedirle al Gobierno que se justificara mediante la moción de censura. Pero, por otra parte, era difícil suprimir del todo la facultad de interrogar a un Ministro con la posibilidad de debate, de intervención de otros Senadores. Y todo ello seguido, no por una moción de confianza, sino de comentario de las políticas aplicadas por el Gobierno. De esta forma se creó el procedimiento de solicitud de explicación, que se utiliza profusamente. Entre 1995 y 1999, se hicieron 633 solicitudes de explicación y 1.177 preguntas orales. Y en esta legislatura, que se terminará dentro de mes y medio, 965 solicitudes y más de 1.250 preguntas orales.

Para presentar su iniciativa el Senador dispone de 15 minutos, en lugar de los 3 minutos de la pregunta oral. Los demás Senadores pueden intervenir durante 10 minutos cada uno, lo que es imposible en el procedimiento oral. También el Ministro dispone de 10 minutos para contestar, de forma que su respuesta puede ser mucho más matizada. También es importante destacar que

el Ministro contesta durante la semana que sigue al depósito de la solicitud de explicación. También es importante subrayar que siempre desde 1993 el Senado ha respetado la filosofía del Gobierno, y en el Senado las cuestiones parlamentarias tienen una función de información. Y es cierto que, después de haber escuchado la respuesta de un Ministro, el Senado puede, mediante una moción, decir que está de acuerdo o que no está de acuerdo con la política en cuestión.

Éstos son los tres procedimientos clásicos.

Quisiera añadir otro procedimiento de control, similar al que existe en Suiza, y que en Bélgica existe desde 1991, que organiza un control más detallado de los servicios de policía, por una parte, y de información por otra. Los servicios de policía están controlados por una Comisión de control de policías. El servicio secreto, en cambio, civil o militar, está controlado por un Comité de control de servicios secretos, compuesto por tres magistrados con investigadores, que tienen el estatuto de oficiales de policía judicial. Esta Comisión emite un informe que transmite al Gobierno, al Presidente del Senado y a la Comisión de seguimiento de estos servicios secretos compuesta de cinco Senadores. Y esta fórmula, donde el control es ejercido por un órgano de magistrados intermedio entre los servicios secretos, por una parte, y el Senado, por otra, es una fórmula que funciona muy bien. Presenta muchas ventajas. La primera de ellas es que, cuando los servicios secretos no respetan la privacidad, los ciudadanos pueden recurrir al Senado para comprobar si efectivamente se han salido de sus funciones. Y, en la mayoría de los casos, permite que los servicios secretos puedan dirigirse a una Comisión senatorial, para explicar su trabajo y encontrar así un apoyo democrático a su actividad, de forma mucho más fácil que si no existiera este control.

Creo que cuantos menos controles, más misterio y más complicada es la situación. Con el actual sistema que presenta una doble cara, hemos llegado a una situación satisfactoria para los ciudadanos y para los servicios secretos, que además tranquiliza al mundo político.

Muchas gracias por su atención.

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO CHECO (Excmo. Sr. D. Pavel Pelant):

Antes de nada, les ruego que excusen la ausencia del señor Petr Pithart, Presidente del Senado del Parlamento de la República Checa, participante regular de las sesiones y uno de los mayores promotores de esta Asociación. Hoy es la tercera vuelta de las elecciones presidenciales en la República Checa, y la Constitución dice que el Presidente debe ser elegido por el Parlamento y que es necesaria la presencia de todos los Diputados y Senadores.

Sin embargo, el señor Pithart ha preparado las intervenciones sobre los dos temas de hoy y están disponibles en su versión escrita. El primer documento versa sobre el Senado checo, Cámara que no tiene vínculos con el Poder Ejecutivo, pero que participa en decisiones importantes que tienen impacto en la soberanía del Estado y sus compromisos. El segundo tema describe la participación del Senado en el marco del control del proceso de negociaciones relativas a nuestra adhesión a la Unión Europea, así como la preparación de su nueva función cuando seamos miembros.

Señor Presidente, quisiera aprovechar esta ocasión para confirmar que el Senado checo está dispuesto a acoger la próxima sesión de la Asociación en Praga, como se convino en Ljubliana. Tras las consultas con el señor Presidente Poncelet, que representa el espíritu de la Asociación, proponemos las fechas del 22 y 24 de septiembre de 2003. Estamos seguros de que sería oportuno desarrollar la problemática europea, de tal forma que sugerimos que hablemos de uno de los grandes temas discutidos por la Convención y de la posibilidad de la existencia de una Segunda Cámara en el seno de las instituciones europeas, se trate de la COSAC reformada o de cualquier otra institución.

Efectivamente, el sistema bicameral representa un principio general que puede materializarse de distintas maneras. Y es esta pregunta la que puede estimular la siguiente fase de las discusiones, orientadas no sólo hacia problemas internos del sistema bicameral, sino también hacia problemas de tipo general. Comprobamos que avanzamos y retrocedemos en relación con los temas europeos, y por ello el señor Presidente Pithart piensa que no se trata de un tema ya superado, aunque está dispuesto a hablar de otros temas.

Muchas gracias en nombre del señor Pithart, les agradezco esta posibilidad de intervenir.

PRESIDENTE DEL SENADO DE SUIZA (Excmo. Sr. D. Gian-Reto Plattner):

Señor Presidente, quisiera formular, en nombre del Senado suizo, una invitación para ser anfitrión de la Asociación de Senados Europeos en una próxima reunión. Nos gustaría ir a la República Checa en septiembre, y no queremos adelantarnos a cualquier propuesta que se haya presentado. Pero en el año 2004 ó 2005 el Senado suizo estará encantado de ser el anfitrión de la sexta o séptima reunión de esta Asociación.

Yo no seré entonces ni Senador ni Presidente del Senado, porque éste es el último año de mi mandato, pero estoy seguro de que mis sucesores les darán la bienvenida.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias por su generosidad, tanto a la República Checa como a Suiza, generosidad institucional, de apertura de sus países a todos los Senados europeos, y de forma especial en tanto que quienes la ejercen no son las personas que van a protagonizar en aquel momento, lamentablemente para nosotros, la Presidencia de las Cámaras Altas.

Se ha distribuido el proyecto de Declaración Final de esta cuarta reunión de la Asociación de Senados Europeos. Yo rogaría a los señores Presidentes que nos hicieran llegar, en su caso, y por escrito, las observaciones o modificaciones que consideren oportunas.

V- SEGUNDO TEMA: “EL CONTROL DEL GOBIERNO POR LAS CÁMARAS ALTAS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y UNIÓN EUROPEA”

EXCMO. SR. D. ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO, SENADOR, REPRESENTANTE DE LAS CORTES GENERALES EN LA CONVENCIÓN EUROPEA.

Excelentísimo señor Presidente del Senado de España, Excelentísimos señores Presidentes, miembros de la Asociación de Senados Europeos, señoras y señores,

Permítanme que empiece esta intervención expresando mi satisfacción por participar en esta sesión de trabajo de la Asociación de Senados Europeos que, por su distinguida y numerosa concurrencia, es prueba evidente de la salud política de las Segundas Cámaras, como parte fundamental de la arquitectura institucional de nuestros Estados y de la vitalidad del bicameralismo como fórmula más adecuada para garantizar las importantes funciones que nuestras Constituciones democráticas asignan al Poder Legislativo.

Como antiguo profesor de Derecho constitucional me habría gustado insistir un poco en la importancia del bicameralismo, hacer unas breves reflexiones sobre el bicameralismo y lo que significa en estos momentos iniciales del siglo XXI, porque yo estoy convencido de que, lejos de ser una técnica de organización del Poder Legislativo propia del siglo XIX, como en ocasiones se ha pretendido, el bicameralismo responde plenamente a las necesidades de este tiempo político y a las exigencias de modernización y perfeccionamiento de nuestras estructuras institucionales que a todos nos motivan. Pero en honor a la brevedad y porque sé que en la sesión de la mañana han abordado este tema y han reflexionado abundantemente sobre él, voy a pasar directamente a ocuparme de las funciones del control de los Parlamentos, y en concreto del Senado, con especial referencia a las materias competencia de la Unión Europea. No voy a insistir demasiado en los aspectos generales de la función de control de las Cámaras Altas, pero no se debe dejar de recordar que las funciones de control del Senado de España son prácticamente idénticas a las de la Cámara Baja, si bien están desconectadas de la exigencia de responsabilidad, reservada por nuestra Constitución a esta última.

Señalemos también que, estrechamente vinculada a esta función de control, está la llamada por la doctrina “función de impulso”, en virtud de la cual, y a través sobre todo de las mociones, se insta al Gobierno a llevar a cabo determinadas acciones o a aplicar ciertas políticas. Esta función de impulso está

desprovista de sanción jurídica, pero tiene una innegable relevancia política, y debemos subrayar que asume un interés especial en el caso de políticas competencia exclusiva de la Unión Europea, que, por definición, no pueden ser objeto de control en el sentido clásico del término por parte de los Parlamentos nacionales.

En estos casos las Cámaras, y desde luego las Cámaras Altas, pueden pedir a los Gobiernos que trasladen sus inquietudes o sus peticiones a las instituciones de la Unión, sobre todo al Consejo de Ministros, para que a través de los adecuados procedimientos sean tenidas en cuenta. Señalemos, por ejemplo, que en los casos de crisis pesqueras o comerciales con terceros países nuestras Cámaras no pueden ejercer el control clásico, al tratarse de materias transferidas a la competencia exclusiva de la Unión, pero sí pueden, y así lo han hecho en muchas ocasiones, pedir toda la información relevante sobre tales asuntos al Ejecutivo, así como instarle para que traslade al ámbito de la Unión su situación, sus quejas o sus expectativas. Pensemos, por ejemplo, en la amplia atención que dedican a los asuntos agrícolas nuestros Parlamentos, aun cuando nos hallamos ante una típica competencia compartida con la Unión. Toda esta actividad parlamentaria se puede inscribir en esta nueva función de impulso, de obvia relación con la clásica función de control, y que en nuestra opinión adquiere cada vez más importancia. Como queda a la vista, nos hallamos ante el importante problema de la participación de los Parlamentos nacionales y, por lo tanto, de las Cámaras Altas en la actividad de la Unión, que está recibiendo una especial atención por parte de la Convención Europea, que justamente hoy, hace un año exacto, empezó sus tareas y en la que tengo el honor de representar a esta Cámara.

Pero antes de analizar el desarrollo de estos trabajos, cuyas conclusiones se incluirán en el proyecto de Constitución o Tratado Constitucional que la Convención presentará a la futura Conferencia Intergubernamental, es preciso explicar cuál es en este momento, de *lege data*, la situación de esta importante cuestión. No pretendo hacer un estudio exhaustivo de cómo ha evolucionado el control de los Parlamentos nacionales, y en concreto de las Cámaras Altas, en la materia competencia de la Unión; baste subrayar que esos mecanismos de control o impulso han evolucionado en todos nuestros Estados al hilo de los cambios que se han producido en los Tratados y que, en todo caso, difieren notablemente de unos países a otros de acuerdo con las tradiciones constitucionales y con las prácticas parlamentarias de los diversos Estados miembros.

En el caso español, una vez que entró en vigor en noviembre de 1993 el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, las Cortes Generales aprobaron la Ley 8/1994 de 19 de mayo, en virtud de la cual se creaba la Comisión Mixta para la Unión Europea con el fin, se decía en el artículo primero, de que las Cortes Generales tengan la participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea, y dispongan, en general, de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea. Formada, como su propio nombre indica, por Diputados y Senadores, la presidencia de la Comisión Mixta corresponde, según la ley de creación, al Presidente del Congreso de los Diputados, que la delega en un Diputado o Senador, que por práctica parlamentaria pertenece al primer partido de la oposición.

La Comisión Mixta dispone de amplias facultades para solicitar y recibir información del Gobierno acerca de las propuestas legislativas de la Unión, celebrar debates de las mismas, elaborar informes, establecer relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los restantes Parlamentos de los países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, y en general para ocuparse de cuantas cuestiones puedan hacer referencia a las actividades de la Unión y a la repercusión de las mismas en España. El pasado año, por ejemplo, se ha creado en el seno de esta Comisión Mixta una Subcomisión para el seguimiento de los trabajos de la Convención y de la futura Conferencia Intergubernamental, ante la que informan periódicamente los miembros de ambas Cámaras, titulares o suplentes, que representan a nuestro país en la Convención. También ha comparecido ante la Comisión Mixta el Comisario Michel Barnier, miembro también de la Convención, en representación de la Comisión Europea.

La citada ley, en una manifestación del bicameralismo desigual, establece que el Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los grupos parlamentarios. Se trata de un mecanismo de control en sentido amplio que, sin embargo, se escamotea al Senado, sin justificación, ya que no está implicada la responsabilidad gubernamental. No entendemos por qué no se estableció que alternativamente el Gobierno compareciera ante ambas Cámaras, ya que no parece que se pueda mantener que los asuntos europeos sean ajenos a la Cámara Alta. Se rompe así el bicameralismo respecto de los asuntos europeos que había quedado inicialmente consagrado con la creación de la Comisión Mixta por la misma norma jurídica. La Comisión Mixta no es, por supuesto, una Comisión legislativa, y su actividad puede por eso encuadrarse en esas funciones de control e impulso a que ya nos hemos referido.

La Comisión Mixta española participa en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, la COSAC, que, aunque venía funcionando informalmente, surgió como tal en la reunión de Madrid de 1989. Señalemos que el balance que se hace de la actividad de la COSAC es más bien negativo, y que la Convención en estos momentos entiende que sería necesaria una reforma que le permita acceder a un dinamismo del que hoy día carece.

Por el contrario, y por lo que hace a nuestra Comisión Mixta para la Unión Europea, creo que cuando todavía no hace diez años que viene funcionando, se puede establecer un balance positivo. Su actividad es muy intensa y celebra sesiones muy a menudo en las que comparecen Ministros, Secretarios de Estado y otras autoridades, lo que le permite disponer de un alto grado de información acerca de los asuntos comunitarios.

Además de esta participación que podemos calificar como ordinaria de nuestras Cámaras en los asuntos de la Unión, debemos hacer referencia a otros mecanismos extraordinarios, como son las reuniones de los Presidentes de las Comisiones homólogas de las Cámaras de los Parlamentos de los Estados miembros, organizadas normalmente por los países que desempeñan las actuales presidencias semestrales. Se producen también reuniones de trabajo con las Comisiones del Parlamento Europeo, esporádicamente, por medio de las cuales se implican en los asuntos y preocupaciones de la Unión, no sólo los parlamentarios que podemos calificar como especializados por su pertenencia a la Comisión Mixta, sino prácticamente todos o casi todos los miembros de las Cámaras.

Todas estas actividades muestran hasta qué punto se avanza en lo que el eurodiputado italiano Giorgio Napolitano ha denominado “reforzamiento del pilar parlamentario de la Unión”, en el que ve un instrumento más para construir un orden europeo plenamente legitimado, dice, pero en todo caso un instrumento necesario.

Pero ya es hora de que nos ocupemos de los trabajos de la Convención Europea sobre la cuestión que estamos abordando, ya que aunque las aludidas normas y tradiciones nacionales seguirán teniendo un lugar destacado, es de esperar que el futuro Tratado Constitucional establezca unas pautas comunes, unos códigos de conducta, que no sólo normalicen la participación de los

Parlamentos nacionales en los procesos de la Unión, sino que además hagan factible el perfeccionamiento de los mecanismos de control sobre los propios Gobiernos.

El punto de partida no puede ser otro que la distribución de competencias, que fue objeto de estudio por un grupo de trabajo de la Convención, y que ya está incluida en la parte de proyecto de texto articulado que está estudiando el Pleno de la Convención. Se distinguen allí, en concreto en el artículo 10 del Proyecto del Tratado Constitucional, “competencias exclusivas de la Unión, en las que sólo ésta podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros en cuanto tales sólo podrán hacerlo si la Unión les habilita para ello” y “competencias compartidas con los Estados miembros, respecto de las cuales la Unión y los Estados miembros –dice el texto– tendrán potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito”. Pero se añade que los Estados miembros ejercerán su competencia únicamente si la Unión no ha ejercido la suya, y sólo en la medida en que no lo haya hecho.

También se alude en el proyecto a la coordinación de las políticas económicas, a la llamada acción de coordinación, de complemento o de apoyo por parte de la Unión, así como a la Política Exterior y de Seguridad Común de la misma.

Reiteramos que, mientras no cabe control sobre los propios Gobiernos en sentido estricto respecto de las competencias exclusivas, sí cabe la que hemos llamado función de impulso, y por supuesto el derecho a recibir y disponer de la más amplia información. El control es posible y exigible en todos los demás casos.

Sobre este telón de fondo de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, vamos a repasar brevemente lo que podemos llamar consenso naciente de la Convención sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la común empresa europea.

Aunque las referencias a los Parlamentos nacionales son continuas y aparecen en todos los debates que tienen lugar en las sesiones plenarias de la Convención, son de especial relevancia los informes elaborados por dos grupos de trabajo de la Convención, en concreto el Grupo IV sobre Parlamentos nacionales, que ha estado presidido por la parlamentaria británica señora Gisela Stuart, y el Grupo I, sobre subsidiariedad, que presidió el eurodiputado español D. Íñigo Méndez de Vigo.

Existe una cierta contradicción de partida, ya que nadie discute que los Parlamentos no forman parte de la arquitectura institucional de la Unión, pero al mismo tiempo hay un acuerdo general en que no pueden quedar al margen de la

vida de la misma. La razón de fondo no puede ser más evidente: la Unión Europea es ciertamente una unión de Estados, y nadie va a poner en duda que los Parlamentos son parte esencial de los mismos, quizá la más relevante en cuanto depositarios de la soberanía nacional.

En el informe final del Grupo IV se subraya que los Parlamentos nacionales tienen un papel bien diferenciado que desempeñar en el marco de la Unión. Así mismo se añade que potenciar su participación contribuiría a reforzar la legitimidad democrática de la Unión y a aproximarla a los ciudadanos.

El Grupo considera que los Parlamentos nacionales deberían utilizar todas sus posibilidades de influir en el Consejo a través de sus respectivos Gobiernos, y opina que algunas medidas podrían mejorar la actual situación. El control efectivo de la acción de sus Gobiernos es, según el citado informe, el principal papel de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos, pero se reconoce que los diversos sistemas de control parlamentario nacional obedecen a distintas formas de concebir las relaciones entre Gobiernos y Parlamentos nacionales, de acuerdo con los requisitos constitucionales de cada Estado miembro.

Son muchas, en efecto, las diferencias nacionales en cuanto a puntualidad, alcance y calidad de la información sobre asuntos europeos que reciben los respectivos Parlamentos, como lo es la posibilidad de que éstos formulen su posición sobre una propuesta de medida.

También varían mucho los contactos y comparecencias periódicas de los Ministros, la participación activa de las Comisiones permanentes o sectoriales de estos Parlamentos, en el proceso de control, los contactos de los parlamentarios nacionales con los diputados del Parlamento Europeo, y las disponibilidades de personal de apoyo.

Se da además el caso de que los Parlamentos nacionales no siempre utilizan plenamente las facultades de control de que legal o reglamentariamente disponen. Se estima que no se debe establecer a nivel europeo ningún esquema procedimental para regular este control, que es claramente competencia de cada país. Pero se considera también que en el marco de la COSAC se debería estimular el intercambio de información sobre métodos y experiencias, y que incluso se podría contemplar la elaboración de directrices y de un código de conducta para los Parlamentos nacionales en que se establecieran normas mínimas convenientes para ejercer de forma eficaz el control parlamentario nacional.

Existe también un acuerdo en el sentido de que se impone la reforma de las disposiciones del Protocolo del Tratado de Ámsterdam, referentes al acceso de los Parlamentos nacionales a la información comunitaria.

Según el Protocolo vigente en este momento, es a través de los respectivos Gobiernos como los Parlamentos nacionales reciben la información sobre las propuestas legislativas de la Comisión Europea. Cara al futuro se solicita que todas estas propuestas se transmitan directamente a los Parlamentos nacionales, a ambas Cámaras de los Parlamentos nacionales, en los casos de sistemas bicamerales. Se pide también que se respete escrupulosamente el período de seis semanas para que los Parlamentos nacionales puedan estudiar las propuestas legislativas. Precisamente ayer el Presidium de la Convención emitía un proyecto de Protocolo renovado, dos proyectos (uno sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y otro sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea), que, por lo que he visto, responden a las ideas generales que se vienen abordando y debatiendo en la Convención.

El Grupo I, Subsidiariedad, ha sugerido que se establezca lo que ha sido denominado “mecanismo de alerta temprana o rápida”, que es uno de los elementos más innovadores, que permitiría a los Parlamentos nacionales durante ese período de seis semanas emitir un dictamen motivado en aquellos casos en que se advierta una supuesta violación de los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad. Si son menos de un tercio los Parlamentos nacionales que emitan dictámenes en este sentido, la Comisión únicamente tendría que motivar con mayor detalle y de manera concreta los objetivos de la propuesta legislativa. Si fueran más de un tercio, la Comisión estaría obligada a revisar su propuesta, pudiendo optar por mantenerla, modificarla o retirarla. En el caso de que algunos Parlamentos insistieran en sus objeciones, cabría que, no directamente, sino por mediación de los respectivos Gobiernos, se pudiera presentar recurso ante el Tribunal de Justicia. También se contempla la posibilidad de que el Comité de las Regiones pueda tener legitimación para pedir un pronunciamiento del Tribunal.

Pero todos estos aspectos de la propuesta están lejos de haber obtenido por el momento unanimidad y de haber sido definitivamente resueltos. Este sistema de alerta rápida o temprana ha sido en general bien acogido, y algunos especialistas, como el español Gil Ibáñez, subrayan que sus aspectos positivos predominan claramente sobre los negativos. No se altera ni se ralentiza el procedimiento de toma de decisiones comunitarias, se incrementa el interés de las Cámaras nacionales por los asuntos de la Unión, es previsible que los distintos Parlamentos nacionales aumenten la comunicación y el contacto entre ellos y con las instituciones europeas, y por último evita que los Parlamentos nacionales se conviertan en colegisladores en el marco de la Unión.

En contra de quienes mostraron su escepticismo y después del mandato del Consejo de Niza, especificado y completado por el de Laeken, sobre la conveniencia y eficacia de la Convención, hoy parece existir un amplio acuerdo en cuanto a que el método de la Convención está siendo fructífero. Se explica así que se pida que el Tratado Constitucional formalice este método como mecanismo preparatorio para futuras modificaciones de los Tratados. Supuesto que el sector mayoritario de la Convención es el formado por los parlamentarios nacionales, 64 de 107 miembros titulares (el doble, si consideramos a los suplentes), este mecanismo implicaría una nueva vía de participación de los Parlamentos nacionales, que en cuanto llegue la ocasión de reformar el Tratado, además de su participación *ex post* a través del procedimiento de ratificación, de acuerdo con las especificidades constitucionales de cada Estado, tendrían una participación *ex ante* en el proceso preparatorio previo a la Conferencia Intergubernamental, como está ocurriendo en estos momentos por medio de la Convención.

Se han barajado también otras ideas que pretenden incrementar la presencia de los Parlamentos nacionales en las instituciones de la Unión, como la de incluir una representación parlamentaria en el Consejo. Tal ha sido la posición en España del profesor Rubio Llorente, y ya en el marco de la Convención la del Comisario Michel Barnier, que en una contribución personal ha sugerido que cuando el Consejo ejerza funciones legislativas sería muy deseable que existiera una presencia parlamentaria nacional en el seno de cada delegación. En este caso sería necesario que se concretara en cada orden del día cuándo se van a abordar funciones legislativas; por supuesto, tal cosa implicaría que cuando se diera esa circunstancia las sesiones del Consejo fueran públicas. Estima Barnier que el Consejo reforzaría así su legitimidad como Cámara legislativa.

En la misma línea está además una nota presentada por el Presidium de la Convención sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea.

El Presidente Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención, ha lanzado también la idea de una nueva institución de clara raigambre parlamentaria, el Congreso de los Pueblos de Europa, que una vez al año debatiría sobre el estado de la Unión.

Esta institución, que estaría compuesta tanto por representaciones de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo, aparece con el nombre de

Cámara Permanente de los Parlamentos (europeos y nacionales) en la citada nota del Presidium, en la que se le atribuye también la función de control del principio de subsidiariedad y la evaluación de las modificaciones de los Tratados, además del citado debate sobre el estado de la Unión.

Pero quizás es oportuno recordar que el fracaso de la Conferencia de Parlamentos nacionales reunida en Roma en noviembre de 1990 alimenta muchos recelos acerca de una institución de este tipo.

Para terminar, debemos ratificar la necesidad de que los Parlamentos nacionales se impliquen en el proceso europeo. Y desde luego, cuando hablamos de Parlamentos nacionales nos referimos sin asomo de duda a las dos Cámaras en los supuestos de bicameralismo. En nuestra empresa por hacer de la Unión Europea una realidad viva democrática, en estrecho contacto con los pueblos y con los ciudadanos de Europa, el Parlamento, los Parlamentos, tanto los nacionales como el Europeo, son una pieza básica. Más que nunca sigue siendo cierto y válido lo que Hans Kelsen escribía en 1920, cuando decía “el fallo sobre el parlamentarismo es a la vez el fallo sobre la democracia”, y añadía “la lucha por el parlamentarismo es la lucha por la libertad política”. Mucho más tarde, en 1955, pero también en un momento de enfrentamiento ideológico, en el que muchos estimaban que la democracia parlamentaria estaba superada, Raymond Aron afirmaba algo parecido, quizá con desbordado optimismo en su polémica pero precursora obra *“L’Opium des intellectuels”*, donde después de recordar que las Asambleas deliberantes han sido en Occidente la coronación de la obra democrática, añadía “los occidentales no se equivocaban al estimar que sus Parlamentos, hemisferios continentales o rectángulos insulares estaban llamados a la misma marcha triunfal a través del planeta que los automóviles o la energía eléctrica”.

En mi opinión, todo esto quiere decir que cuanto más parlamentaricemos la gran empresa europea, la haremos más sólida, más democrática y con mayores garantías de futuro.

Muchas gracias.

VICEPRESIDENTE DEL SENADO ITALIANO (Excmo. Sr. D. Lamberto Dini):

Señoras, Senadora, Presidentes, yo antes que nada deseo añadir mis felicitaciones a las de los colegas que han hablado antes. Felicitaciones al Presidente del Senado español por la calurosa acogida que nos han brindado en esta sesión, en esta estupenda sede del Parlamento español.

El asunto que nos ocupa en esta sesión, es decir, el control al Gobierno en materia de competencia de la Unión Europea por parte de las Cámaras Altas, es sin duda una de las más delicadas y atractivas en la evolución de nuestros Parlamentos. Es un asunto que, en mi opinión, abarca algo más que la tradicional función de control de la actividad de los Gobiernos, teniendo que ser hoy una de las formas de desarrollo práctico de la función legislativa.

De hecho, una parte cada vez más importante de la legislación nacional, producida y estudiada por nuestros Parlamentos, está basada en la normativa europea. Por lo tanto, participar en la fase de elaboración del Derecho comunitario no puede reducirse a una actividad de control rutinaria, sino que es y se ha de entender cada vez más como la recuperación consciente por parte de los Parlamentos de un papel activo en la formación del derecho que los ciudadanos tendrán que aplicar y respetar.

Naturalmente el camino principal para garantizar la participación de los Parlamentos en la elaboración del derecho comunitario pasa ante todo por la fiscalización de la actividad de los Gobiernos. Son los representantes de los Gobiernos quienes acuden a las reuniones del Consejo de Ministros en Bruselas en sus distintas formaciones, y quienes, por consiguiente, participan directamente en la definición del Derecho comunitario.

Ya hace tiempo que el control de esta actividad se ha desarrollado en los distintos Parlamentos nacionales con procedimientos similares, en muchos aspectos, si bien en la práctica han demostrado tener una eficacia variable. No me detendré a hablarles de los procedimientos que contempla el Reglamento del Senado de la República Italiana, que prevén formas de control y de dirección política al Ejecutivo, muy parecidos a los que recoge el Reglamento de la Cámara de los Diputados, y que en su conjunto no difiere mucho de los que están vigentes en muchos otros países europeos.

Me parece oportuno, en cambio, referirme aquí a los trabajos de la Convención Europea, como acaba de hacer el doctor Alejandro Muñoz-Alonso, Convención europea en la que yo también tengo el honor de participar como representante del Senado italiano.

Pues bien, aunque la definición de las relaciones entre Gobiernos y Parlamentos nacionales no esté entre los cometidos de la Convención, ya que se trata de una materia que es competencia de cada ordenamiento nacional, muchas de las modificaciones institucionales que se están estudiando y elaborando tendrán un efecto positivo en dichas relaciones.

En primer lugar hay un consenso general para que se haga pública la actividad del Consejo de Ministros cuando éste actúa como legislador.

Evidentemente esto permitirá que el Parlamento controle de forma más eficaz la actividad de los representantes de nuestros Gobiernos.

Otra variación con respecto al sistema actual que yo he propuesto, junto con otros miembros de la Convención, y que podría tener un efecto decisivo en la actividad de control parlamentario, es la creación expresa de una especial forma del Consejo con funciones legislativas. Un Consejo de Asuntos Legislativos que, como una Segunda Cámara representativa de los Estados, trabaje al lado del Parlamento Europeo. De hecho, la pluralidad de las formaciones que componen hoy el Consejo de Ministros dificulta la actividad de control de los Parlamentos nacionales, obligados a perseguir a los diferentes Ministros que con frecuencia en Bruselas consiguen la adopción de normativas que muy difícilmente lograrían hacer aprobar en sus Parlamentos nacionales. La creación de un único Consejo de Asuntos Legislativos induciría a los Gobiernos a designar como miembro permanente de este Consejo a un Ministro con competencias generales e interdisciplinarias, el cual se convertiría en el interlocutor claro e identificable de cada Parlamento nacional, por lo tocante a los asuntos comunitarios.

Pero, como iba diciendo, la participación en la formación del Derecho comunitario no puede agotarse en la actividad de control a los Gobiernos, aun siendo ésta esencial, ya que los Parlamentos nacionales han de cobrar conscientemente un papel protagonista y más activo en la elaboración del Derecho europeo. Se puede entender, por lo tanto, por qué la declaración de Laeken ha establecido entre los objetivos primordiales de la Convención Europea una definición clara del rol de los Parlamentos nacionales en la arquitectura de la Unión.

Siguiendo el espíritu de la Declaración del Laeken, se trata de un paso fundamental para acabar con esa sensación de déficit democrático en el proceso de toma de decisiones europeo, que, al ser generalmente compartido, se ha puesto de relieve desde los primeros períodos de sesiones de la Convención.

Como miembro de la Convención, y habiendo sido integrante del grupo de trabajo para la aplicación del principio de subsidiariedad, creo poder afirmar que la Convención está dando respuestas satisfactorias a este problema al prever la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan dialogar directamente con los órganos de la Unión Europea, por encima y más allá de la relación que cada Parlamento mantenga con su propio Gobierno.

Este diálogo directo podrá realzar el papel de los Senados gracias a su capacidad para representar a los distintos sistemas de autonomías locales y territoriales de nuestros países. Opino que el doctor Alejandro Muñoz-Alonso

comparte esta opinión. Y como él ha dicho, también el resultado más significativo de la Convención es el de haber previsto una implicación directa de los Parlamentos nacionales en el proceso de los actos normativos de la Unión, mediante la introducción de un mecanismo llamado de *early warning*, es decir, alarma precoz, que les permita a los mismos desempeñar una función consultiva sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad actualmente establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea que está vigente, y reproducido prácticamente sin ningún cambio en el artículo 8 del proyecto de Tratado Constitucional que se ha deliberado ayer mismo y hoy, esta mañana, en el seno de la Convención.

Se trata de un principio que se desarrolla según principios básicamente políticos. De hecho, prevé que la Unión Europea pueda legislar sólo cuando y en la medida en que los objetivos de la acción prevista no pueden ser suficientemente conseguidos por los Estados miembros. Y por lo tanto, en consideración a las dimensiones y a los efectos de la acción de que se trate, puede conseguirse mejor a nivel comunitario. Dicho mecanismo de *early warning* prevé, como ha dicho el profesor Muñoz-Alonso, que la Comisión Europea remita directamente todas las proposiciones de acto normativo a cada Cámara nacional. Se establecería así una conexión directa entre las instituciones europeas y los Parlamentos nacionales, conexión que hoy no existe. Ésta es la innovación que nosotros pedimos a las instituciones, que informen directamente a los Parlamentos nacionales sobre las proposiciones legislativas que quieren llevar a cabo. Los Parlamentos nacionales tendrán, dentro de un plazo de seis semanas, como se ha dicho, la posibilidad de dar a conocer su opinión con observaciones acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad, de forma que no haya tentaciones para la Comisión de ir más allá de sus competencias, lo que ya ha sucedido en el pasado, violando el poder de los poderes centrales, de las regiones y de las entidades territoriales.

Las opiniones de los Parlamentos nacionales, como se ha puesto de relieve en los trabajos de la Convención, no deberían tener un efecto vinculante, sino requerir una complementación de la motivación, como ha dicho el doctor Muñoz-Alonso, o bien, si dichas observaciones son significativamente compartidas por los Parlamentos (se ha hablado de una tercera parte de las Cámaras) sería necesario un nuevo estudio por parte de la Comisión, que podría decidir mantenerlo, introducir enmiendas o retirarlo.

La eficacia del mecanismo de *early warning* está, por lo tanto, relacionada con la capacidad que tenga cada Parlamento nacional para codearse con Parlamentos de otros países. De hecho, si los Parlamentos que afirman que hay violación del principio de subsidiariedad son un número considerable, la Comisión se verá obligada a estudiar nuevamente sus propuestas. Y si es necesario, será

políticamente vinculada a retirarlas o reformularlas.

Considerada esta perspectiva, se podría pensar que la Asociación de Senados Europeos puede desempeñar una función muy válida como red entre Senados para que puedan formarse posiciones compartidas sobre temas de interés común, que puedan traducirse en acciones comunes frente a la Comisión Europea.

Además, una vez entrado en vigor el acto normativo, se reconocería a ambas Cámaras el derecho de entablar recursos directos ante el Tribunal de Justicia, y no a través de la mediación de los Gobiernos.

Algunos miembros de la Convención, en particular los ingleses, han instado a que la posibilidad de entablar este tipo de recursos se limite al Parlamento nacional en su conjunto. Yo, junto con otros colegas, como el colega del Senado francés Haenel o el representante del *Bundesrat* alemán, el Presidente Teufel, hemos rechazado de plano esta propuesta que hasta ahora no se ha recogido en ningún texto producido por la Convención.

En todos los sistemas bicamerales, aunque con diferencias a menudo notables, siempre se ha garantizado a los dos cuerpos colegisladores igualdad de rango constitucional. Es más, en muchos países el Senado es una Cámara de representación territorial, también en Italia, donde las dos Cámaras están en pie de igualdad, dado que el Gobierno necesita obtener y mantener la confianza de ambas, que participan absolutamente de forma paritaria en la elaboración de las leyes. La Constitución declara que el Senado de la República será elegido con una base regional. Esta afirmación se refleja en una peculiaridad de la composición del Senado Italiano, ya que, pese a que la elección de ambas Cámaras se rige por un sistema electoral esencialmente análogo, la Constitución prevé un número mínimo de senadores por región, mientras que las circunscripciones para la elección de los Diputados se ajustan de forma perfectamente proporcional a la población.

Así pues, como consecuencia de esta disposición, aunque el número total de Senadores electos corresponda a la mitad exacta del número de Diputados, en algunas regiones pequeñas el número de Senadores es equivalente al de Diputados. Garantizando a ambas Cámaras de cada Parlamento el acceso al Tribunal de Justicia, no sólo se respeta la posición paritaria de los cuerpos colegisladores, sino que así mismo se puede permitir un acceso indirecto de las instancias locales y regionales al Tribunal de Justicia.

Este asunto tiene una gran envergadura puesto que las regiones con Poder Legislativo piden con fuerza que quede prevista en los Tratados futuros la posibilidad de recurrir directamente al Tribunal de Justicia.

Durante el último período de sesiones se ha puesto especialmente de

relieve la dificultad existente para atribuir a todas las regiones europeas semejante poder de recurso. Al eliminar la mediación del Estado, podría crearse confusión en el funcionamiento institucional de la Unión, cuyos protagonistas son ante todo los Estados, sobre los cuales recae la responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario.

Por lo tanto, me parece satisfactoria la solución propuesta en el dictamen aprobado por el Parlamento Europeo en la sesión del 14 de enero pasado, siendo ponente el Diputado europeo Giorgio Napolitano, según la cual las regiones pueden hacer valer sus derechos ante el Tribunal a través del filtro representado por los órganos de los Estados nacionales.

Desde este punto de vista considero que los Senados pueden desempeñar un papel esencial. Todos los Senados europeos están de una forma u otra vinculados a la representación de las entidades territoriales. Por consiguiente, podrán ser los órganos nacionales más capacitados para tamizar las exigencias procedentes de las instancias territoriales que en muchos sistemas, como por ejemplo el italiano, no se limitan solamente a las regiones, sino que incluyen otros niveles de gobierno como el municipal.

La introducción de estos dos instrumentos en los futuros Tratados, la alarma precoz (*early warning*) y el recurso al Tribunal de Justicia, podrá entonces ser una magnífica oportunidad para que los Senados consoliden su rol en Europa.

Esta mañana en la Convención, como decía el doctor Muñoz-Alonso, se ha distribuido el proyecto de nuevo Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Yo creo que tendríamos que reiterar también en este foro que, en los sistemas bicamerales, a cada Cámara tendría que reconocérsele con claridad el derecho de ejercer este derecho de *early warning* y el derecho de recurrir ante el Tribunal de Justicia directamente y no a través de los Gobiernos, si hay violaciones del principio de subsidiariedad.

En conclusión yo creo, señor Presidente, que el reto es llevar a Europa al centro mismo del proceso de toma de decisiones comunitario, en todo aquel conjunto de peticiones e intereses de los que los Senados son portavoces en el ámbito de cada ordenamiento nacional.

Con este enfoque, promocionando el rol de la Asociación de Senados Europeos, se podrá acercar Europa a sus ciudadanos.

Gracias.

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA FEDERACIÓN RUSA (Excmo. Sr.

D. Serguei Mironov):

Señor Lucas, muchas gracias. Estimados colegas, desafortunadamente ahora mismo tengo que ir ya al aeropuerto, por eso voy a ocupar solamente dos minutos de su atención.

En primer lugar, me gustaría agradecer a mis colegas españoles la hospitalidad, la recepción y organización excelente de esta reunión.

Sólo quisiera realizar una observación sobre el párrafo 4 del proyecto de Declaración: comparto el punto de vista de que en la Convención futura hay que hablar de los Parlamentos nacionales, pero quisiera decir que Rusia no es miembro de la Unión Europea y por eso tengo que hacer esa reserva oral. En general apoyo esa Declaración. Y agradezco mucho a mis colegas el placer y honor de haber estado con ustedes. Les veré a todos ustedes en Praga. Hasta luego, muchas gracias.

PRESIDENTE DEL SENADO FRANCÉS (Excmo. Sr. D. Christian Poncelet):

Señoras y señores Presidentes, estimados colegas, estimados amigos.

Quisiera agradecer al Senado español por habernos acogido de forma excepcional, demostrando la gran hospitalidad del pueblo español. Todas las atenciones que se nos han prestado nos han llegado a lo más profundo.

Ahora quisiera hablar de la función de control del Gobierno por las Cámaras Altas en materias de competencia de la Unión Europea. ¿Por qué este tema en concreto?

El motivo esencial es para mí el auténtico cambio que representan los trabajos de la Convención.

Está claro que los Parlamentos nacionales van a estar implicados en el control de la subsidiariedad a escala europea. No hay ninguna opinión adversa. Y éste es un progreso inmenso hacia una Europa más eficaz, más transparente, más cercana a los ciudadanos.

Antes de nada me parece importante destacar que los Parlamentos en general, y las Cámaras Altas en particular, son los defensores naturales del principio de subsidiariedad. Primero porque en la organización actual de las instituciones europeas nadie tiene interés en que se aplique este principio de subsidiariedad y nadie tiene la misión de hacer que se respete. Por ello, dejar que sean las instituciones europeas las únicas en velar por esta aplicación estricta del principio de subsidiariedad sería darle a un oso la misión de velar por un tarro de miel. Por el contrario, los Parlamentos nacionales, y sobre todo las Cámaras Altas, tienen interés en que este principio sea respetado de forma efectiva y en

tiempo. Al igual que las Cámaras Bajas, las Cámaras Altas están directamente implicadas en el respeto a este principio, porque son sus competencias las que están en juego, porque intervienen en la transposición de las directivas y porque son el reflejo, el eco de las expectativas de las poblaciones interesadas.

Pero como lo demuestra el caso del Senado francés, las Cámaras Altas también están vinculadas de forma particular con este principio. Se suele decir que la subsidiariedad es un problema de cultura, y que esta cultura se desconoce en Francia. Tal vez sea cierto, en el ámbito gubernamental o en la Asamblea Nacional, pero el Senado, compuesto por representantes territoriales, es muy sensible al hecho de que la decisión se tome lo más cerca posible de los ciudadanos. Por ello el Senado ha desempeñado un papel importante en estos últimos meses para que se vuelva a lanzar este debate a partir de bases sólidas. Además, por el hecho de su gran libertad de pensamiento de cara al Gobierno, el Senado es una entidad que puede velar de forma mucho más eficaz por este principio.

Y por último, como representante de los colectivos territoriales, la región, la provincia, el municipio, el Senado francés no es únicamente el defensor de las competencias nacionales, sino también de las competencias regionales y locales.

La Unión Europea, que suele practicar un federalismo inverso, en realidad no representa una amenaza para las competencias nacionales, sino más bien para las locales, sobre todo en el ámbito económico o medioambiental, lo que es bastante difícil de admitir para los ciudadanos, en un momento en que se produce un movimiento amplio de descentralización. Esto significa que en muchos casos las Cámaras Altas están más motivadas que las Bajas para impulsar la descentralización de la Unión Europea, y esto es cierto para los Estados federales, pero también para el Senado francés.

El control ejercido por los Parlamentos nacionales sobre sus propios Gobiernos en materia de subsidiariedad es, sin embargo, por naturaleza, un control muy limitado. Y esto es válido tanto para las Cámaras Altas como para las Cámaras Bajas, porque en este ámbito suelen estar colocadas en un pie de igualdad.

El control está limitado por motivos prácticos. Efectivamente, en muchos casos los representantes de los Estados miembros empiezan a debatir una propuesta cuando todavía no existe ninguna traducción en todos los idiomas, y cuando los parlamentarios todavía no conocen el texto.

A pesar de la existencia de la reserva parlamentaria, la experiencia demuestra que para los negociadores es difícil volver sobre una propuesta que ya ha llegado a un compromiso a pesar de las observaciones del Parlamento.

El control de los Parlamentos, tal como existe en estos momentos, está además limitado en cuanto a su esencia. En el Consejo de la Unión Europea es el compromiso político el que tiene el mayor valor y, en muchos casos, la víctima de este principio es la subsidiariedad. Voy a darles un ejemplo reciente referido a la indemnización de las víctimas de la criminalidad: la Comisión Europea acaba de proponer una directiva que insta a reglas mínimas en este campo. Durante el examen del Libro Verde de la Comisión, anterior a esta propuesta, el Senado francés le pidió al Gobierno que limitara la intervención comunitaria al único asunto de la indemnización de las víctimas transfronterizas. Varios Parlamentos nacionales han dirigido peticiones o solicitudes similares a sus Parlamentos, y el servicio jurídico del Parlamento ha estimado que ninguna disposición del Tratado puede justificar que la Unión Europea intervenga más allá del aspecto transnacional. Sin embargo, algunas delegaciones han estimado que se podía no tener en cuenta esta opinión jurídica y han discutido sobre el fondo mismo del texto. Entre estas delegaciones figuran las del Gobierno francés, para el cual la propuesta no plantea ningún problema particular. Esta actitud hace que sea improbable retirar o limitar esta propuesta del ámbito europeo. Este ejemplo demuestra que un control parlamentario exclusivamente nacional tiene límites. Y por este motivo los Parlamentos nacionales también deben actuar a escala europea. Y en este caso, insisto, las Cámaras Altas desempeñan un papel específico.

El grupo del trabajo de la Convención Europea encargado de la subsidiariedad, presidido por el señor Méndez de Vigo, eurodiputado, ha propuesto un sistema de control por los Parlamentos nacionales que ha alcanzado un consenso muy amplio en la Convención. Este mecanismo se basa en un doble sistema de control, por una parte, el derecho de alerta precoz, *early warning*, que le permitiría a cada Parlamento nacional llamar la atención de la Comisión cuando estime que una iniciativa va en contra del principio de subsidiariedad. Y por otra parte, la atribución para los Parlamentos nacionales del derecho de recurrir a la Corte de Justicia, al Tribunal de Justicia, para proponer que se cambie el principio. Con este mecanismo los Parlamentos estarían bastante equipados para ejercer su control y, desde esta perspectiva, es imprescindible que las Cámaras Altas dispongan plenamente de los mecanismos de control de la subsidiariedad. Esta alerta precoz, temprana, debería ser posible en cada Cámara, respetando la legalidad entre los Estados miembros, ya tengan una o dos Cámaras. Y para ello basta con dar dos votos a cada Estado.

De la misma manera, las Cámaras Altas deben tener un derecho de recurso ante la Corte de Justicia. De esta forma se evitaría entrar en el debate

sobre el papel de las regiones, debate que, a mi juicio, depende de la organización interna de cada país.

El control de la subsidiariedad ganará en eficacia y en legitimidad: eficacia porque las Cámaras Altas están más motivadas para garantizar la efectividad del principio. Legitimidad porque el control de la subsidiariedad requiere cierta independencia de cara a todas las contingencias políticas y una gran continuidad. Y en este aspecto las Cámaras Altas están muy bien equipadas.

Por lo tanto, es esencial prever una plena participación de las Cámaras Altas en este principio. Y yo creo que debemos velar por ello.

Estimados amigos, quiero aportar mi apoyo pleno a lo que ha evocado el señor Dini del Senado italiano en cuanto a la implicación de las Cámaras Altas en el proceso para que se respete este principio de subsidiariedad.

Sin embargo, ayer la Convención sobre el futuro de Europa ha vuelto a poner sobre la mesa la paridad entre la Asamblea y el Senado en cuanto al mecanismo de alerta. Esto es inadmisibile, y en estos momentos tenemos una responsabilidad particular. A título personal considero que esta decisión de ayer no es inocente; se sabía que estábamos reunidos hoy. Imaginemos que no nos pronunciamos al respecto. Evidentemente sería interpretado como una forma de consentir tácitamente a esta decisión. Pero ya hemos reaccionado, y consideramos esencial tratar en un mismo pie de igualdad a los Parlamentos bicamerales a la hora de aplicar el principio de subsidiariedad, a través del mecanismo de alerta precoz y de la facultad de recurrir a la Corte Europea.

Creo que nuestra Asociación debería movilizarse para que triunfe esta causa justa, y hacerlo cuanto antes. Por ello me permito sugerir que se complete en este sentido el apartado número cinco del proyecto de Declaración Final preparado por la Presidencia española, cuya contribución agradezco una vez más.

Gracias por haberme escuchado.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA CÁMARA HOLANDESA (Excmo. Sr. D. Gerrit Braks):

Muchas gracias, señor Presidente.

En primer lugar, estoy muy impresionado por los informes que hemos recibido esta tarde por parte de aquellos que están participando en las negociaciones de la Convención.

Aunque no estoy tan involucrado en estas negociaciones, he conseguido ahora ponerme completamente al día de lo que está sucediendo. Para mí es difícil

adoptar una postura, aunque muchos de los comentarios que acaba de hacer el señor Poncelet y antes el señor Dini me convencen, porque el proceso de una mayor integración en Europa avanza muy deprisa y ésta es la realidad: la subsidiariedad es un elemento básico para encontrar un equilibrio de posiciones. Mi posición en este momento es un poco débil, pues no soy más que el Presidente del Senado y solamente puedo hablar en términos de mayorías; y hasta el momento este tema no lo hemos discutido en nuestro Parlamento. Yo de verdad espero que Europa se integre y busque la paz y la estabilidad en el futuro, ya que ello elevará el nivel de vida y la igualdad dentro de la Unión Europea.

En suma, para mí sería muy difícil mostrarme de acuerdo con una conclusión que hable de la futura Constitución europea, porque hasta el momento no hemos tenido la posibilidad de discutirla en nuestro Senado. De todas formas, como ya he dicho esta mañana, el Senado holandés en este momento tiene la tarea formal de controlar al Gobierno en los terrenos de asuntos exteriores y de la Unión Europea.

Hace ya treinta años, en 1970 para ser precisos, el Senado creó una Comisión sobre las instituciones europeas, y sus miembros han expresado en numerosas ocasiones su preocupación sobre la limitada legitimidad democrática de esa creciente integración y la falta de comunicación, y han tratado de minimizar el déficit democrático en Europa.

Cuando se acordó Schengen, y cuando después se aprobó Maastricht y el Tratado de Ámsterdam en 1997 y el Tratado de Niza en 2000, ambas Cámaras requirieron el derecho de aprobación de legislación, que es vinculante para el Reino de Holanda. En consecuencia, el programa del Consejo de Asuntos de Justicia e Interior se discute en el Senado a través de la Comisión de Interior. Pero puede suceder que no se apruebe y que se exija al Ministro que proporcione información adicional antes de poder tomar la decisión de aprobarlo.

En 2001 se adoptó una moción que pedía un período mínimo de seis semanas entre la publicación del texto de un borrador de decisión en el que se ha alcanzado un consenso político y la adopción formal de ese texto, de forma que si ese período de seis semanas no se respeta, la moción declara que la aprobación se negará.

Ésta es una posición muy formal, pero la menciono para poner de relieve que nosotros no aceptamos automáticamente, sin condiciones, la transferencia de la autonomía de nuestro Senado. En todo caso, estoy completamente de acuerdo con la necesidad de discutir el desarrollo y el futuro de la maquinaria institucional en el contexto europeo. Hace muchos años que trabajo en Europa como funcionario, como diplomático y como Ministro, y nunca ha estado tan cerca Europa de la integración política y de sus instituciones, y nunca ha habido tanta necesidad para seguir haciéndolo.

Asimismo, cada año tenemos en nuestro Senado un debate plenario sobre el informe denominado el estado de la Unión Europea, que proporciona uno de los mejores momentos de discusión política. Este documento se presenta al Senado como un anexo al Presupuesto para el año entrante por parte del Ministro de Asuntos Exteriores.

La ayuda administrativa a los miembros de nuestro Senado nos la da una pequeña secretaría de asuntos europeos.

La transparencia hacia la toma de decisiones en Europa es algo que queremos mejorar.

Y por último, estamos desarrollando, en estrecha colaboración con la Cámara de Representantes, un sistema para hacer un seguimiento de los asuntos de Bruselas con tanta precisión como sea posible, y el objetivo es ser capaces de intervenir mucho más y en fases mucho más tempranas, cuando se empiezan a desarrollar algunas decisiones en Europa, y tratar de reducir el déficit democrático en Europa tanto como sea posible. Esto es lo que nosotros tratamos de hacer y es a lo único a lo que me puedo comprometer con todas mis fuerzas.

Muchas gracias por darnos la oportunidad de hablar hoy y muchas gracias por organizar esta Conferencia con este tema que es tan vital para el desarrollo de la historia de Europa y, lo que es más importante, de los pueblos de Europa.

Muchas gracias por su atención.

PRESIDENTE DEL BUNDESRAT DE AUSTRIA (Excmo. Sr. D. Herwig Hosele):

Señor Presidente, estimados señoras y señores,

En primer lugar, para mí es una obligación, una necesidad, expresarle al Presidente del Senado español la maravillosa hospitalidad de la que ha hecho gala, la excelente organización en este maravilloso ambiente, que desde luego facilita mucho el intercambio de ideas.

Muchas cosas ya se han dicho hoy por personas muy competentes, pero me gustaría solamente destacar un aspecto. Si estamos en una fase de debate público del que ha de surgir el proyecto de una nueva Europa, es necesario destacar claramente el papel tan especial que se les asigna a los Parlamentos nacionales como portadores de la legitimidad democrática en la arquitectura de Europa. El ritmo creciente de la integración, del que todos somos conscientes, ha llevado a la unidad de la población de Europa, al aumentar la confianza de los ciudadanos en esta Europa común.

Personalmente yo me oriento en este debate por dos principios: en primer lugar, debemos cuidar de no hacer lo contrario de lo que esperan los ciudadanos de nosotros. Es decir, debemos simplificar las cosas, en lugar de complicarlas. Y en segundo lugar, antes de realizar cualquier reforma de la estructura institucional

debemos estudiar el papel y el funcionamiento del sistema actual y, por lo tanto, realizar una especie de auditoria institucional.

Para poder contrarrestar los déficits democráticos parlamentarios, es necesario que se aplique el proceso de codecisión de manera más intensa y también las capacidades de control de los Parlamentos nacionales ante sus Gobiernos.

Se trata sobre todo de saber de qué manera y en qué volumen y en qué momento los Gobiernos van a informar a sus Parlamentos, van a consultarlos y van a buscar su aprobación.

Permítanme que con el ejemplo del *Bundesrat* austriaco mencione algunos aspectos: el control del Gobierno por los Parlamentos nacionales es esencial, porque considero que la tarea más importante de los Gobiernos consiste en informar a sus Parlamentos con regularidad sobre lo que sucede en Europa. Naturalmente cualquier corporación parlamentaria, en función de sus ámbitos de competencia, debe ser informada de la manera que establezca de manera soberana cada Estado. En el caso de Austria, las dos Cámaras, el Consejo Nacional y el *Bundesrat*, prácticamente obtienen todos los documentos sobre el proceso de debate europeo, para que puedan decidir cuando se tratan asuntos de la Unión Europea en los órdenes del día de ambas Cámaras.

Pero además en el *Bundesrat* pueden celebrarse deliberaciones en el Pleno (con 62 miembros) o en una Comisión (con 15 miembros que representan proporcionalmente las fracciones políticas).

También se aplica el principio de que allí donde haya asuntos que afecten a regiones federales en la Unión, ahí actúa sobre todo la Segunda Cámara en el proceso legislativo para poder proteger sus derechos. Por eso, también en el marco de la Convención Europea hay intentos de que se aumente la influencia de la Segunda Cámara. Para ello en principio, desde mi punto de vista, es importante que la competencia de los Estados miembros para determinar su estructura política y constitucional, incluida también la organización de las autoridades estatales, se reconozca de forma clara, como sucede en la actualidad a través del artículo 9, párrafo 6 del proyecto del Tratado Constitucional.

Un elemento esencial del Tratado Constitucional será, por lo tanto, la importancia que tienen los Parlamentos nacionales, incluida la Segunda Cámara, para evitar que se socaven sus competencias. Y esto se debería reconocer a través del control de la subsidiariedad. En el futuro ordenamiento de competencias, la transparencia es un punto esencial para delimitar las responsabilidades y para aceptar la actuación política de la Unión.

En los Estados miembros con un Parlamento bicameral, como ya se ha dicho en varias ocasiones, ambas Cámaras deberían poder utilizar el mecanismo de alarma precoz, y ambas Cámaras, como es natural, también deberían poder

acudir al Tribunal de Justicia Europeo cuando estén afectadas sus competencias.

Estimadas señoras y señores, estoy convencido de que el anclaje de estas propuestas en el futuro Tratado Constitucional de la Unión Europea sin duda va a llevar a un fortalecimiento de los Parlamentos nacionales, y sobre todo de las Segundas Cámaras en el marco de la toma de decisiones dentro de la Unión Europea.

Desde el punto de vista austriaco, y como dijo antes el Presidente Poncelet, las Segundas Cámaras están absolutamente predestinadas a ser órganos de subsidiariedad y abogados próximos a los ciudadanos. Creo que es fundamental que para construir la Europa común y la conciencia de Europa los mandatarios tienen una función de control fundamental que realizar.

En este sentido, doy las gracias de nuevo por nuestra reunión de hoy y por este intercambio de ideas. Muchas gracias.

PRESIDENTE DEL SENADO DE BÉLGICA (Excmo. Sr. D. Armand de Decker):

Gracias, señor Presidente.

Ha sido verdaderamente un gran placer escuchar las intervenciones de todos aquellos que me han precedido en el uso de la palabra, sobre todo las intervenciones del señor Dini y del señor Muñoz-Alonso, que forman parte de la Convención y que han seguido en directo sus deliberaciones.

Estamos aquí reunidos para tratar de todos estos temas en un momento que creo estratégico. La construcción europea se ha venido haciendo en los últimos treinta o cuarenta años paso a paso. Nunca nos hemos planteado las cuestiones fundamentales, las cuestiones vitales, es decir, la razón por la cual queremos construir Europa y qué Europa queremos construir. Y este método que hemos venido utilizando ha tenido éxito. Sin embargo, al mismo tiempo, creo que lentamente hemos agotado este método de trabajo, y por esta razón nuestros Gobiernos en la Cumbre de Laeken sintieron la necesidad de crear esta Convención y de asociar a los diferentes Parlamentos nacionales a la construcción europea.

Ya no se podía continuar construyendo Europa tan sólo a través de conferencias diplomáticas, como se ha venido haciendo en los últimos cuarenta años. La razón por la que nuestros dirigentes han sentido esta necesidad de cambiar es que hasta ahora se había tenido éxito en la gestión comunitaria de ciertos temas importantísimos, como el mercado único, que nos ha llevado hasta el euro, hasta la moneda única o común. Y a partir de este momento, cualquier etapa futura para construir Europa afectará necesariamente a sectores que

afecten directamente a la soberanía de los Estados.

Los temas más candentes dentro de los próximos 15 años van a ser la política exterior común, la política de seguridad común, la política de defensa común, la política de seguridad interior o de justicia común. ¿Cómo vamos a plantear estos temas europeos en nuestros Parlamentos nacionales?

Hasta hoy en día, prácticamente siempre, hemos tratado estos asuntos como si la política europea de nuestros Estados miembros fuera parte de la política de asuntos exteriores. Pero lo cierto es que la política europea tiene mucho que ver con la construcción y con la gestión interior de nuestros países, porque la dimensión europea es elemento complementario indispensable incluso para defender nuestros intereses nacionales.

Me voy a referir a la experiencia del Parlamento belga, en el que se crearon una serie de Comisiones especializadas sobre temas europeos. Tenemos una Comisión especializada sobre temas europeos en el Congreso y otra en el Senado, que se reúnen generalmente de forma conjunta. Cada vez que hay una cumbre europea o un Consejo Europeo, los Ministros implicados, o el Primer Ministro, o el Ministro de Asuntos Exteriores vienen a exponernos las posiciones que van a defender, y luego, al finalizar nos informan de lo que se ha debatido y de lo que se ha decidido. Sin embargo, me parece que esta información se muestra hoy día insuficiente.

En segundo lugar, y con el objeto de profundizar en el control de la política europea por parte de nuestros Parlamentos, se creó la COSAC. Creamos la COSAC hace aproximadamente diez años y creo que ha sido realmente muy beneficiosa. Sin embargo, hoy en día resulta insuficiente para las necesidades actuales. ¿Por qué? Porque, en primer lugar, su agenda la fija el país que tiene la Presidencia, lo que quiere decir que no hay ninguna continuidad en el trabajo de la COSAC. En segundo lugar, los parlamentarios miembros de la COSAC son especialistas generales y no especialistas en los diferentes temas que se van tratando. En tercer lugar, la COSAC es hoy en día insuficiente, porque no tiene ni siquiera una secretaría permanente (tema en discusión).

¿Qué podríamos hacer? Personalmente yo comparto el análisis del señor Poncelet y del señor Dini cuando afirman que hay que asociar a las Cámaras Altas a este ejercicio de construcción europea. ¿Y por qué? Porque, por lo menos un país como el mío, en el que el Senado representa entidades federales, territorios o regiones, la construcción europea ya no se limita a los Estados, sino que implica también a las organizaciones territoriales de nuestros Estados.

Dicho esto, creo que hemos abordado este tema centrándonos en el ángulo de la subsidiariedad. Y aquí me uniré un poco a los propósitos de nuestro amigo

Braks y, por lo tanto, voy a ser más prudente. Creo que mi país es uno de los países miembros de la Unión Europea más federalista y, por lo tanto, desconfiamos (en general, no estoy hablando personalmente, porque yo comprendo perfectamente los límites de un federalismo excesivo). Es verdad que en mi país desconfiamos un poco de una aplicación del principio de subsidiariedad. Tenemos ciertos recelos y pensamos que si aplicamos este principio con demasiado rigor, vamos a impedir la aplicación de algunas políticas europeas. Y sobre todo sabemos que los temas a los que nos vamos a enfrentar en el futuro son temas que tienen que ver con la soberanía nacional.

Dicho esto, creo que si examinamos las necesidades de control de las instituciones europeas, y si reflexionamos sobre en qué campo debemos avanzar más, llegamos inmediatamente a la conclusión de que los Parlamentos nacionales deben profundizar en el control de la política extranjera, la defensa, la justicia e interior.

Creo que no va a ser posible que avancemos en estos sectores si nuestros parlamentarios nacionales permanecen todavía condenados en el futuro a no poder discutir sobre estos asuntos más que en un marco nacional. ¿Cómo podemos pensar que un parlamentario conservador británico euroescéptico pueda llegar a debatir sobre una política exterior común, si tan sólo puede discutir sobre este aspecto en la Cámara de los Comunes? Tiene que tener la posibilidad de plantear esta cuestión a sus colegas de otros países.

Y pasa lo mismo en relación con la lucha contra el terrorismo, la política interior o la seguridad.

Por ello creo que tenemos que poder responder a estos asuntos con miras amplias. Y por ello defendí públicamente en Bélgica y enfrentándome a mi Gobierno, la idea del Presidente de la Convención, señor Giscard d'Estaing, de crear, como prolongamiento de la Convención y asociando los diferentes Parlamentos, un Congreso de los Pueblos Europeos.

¿Cuáles serían las características de este Congreso de los Pueblos Europeos? Aunar parlamentarios europeos con parlamentarios nacionales en un foro que aúne estas dos fuerzas.

Defiendo, pues, la creación de un Congreso de los Pueblos de Europa, e iría más lejos incluso que la propuesta del señor Giscard d'Estaing. Giscard d'Estaing, por su función, ha de permanecer muy prudente y cree que este Congreso de los Pueblos de Europa debería servir fundamentalmente como foro de discusión sobre el estado de la Unión, que celebre tan sólo un único debate anual de este foro. Y yo personalmente creo que tendría que reunirse regularmente bajo la forma de Comisiones especializadas.

Sé que existen reticencias a esta idea de formación de un Congreso de los Pueblos Europeos, porque supondría la creación de otra institución más; y yo creo

que este Congreso no sería otra institución, sino que representaría la reunión de dos instituciones. Este Congreso sería la reunión del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Es decir, sería una reunión de dos instituciones de forma regular, se haría un único debate general y luego otras reuniones sectoriales. Precisamente, este Congreso podría ocuparse del principio de subsidiariedad y, con el tiempo, convertirse en una especie de Senado europeo. Un Senado europeo que no tendría necesariamente competencias legislativas a nivel europeo, sino que sería una Cámara que se ocuparía de los temas del segundo y del tercer pilar. Creo que ésta es la única forma de conseguir que avance la idea de Europa.

Señor Presidente, eran tan sólo unos comentarios que quería expresar. Y a modo de conclusión decirles que pienso personalmente que es favorable incluir la enmienda que ha propuesto el señor Poncelet, porque creo que es importante que las Cámaras Altas, por su naturaleza, por su perfil y por su composición han de adherirse y juntarse a la construcción conjunta de Europa.

Muchas gracias por su atención.

VI. DECLARACIÓN FINAL DE LA IV REUNIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE SENADOS EUROPEOS.

*Los Presidentes de las Cámaras Altas,
reunidos en el Senado de España el día 28 de febrero de 2003,
en la Cuarta Reunión de la Asociación de Senados Europeos,
bajo la Presidencia del Excmo. Sr. D. Juan José Lucas,*

- conscientes de que la función de control constituye hoy el núcleo central de la actividad de los Parlamentos;
- valorando la importante contribución que las Cámaras Altas realizan en la función de control de nuestros regímenes democráticos, debido a las peculiaridades de su representación;
- conscientes de que la estrecha conexión entre Gobiernos y mayorías estables ha modificado el significado de los mecanismos clásicos de control parlamentario, lo que requiere una mejor definición de la posición de las minorías;
- valorando la importante contribución que desde las Cámaras Altas se puede hacer a la transparencia de la vida política, a través de la publicidad de los debates y de la contraposición de las plurales opciones políticas, con el apoyo de las nuevas tecnologías;
- deseando reforzar el papel de los Parlamentos Nacionales en el proceso de construcción europea, con el fin de aproximar los ciudadanos a sus gobernantes cuando actúan en el ámbito de la política exterior y de la Unión Europea;

DECLARAN

1. su voluntad de continuar trabajando en común con el fin de compartir sus experiencias, mantener el impulso democrático en sus respectivos Estados y asentar la legitimidad de la Unión Europea,
2. su convicción de que la existencia de Parlamentos bicamerales

refuerza la función de control encomendada al poder legislativo al introducir elementos de diversificación en la representación política,

3. su firme voluntad de profundizar en la reflexión sobre las transformaciones de la función de control y sus consecuencias en la estructura y funciones de las Cámaras Altas,

MANIFIESTAN

- su satisfacción por el ofrecimiento del Senado de la República Checa para organizar la V Reunión de la Asociación de Senados Europeos, en septiembre de 2003.
- su agradecimiento a las propuestas formuladas por el Senado de Polonia, el Bundesrat de la República Federal de Alemania, y el Senado de Suiza, para acoger las reuniones de la Asociación de Senados Europeos de los años 2004, 2005 y 2006.

Los Presidentes de las Cámaras Altas de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países candidatos a la adhesión

DECLARAN IGUALMENTE

que han examinado con interés los intensos trabajos realizados por la Convención Europea, en relación con el papel de los Parlamentos Nacionales en el proceso normativo de la Unión Europea.