

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO PARA EL PARLAMENTO EUROPEO (*)

ECKART KLEIN

I

Severiano de Monzambano, alias SAMUEL PUFENDORFF, describió al Sacro Imperio Romano-Germánico como *irregulare aliquod corpus et monstro simile* (1) por la razón de que no cabía discernir al titular de la soberanía, y por eso mismo, tampoco la forma del Estado ni la *ratio status* del Imperio, esto es, la razón justificativa del Estado. Para el autor del instrumento constitucional del Imperio (*Reichsverfassungsschrift*) de 1667 se derivaba de esto una perplejidad que era casi imposible no percibir y que le impedía formular las propuestas de remedio susceptibles de señalar el camino hacia un Estado de forma regular; PUFENDORFF temía, en particular, que cualquier intento, por bien intencionado que fuese, de alterar aquella situación precaria y movediza pudiese suponer el golpe mortal para el Imperio.

Como irregular cabría definir asimismo el estado de las Comunidades Europeas, y en su caso del Parlamento Europeo, es-

(*) Artículo publicado bajo el título *Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament*, por el doctor ECKART KLEIN, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maguncia (Mainz), en el número 2, abril-junio de 1987, de la revista trimestral *Europarecht* (editorial *Nomos Verlagsgesellschaft*, Baden-Baden, República Federal de Alemania), págs. 97-112.

Traducción del Letrado de las Cortes Generales, MARIANO DARANAS PELÁEZ, Jefe del Departamento de las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados.

(1) «Cuerpo irregular y parecido a un monstruo».

pecialmente cuando se pretende asignarle un puesto en la evolución histórica del parlamentarismo como sistema político. Casi se podría ver en el Parlamento Europeo un Parlamento que simplemente «había llegado muy tarde», obligado a recorrer a toda prisa todas las etapas de la evolución parlamentaria, para poder presentarse al final como un Parlamento clásico –en el sentido de un Parlamento que desempeñe el conjunto de las competencias y funciones que han ido desarrollando los Parlamentos nacionales– de las democracias occidentales a lo largo del proceso de la historia. Si se analiza la situación presente del Parlamento Europeo, la verdad es que no cabe encasillarla en ninguna fase concreta de desarrollo. Por lo que se refiere al derecho presupuestario, el Parlamento sigue estancado en una época casi estamental. La falta de separación en el Parlamento Europeo entre mayoría gubernamental y oposición, separación que en el sistema parlamentario de gobierno ha abocado a una reestructuración de vasto alcance en la función de control, nos recuerda la fase del parlamentarismo de las monarquías constitucionales (2). En cambio, la votación de censura que el Parlamento podría formular, es susceptible de obligar a la Comisión a dimitir solidariamente, colocándola así en una posición de dependencia frente al Parlamento clásica en el sistema parlamentario de gobierno. Pero si se pregunta por la función legislativa, el Parlamento Europeo retrocede a los tiempos del preconstitucionalismo. Pertenece, en cambio, a nuestra época la legitimación de los diputados del Parlamento Europeo por el sufragio directo y universal. También la capacidad del Parlamento de participar en conflictos judiciales sobre el alcance de sus competencias es indicadora de su inserción en un sistema democrático moderno de división de poderes estatales.

Ahora bien, una cosa es la perspectiva histórica y otra la cuestión de si está justificada. El sentido de plantearse esta interrogante deriva, como ya se ha indicado, de la expectativa de que el Parlamento Europeo se encuentre en camino o, al menos

(2) El autor dice textualmente «parlamentarismo constitucional», pero hemos preferido decir «parlamentarismo de las monarquías constitucionales» porque es una expresión más clara e indicatoria desde el punto de vista histórico.

deba emprender el camino, de convertirse en un Parlamento clásico. Se podría en este punto, por ejemplo según el criterio del citadísimo catálogo de función es de BAGEHOT, enumerar aspectos positivos y aspectos negativos, deducir de ellos los déficits comprobados y entrar en lucha política y jurídica por la supresión de las lagunas que se han puesto de manifiesto. Esto presupone saber lo que se quiere y, sobre todo, saber lo que se debe querer. Pero ¿está realmente claro el objetivo? ¿No deberíamos pensar en este punto en esa mutua correlación en la cual PUFENDORF veía la norma del Estado y la finalidad del Estado? Es verdad que no cabe elevar a categoría absoluta una coordinación intrínsecamente ligada a un período determinado. Pero sí cabe deducir de ella —hablando en términos más modernos— el punto de vista de la adecuación de las funciones. Aplicado a las Comunidades Europeas, esto nos conduce a la interrogante de cuál es su finalidad, de cuál debe ser su objetivo, y desde este punto habría de determinar qué Parlamento es el adecuado para la Comunidad.

II

Sin embargo, debe abordarse en primer lugar el enfoque del tema desde otro ángulo. Nos referimos al aspecto de la legitimación del poder y de su ejercicio. La necesidad de legitimar el poder ha existido siempre, si bien con el advenimiento del racionalismo se ha convertido asimismo en imperativo jurídico; y en este punto, entre las fuentes de legitimación en principio disponible aparece hoy el pueblo en los Estados libres (soberanía popular) como única fuente de legitimación.

El parlamentarismo guarda una estrecha, aunque no exclusiva relación con esta evolución. Una de sus raíces es fundamentalmente el Estado de Derecho y la limitación del poder. El conjunto del poder estatal no se recorta, pero sí se divide mediante la diferenciación de uno de sus propios órganos, con lo que se pretende impedir el abuso de poder y asegurar la libertad. Aquí se trata en particular de la libertad de aquellos que están representados por dicho órgano, el Parlamento. Mientras que el Parlamento estamental sólo podía representar intereses determina-

dos, y sólo disponía, por tanto, de una base limitada de legitimación, el sufragio, libre, directo y universal permite una representación parlamentaria del pueblo del Estado en su conjunto. La legitimación democrática del ejercicio del poder no se queda ciertamente asegurada mediante la simple libre elección de los diputados; esto sólo se consigue cuando el Parlamento ejerce ese poder por sí mismo o cuando él mismo está en condiciones de transferir su propia legitimación a los demás órganos ejercitantes del poder.

En los Estados democráticos esto ha conducido a que se asignaran las siguientes funciones a los órganos de representación popular:

- La centralización del poder legislativo en el Parlamento.
- La asunción de la transferencia de legitimación a los órganos no constituidos por un acto electivo.

El control Ejecutivo.

Hay que preguntarse naturalmente si las consecuencias extraídas del principio democrático para el parlamentarismo son trasladables a las Comunidades Europeas, y esto no se logra simplemente negando o minimizando en cualquier caso las diferencias existentes entre las comunidades y los Estados. Desde luego es verdad, por no citar más que un argumento, que tampoco el Estado como tal Estado constitucional tiene pleno arbitrio para actuar, pero no sólo es irrestrictamente capaz de obrar –al contrario de las Comunidades– en el campo del derecho internacional, sino que además dispone en la esfera interna de la posibilidad de decidir qué tareas habrá de desempeñar; tampoco en el Estado democrático existe un repertorio preestablecido de funciones del Estado. En cambio, las Comunidades Europeas están limitadas al cumplimiento de fines determinados –por mucha que sea la amplitud con que han sido definidos–, y su misión no reside, por ejemplo, en preocuparse de la seguridad interior y exterior.

De todos modos no resultan determinantes estas diferencias desde el punto de vista de la necesaria legitimación del poder. Nadie discute que las Comunidades ejercitan un poder público.

Pero en la medida en que lo hacen, resulta necesario legitimar ese poder, y el principio válido de legitimación para el poder comunitario puede ser únicamente el democrático. Así viene compulsivamente impuesto por la estructura constitucional democrática de los Estados miembros, que se comunica obligatoriamente al derecho comunitario como fundamento jurídico general. Frente a éste no valen otros principios concebibles de legitimación. Cabría pensar, a primera vista, en una legitimación mediante vínculo de derecho y control judicial. Pero el derecho en sí no legitima, sino que únicamente legaliza, más aún, el derecho sólo legitima en la medida en que esté legitimado quien dicta el derecho. De ahí que sólo en una sociedad democrática con un Estado de Derecho coincidan legalidad y legitimidad, lo cual demuestra que el derecho sin un legislador democrático no sirve para la legitimación del poder. El que en fases de transición y a corto plazo la legalidad pueda hacer las veces de legitimidad, es algo que procede dejar de lado, pues no es ésta la situación de las Comunidades Europeas.

La legitimación por competencia (*Legitimierung kraft Sachverständes*) podría ser otro principio de legitimidad. Efectivamente, lo abstruso, lo complejo y lo complicado de las tareas y de su ejecución, tal como se plantean en la vida social moderna, inducen fácilmente a la tentación de recomendarlas a la decisión de expertos, de extraer, pues, la legitimidad no tanto de la voluntad como del conocimiento. Sin embargo, desde un enfoque democrático estos elementos aristocráticos son muy difíciles de aceptar. Además existe otro problema de aceptabilidad, concretamente en relación a las consecuencias y repercusiones previsibles de las decisiones tomadas por expertos. En el caso posible de que todos resulten afectados por ellas, a la universalidad del círculo de afectados debe corresponder también la universalidad del círculo de responsables, por tanto, de los obligados a rendir cuentas, y también en este punto se hace perceptible el efecto integrador de las decisiones democráticamente legitimadas.

Una vez que se reconoce el principio de democracia como el principio legitimador decisivo para las Comunidades Europeas, procede preguntarse en el marco de la temática que aquí

se va a tratar, qué consecuencias se derivan de todo esto para el Parlamento Europeo. La legitimidad democrática del poder comunitaria no tiene necesariamente que ser en virtud de una mediación parlamentaria, sino que puede más bien residir en el asentimiento de los afectados mediante la ratificación de derecho interno de los acuerdos comunitarios, así como en la legitimidad democrática nacional de los gobiernos de los Estados miembros, los cuales la transmiten conjuntamente a la Comisión y al Tribunal de Justicia –y actuando como Consejo comunitario– a los actos jurídicos que éste emane. En cualquier caso la legitimidad democrática de la Comunidad resulta ser una legitimación compuesta aportada por los Estados miembros, es decir, un mosaico de legitimidades.

Con esto estamos lejos, sin embargo, de haberlo dicho todo; ante todo hay que tomar dos puntos en consideración. La legitimidad estructurada corporativamente, ya aludida, va menguando cada vez más, lo que se debe no tanto a la distancia aumentativa del momento de la firma de los tratados –en este sentido cabría entender, por lo demás, la ratificación de las modificaciones del tratado fundacional como renovación del asentimiento–, como principalmente al hecho de que la actividad del Consejo –y en su caso de sus miembros– se sustrae más y más al control parlamentario nacional. El segundo punto se cifra en la aplicabilidad inmediata de los actos comunitarios en derecho internacional, con lo cual se trasciende la estructura estatal y corporativa de las organizaciones internacionales usuales y se crea, mediante la intervención sobre los ciudadanos de los Estados miembros, un substrato de personas afectadas por igual –igualitariamente en virtud del imperativo de la igualdad de derechos–. Precisamente para la representación de éstos debía servir desde el primer momento la Asamblea, hoy día el Parlamento. Como destinatarios del derecho comunitario los Estados miembros y sus ciudadanos obtuvieron unos órganos de representación, que tenían que contribuir ambos –pues por su parte ya estaban democráticamente legitimados– a la legitimidad democrática de la Comunidad. El flujo, en cualquier caso, fácticamente menguante, de legitimación democrática que alimenta a las Comunidades Europeas a través de los Gobiernos de los Es-

tados miembros, se podría en este sentido, verse equilibrado por la otra fuente legitimadora, el Parlamento. Cabría inferir un apoyo a esta opinión de la conocida sentencia del Tribunal Europeo de Justicia (*Europäischer Gerichtshof*) de 20 de octubre de 1980, según la cual el principio democrático en las Comunidades se expresa precisamente mediante la cooperación (audiencia) del Parlamento en la emanación de actos jurídicos. Pero acaso esta idea, especialmente tentadora después de las elecciones directas al Parlamento, influyen realmente hasta el punto de que quepa ya extraer de ella consecuencias para las funciones y las competencias del Parlamento o al menos consecuencias político-jurídicas.

III

Por de pronto es aconsejable una ojeada algo más atenta a la fuente de legitimidad, que, por así decir, se configura en el Parlamento y en él se hace operativa. Si por representación se piensa en algo a la vez ausente y sin embargo actual, hay que preguntar de qué se trata. En el Estado el pueblo está representado por el Parlamento; en la representación se cumple un acto de imputación que engendra legitimidad. ¿Frente a quién se consume este acto en la representación por el Parlamento Europeo?

Según los Tratados, la Asamblea (*die Versammlung*) se compone «de representantes de los pueblos de los Estados unidos en la Comunidad». No se hace referencia, pues, a los grupos étnicos, sino a los pueblos de los Estados miembros. Pero de este modo es manifiesto que tampoco lo representado en el Parlamento es una unidad, sino que se trata de unidades, es decir, de una pluralidad. En este punto, si se compulsula el tenor literal del Acta sobre elecciones por sufragio universal directo de los diputados a la asamblea, tampoco se ha modificado nada como consecuencia de las elecciones directas. Si el parlamento democrático constituye «como órgano públicamente decisor y órgano directivo integrador del pueblo la representación institucional (representación popular) de la sociedad en el Estado burgués», no se cumple en el Parlamento Europeo el principio de la representación parlamentaria, es decir, de la representación unificadora.

Es verdad que en esta materia se suele mirar como fuente de referencia la declaración de voluntad del preámbulo del Tratado de la CEE (*EWG-Vertrag*) «de sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», y se alega la dinámica resultante de esta declaración y se niega que al Parlamento Europeo le esté prohibido atribuirse el papel de semejante representación parlamentaria. En rigor no cabe deducir del Tratado prohibición alguna de una evolución en este sentido, toda vez que —como dicen GRABITZ y LAUFER (3)— el artículo 137 del Tratado CEE y las disposiciones correlativas de los demás tratados pueden entenderse en el sentido de que los diputados al Parlamento deberán elegirse en contingentes predeterminados de las diversas naciones. La verdad es, sin embargo, que el Tratado no contiene tampoco mandamiento alguno de integración en este punto.

Independientemente de esta actuación fundamental, hace falta, no obstante, cumplir unas condiciones jurídicas y políticas, para que se pueda calificar la representación como proceso generador de unidad. Una primera condición es la existencia de un derecho electoral y de un procedimiento electoral comunes. La creación de un órgano representativo unitario puede lograrse sólo cuando estén en pie de igualdad jurídica quienes contribuyan a configurarlo, valgan unas mismas normas de elección y de elegibilidad para todos y se aplique el mismo sistema electoral. De no ser así, empieza por faltar el fundamento mismo de la disposición de los electores a conceder representatividad al órgano global electivo y a identificarse con él. Aunque se ha discutido, es pertinente el argumento de KAISER de que la representación democrático-parlamentaria debe ser igualitaria e implica, por tanto, el mismo régimen electoral. Pues bien, esto es incompatible con una asignación de mandatos en gran parte independiente del número de habitantes. No resulta en absoluto convincente la objeción de que también en el derecho electoral interno se admite la relativización del éxito aritmético expresado por los votos; aquí lo decisivo es que en esta esfera todos los electores

(3) Autores de un Comentario al Tratado de la CEE (mayo de 1986), citados por el propio autor del artículo.

quedan expuestos en igual medida a ese peligro de relativización. Todo esto, en cambio, es totalmente distinto en una contingencia de los mandatos destinada a los Estados como tales.

No deja tampoco de tener significación que a pesar de numerosos ensayos no existan partidos políticos a escala europea. El problema, como ha demostrado DEATE KOHLER (4), se imbrica estrechamente con el mantenimiento de los sistemas electorales nacionales, siendo el denominador común la subsistencia de la posición dominante de los partidos nacionales. Es verdaderamente extraño que ni siquiera el proyecto presentado por el Parlamento de un acuerdo de fundación de la Unión Europea (5) aluda a los partidos políticos, fosilizándose así –como dice HEINRICH TRIEPEL (6)– en el estadio en que se ignoraba a los partidos, entre la época en que se les combatía y el momento en que se legalizaron. En todo caso esto indica que se subestima el papel de los partidos políticos en la generación de una representación parlamentaria productora de unidad.

La consecuencia de todo lo que antecede es que el Parlamento Europeo no constituye un órgano unitario susceptible de ser confrontado estructuralmente al Consejo como tal órgano federal; sólo eufemísticamente cabría describirlo como órgano unitario *in fieri* (*im Werden*). Es cierto que la legitimidad que el Parlamento Europeo puede invocar y transmitir es una legitimidad democrática directa, pero también aquí se trata de una legitimación compuesta, nutrida de diversas fuentes y, por tanto democrática y *federal*. El proceso de integración política no ha tenido hasta el momento la fuerza de identificación de construir un pueblo europeo capaz de entrar en la historia como magnitud política operante. De haber sido éste el caso, estaría en condiciones de dictar una Constitución europea como *pouvoir consti-*

(4) Artículo *Der Abgeordnete als Vertreter des europäischen Volkes? Die Demokratietheorie vor der Bewährungsprobe*, ¿El diputado como representante del pueblo europeo? La teoría democrática ante la prueba de su validez, en *Europarecht* (EuR), 1978, pág. 333 y ss., 350.

(5) Es decir, el proyecto SPNIELLI de 1986.

(6) *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (La Constitución y los partidos políticos), 1927, pág. 8.

tuant mediante una *creatio ex nihilo*. No parece, sin embargo, que el Parlamento Europeo pensara en la existencia de semejante poder constituyente cuando solicitó, como primera medida los parlamentos de los Estados miembros la aprobación en su proyecto de Unión Europea.

Con esto –como ya hemos subrayado– no podemos poner en tela de juicio la legitimidad democrática del Parlamento Europeo. Lo que sucede es que no representa unidad alguna, sino a una pluralidad; representa –como bien dicen los tratados– a las naciones de los Estados miembros *Staatswölker der Mitgliedstaaten*). Su legitimidad democrática es ciertamente directa, pero al mismo tiempo federal como lo es la del Consejo de Ministros. Y siendo esto así, parece que tampoco el Parlamento está fundamentalmente más capacitado que el Consejo para definir los intereses comunitarios y el bien común de la Comunidad. Por tanto, la contraposición que se ha establecido de intereses comunitarios e intereses nacionales entre ambos órganos, podría producir una imagen falsa. Entre ambos están obligados, como órganos comunitarios que son, a procurar el interés común de la Comunidad. Esto no excluye, sin embargo, ni en un caso, ni en el otro, la consideración y la articulación de intereses nacionales, si bien en uno de los dos supuestos lo «nacional» dice más bien referencia al elemento «estatal» (*mitglied staatliche*), mientras que en otro se refiere fundamentalmente al elemento de «pueblos» (*staatsvolkhaft*) dentro de los países miembros. Precisamente en el hecho de que las Comunidades Europeas se basan en ambos fundamentos, reside su diferencia característica respecto de otras organizaciones internacionales.

IV

Se trata ahora de sacar de los elementos de juicio ya obtenidos, consecuencia en cuanto a las funciones del Parlamento Europeo. Se expondrían en primer lugar diversas cuestiones individuales ya debatidas por la doctrina, para intentar al final trazar una imagen de las funciones del Parlamento que puedan ser adecuadas a una situación meditada y razonable de las Comunidades Europeas.

Se plantea un primer problema con la exención firmada y practicada del Parlamento Europeo del principio de competencia individual limitada (*beschränkte Einzelermächtigung*). La ampliación de las actividades del Parlamento allende los factores de actividad enunciados en el Tratado ha sido aceptado por los demás órganos, o, cuando menos, no ha sido objeto de admonición, incluso parcialmente fomentada por ellos mismos. Aun en el caso, y precisamente en el caso, de que se subraye el carácter constituyente de los Tratados comunitarios, subsiste naturalmente la interrogante de hasta qué punto tienen los órganos, por sí solos o actuando conjuntamente, potestad dispositiva sobre la Constitución. En relación con la frase ya citada del Preámbulo acerca de una cooperación cada vez más estrecha entre los pueblos europeos cabría pensar, a propósito del principio de la competencia individual limitada, en una «norma constitucional abierta» (*einde «Offene Verfassungsnorm»*) en el sentido en que lo dice el Tribunal Constitucional Federal, cuyo cierre o eventual concreción se deja también encomendada a los órganos político-constitucionales. De ser esto así, se podría derogar el principio, con aplicación igualmente a los demás órganos comunitarios. Por mi parte, dudo de que la idea general de integración contenida en el Preámbulo tenga tal alcance. Hace falta, pues, una justificación especial (*Spezialrechtfertigung*) por lo que al Parlamento Europeo se refiere. POHLE la ve (7) en la «posición del Parlamento como representación popular» (*Stellung des Parlaments als Volksvertretung*) y BLECKMANN (8) —después de las elecciones directas— en que el Parlamento, en virtud del principio democrático posee «la plenitud del poder soberano» (*die Fülle der Hoheitsgewalt*). Según esto, no hace falta autorización individual alguna de la Constitución, la cual opera para el Parlamento no de modo legitimador de competencias, sino únicamente como limitadora de competencias. «Plenitud de poder soberano» significa soberanía; como quiera que BLECKMANN describe el estado

(7) En el *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3.^a edición, 1983, artículo 137 del Tratado (editado por GROEBEN/THIESING. EHLERMANN).

(8) *Das Demokratieprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht* (El principio democrático en el derecho de las Comunidades Europeas) en la obra del propio autor *Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht* (1986), Estudios sobre el derecho de las Comunidades Europeas.

actual de las Comunidades Europeas en su evolución desde la soberanía de los Estados miembros a la soberanía exclusiva del Parlamento Europeo (es decir, del pueblo europeo en definitiva) con el concepto clave de la doble soberanía (*Doppelsouveränität*) del Parlamento Europeo y de los Estados miembros, en este caso, también el Consejo de Ministros, junto al Parlamento, deberá disponer de la «plenitud del poder soberano», con todas las consecuencias que ello implique. Así, resulta que justamente este punto de vista labora contra el resultado que se desea. Con la entrada en vigor del Acta Unica Europea, cuyo Título III implica jurídicamente en lo sucesivo al Parlamento Europeo en la Cooperación Política Europea (*Europäische Politische Zusammenarbeit* –abreviadamente EPZ–), queda eliminada en cualquier caso para el futuro toda inseguridad en el amplio sector de las tomas de posición política.

Por lo que hace a las ampliaciones de competencias mediante los acuerdos de concentración (*Konzertierungsabsprachen*), también aquí subsisten obstáculos difíciles de eliminar. En la cuestión de la calificación jurídica de estos debates cabe seguir en lo fundamental a HILF (9); ante todo hay que decir que el punto de vista de la lealtad del órgano obedece a una base argumental que, sin embargo, no acaba de ofrecer seguridad. El Tribunal de Justicia Europea ha evitado pronunciarse sobre este punto en los casos *Advernier* y *Andersen* contra la *Comisión* y el *Parlamento Europeo*, respectivamente (1984), y ante el reproche de que un Reglamento iba en contra de las normas esenciales de forma, concretamente la inobservancia del procedimiento de concentración acordado en 1975, desestimó la pretensión pura y simple del Parlamento de que se diese cumplimiento a la concertación, argumentando que el demandante no había podido siquiera afirmar la existencia de los requisitos exigibles según el acuerdo (en el presente caso, las repercusiones financieras). En cualquier caso hay unos límites muy estrechos a la ampliación de funciones mediante acuerdos entre distintos órganos.

(9) MEINHARD HILF, *Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, in Europarecht* (EuR) (1984) (La significación jurídica del principio constitucional de la democracia parlamentaria para el proceso de integración europea).

Según el Tratado de la Comunidad Económica Europea (*EWG-Vertrag*) es a la Comisión a quien corresponde fundamentalmente el derecho de iniciativa; sólo en dos casos, ambos relacionados con la elaboración de un régimen electoral uniforme, posee el Parlamento Europeo la competencia del poner en movimiento el procedimiento legislativo (artículo 138, apartado 3, del Tratado CEE y artículo 7.º del Acta sobre Elecciones Directas). Se intenta actualmente desarrollar a partir de la legitimación democrática directa del Parlamento un derecho general de iniciativa susceptible de oponer a la Comisión y al Consejo de Ministros la obligación de ocuparse de una materia. Como ya se ha expuesto, es indiscutible que el principio democrático se refleja precisamente en el Parlamento. Pero de esto no se deducen necesariamente competencias. Un *Plus* de legitimidad democrática no constituye por sí solo un fundamento que otorgue competencias. Los informes de iniciativa (*Initiativberichte*) del Parlamento, que pueden considerarse en conexión con su actividad de colaboración, topan con la frontera de lo que permite el derecho comunitario vigente. Por las mismas razones no es posible deducir inmediatamente del principio democrático la parlamentarización de las Comunidades haciendo intervenir al Parlamento Europeo en el proceso de designación de los miembros de la Comisión. Esto sólo sería obligatorio cuando únicamente entrase el Parlamento Europeo en juego como órgano legitimador, y éste no es el caso, como lo demuestra una simple ojeada al Consejo de Ministros. A la doble legitimidad en que se basan las Comunidades, se correspondería ciertamente, desde un punto de vista estructural, la responsabilidad común. Pero la ausencia de ésta no contradice las exigencias que cabe plantear a una comunidad democrática de Estados. La influencia del pueblo o de los representantes directamente elegidos por él en la designación del Ejecutivo del Estado nacional se ha convertido, desde luego, en un elemento consustancial de la soberanía popular. Ahora bien, la transferencia de esta visión a las Comunidades supone absolutizar ilícitamente unos fenómenos constitucionales aparentemente semejantes, sin parar mientes en que el marco es aquí una comunidad contractual de derecho internacional, en la cual —a diferencia de lo que sucede en el Estado— la soberanía no está únicamente centrada en el pueblo.

V

La legitimidad democrática directa de que dispone el Parlamento Europeo como único órgano electivo (10) de las Comunidades Europeas, brinda, por supuesto, una base política para exigir más funciones y competencias de las que le corresponden jurídicamente. Ahora bien, se plantea la cuestión de en qué dirección hay que avanzar en este punto. Si se contempla el camino recorrido hasta hoy, es meridiano que se ha tomado principalmente como orientación los parlamentos centrales de los Estados miembros. El Parlamento Europeo está librando un combate permanente áspero y enconado, para llegar por fin a una posición tal de protagonismo parlamentario (*Zentralparlamentss-tellung*) que se le atribuyan todas las competencias generales que le corresponderían como tal en los sectores presupuestario, legislativo y de control. Los éxitos conseguidos en esta vía sólo cuentan como pasos en la senda hacia el establecimiento de un sistema parlamentarista de gobierno a escala de la Comunidad. Desde este ángulo cabría considerar también los progresos que el Acta Unica Europea va a acarrear, como escalones que habrá de subir de momento, pero que habrá que superar lo más aprisa posible. Va bastante más allá, aunque no concibe como acto final, el proyecto parlamentario de Creación de la Unidad Europea, según el cual podría promulgarse una ley con tal que la haya aprobado el Parlamento, aunque no lo haya hecho el Consejo expresamente (artículo 38, p. 5).

Precisamente esta disposición revela que el objetivo que se pretende en último término, se cifra en la liquidación de la soberanía de los Estados miembros y en la creación de un Estado federal europeo. Son suficientemente conocidas las caracterizaciones de las Comunidades Europeas como «Estado Federal inacabado» (*unvollendeter Bundesstaat*) o «peldaño hacia el Estado Fe-

(10) Hemos insertado este adjetivo porque la traducción literal, concretamente «único órgano europeo de las Comunidades» (*einziges europäisches Gemeinschafts organ*) no tendría sentido. El autor (o bien el impresor) ha debido manifiestamente olvidar la palabra «elegido», pues tan «europeos» son la Comisión y el Consejo de Ministros de las Comunidades como el PE.

deral europeo» (*Vorstufe zum europäischen Bundesstaat*). Si se comparte este objetivo, resulta lógico y racional colocar al Parlamento en el centro del sistema político, puesto que no se concibe siquiera principio alguno de legitimidad fuera del principio democrático y ninguna institución que no sea una asamblea representativa elegida por el pueblo, es decir, un Parlamento, puede servir como vehículo de legitimidad. Se debe proseguir pues, la lucha por las competencias en el sentido de competencias parlamentarias y centrales del Estado, para establecer una adecuación funcional entre el Parlamento y la forma de organización a la que se aspira.

No dejan de surgir, por lo demás, objeciones contra semejante argumentación. La primera reside en los conocidos problemas que lastran hoy día el sistema parlamentario. La pregunta que surge en este punto es si resulta razonable trasponer el sistema parlamentario –cosa que bien podría ser inevitable– a un nivel superior. Sin embargo, las deficiencias que se han puesto de relieve en los dominios de la planificación, la legislación y el control, así como en la capacidad fáctica de representación (partidos) no se pueden eliminar pura y simplemente ni cabe tampoco atenuarlas concentrando la reflexión en lo fundamental.

Mucho más peso parece tener la objeción de IPSEN de la «Estatización» de las Comunidades (11). Bien es verdad que aquí el problema no reside tanto en que esta concepción prejuzga la evolución del porvenir en vez de dejarla abierta, como en que hay que plantearse la interrogante de si cabe siquiera mantener la perspectiva y el objetivo de un Estado federal. Hay que tomar en serio la objeción que se opone a la pretensión de cambiar doce pequeños Estados nacionales, si es que es permisible semejante relativización contra un Estado nacional grande. No cabe, en efecto, reconducir la supranacionalidad a la nacionalidad, por

(11) HANS PEDTER IPSEN, *Europäische Verfassungsbemühungen aus der Sicht deutscher Verfassungstradition* (Los esfuerzos por una constitución europea vistos desde la tradición constitucional alemana), en la obra del mismo autor, *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien* (1984), pág. 63 y ss., 66.

más que ésta sea de carácter europeo. Pues bien, justamente a esto es a lo que abocan la mayor parte de las ideas con que se está jugando en el desarrollo de las Comunidades Europeas. La idea del Estado nacional en sí misma no va contra la concepción de un Estado federal europeo de tipo parlamentario. En los últimos tiempos hay quienes han pretendido, con bastante precipitación, suprimir el Estado nacional, sin poder ofrecer al mismo tiempo otra concepción racional. En esta materia basta con echar una ojeada a la comunidad internacional para advertir qué papel desempeña la soberanía nacional y el principio del Estado nacional. Pero no resulta convincente pronunciarse por la creación de un gran Estado nacional, cuya tradición de signo unitario —como consecuencia, en buena parte, del papel monopolista de los partidos políticos en la esfera federal y estatal en general— amenazaría el contenido democrático de las esferas inferiores y el pluralismo político y cultural. Me pronuncio, por tanto, en el sentido de que se abandone este objetivo para el futuro previsible. Con esto no sólo se obtiene una manifiesta ganancia en términos de realismo; baste hacer aquí referencia a los nuevos ingresos y a la solicitud de ingreso ya formulada por Turquía. Procede abandonar por de pronto la plataforma desde la cual había de exigir inevitablemente, más aún forzosamente, el redondeo de las competencias del Parlamento Europeo por referencia a las de los parlamentos nacionales; esta actitud tiene la gran ventaja de no tener que estar lamentando continuamente los fracasos del Parlamento Europeo y de estar diagnosticando a las Comunidades Europeas un estado permanente de crisis. El ambiente de crisis puede, desde luego, actuar como factor de reanimación, pero también conducir a la agonía cuando todos terminan por creer en la crisis.

Entonces, ¿qué hacer? ¿Cuál puede ser, por referirnos al proceso discursivo formulado al principio, el fundamento racional de la Comunidad del que se deriven su forma orgánica adecuada y el papel de su Parlamento? La *ratio communitatis* debe cifrarse, en principio, en la expresión clara de la voz de la Europa libre en la esfera política mundial y, con ello, en la posibilidad de garantizar a sus habitantes una vida decorosa y libre sobre la base de unos recursos suficientes en el orden económico, ecológico,

social y cultural. Este interés común europeo no puede, empero, lograrse sencillamente mediante su conversión en estructuras comunitarias (*Vergemeinschaftung*), mediante la mera creación de órganos centrales. Esos intereses comunes sólo pueden conseguirse prestando la debida consideración a los intereses específicos de las unidades menores. Hay que relacionar entre sí los intereses nacionales y los supranacionales y mientras tanto sigue siendo irrenunciable la estructura de Estados miembros. La Comunidad debería verse a sí misma como Comunidad de Estados nacionales «abiertos» (*emeinschaft «offener» Nationalstaaten*) y sacar provecho político de la riqueza que en ella se contiene.

De todo esto se saca lo siguiente: el Estado contractual alcanzado hasta el momento por las políticas comunitarias, debe ser mantenido, sin perjuicio de que se complete y se mejore en puntos concretos. A este ámbito pertenece, por ejemplo, la política de medio ambiente; lo que ofrece hoy por hoy el Acta Unica Europea, no es suficiente. Al lado del sector comunitario tiene que existir, con una separación precisa, pero también nítidamente relacionado con lo comunitario, toda la materia que cabe en principio englobar bajo el concepto de coordinación (*Koordinierung*), dentro de la cual entran fundamentalmente todas las políticas no transferidas a la Comunidad. Sólo estas materias tratadas conjuntamente pueden brindar la posibilidad de una acción conforme al fundamento racional de la Comunidad antes descrito, y en este punto no es afortunada la separación formal que ha consumado el Acta Unica Europea en relación con la Cooperación Política Europea (CPE –en alemán, EPZ–).

Si se añade a la atribución de sectores recién expuesta la razonable decisión adoptada hace ya tiempo, de que la formación de la voluntad política no se encomiende solamente a los gobiernos legitimados por su parte democráticamente, sino también a los representantes de los pueblos de los Estados miembros, es forzoso contestar por fin a la pregunta de cuál debe ser el papel del Parlamento de esta «democracia de comunidad y de coordinación» (*Gemeinschafts- und Koordinierungsdemokratie*).

No es posible dar una respuesta unívoca. El papel del Parlamento hay que determinarlo de modo más bien sectorial. Las consideraciones que siguen se limitan a formular unas consideraciones a nuestro juicio fundamentales.

En el sector comunitario es necesaria una colaboración mancomunada del Parlamento en la elaboración de concepciones básicas y de los programas legislativos que se deriven de ellas, y en esta materia el Parlamento debería poder por sí mismo, tomar iniciativas y asumir actuaciones preparatorias. En cambio, no parece necesario implicar al Parlamento en la realización de los programas, es decir, en la emanación de los actos legalizados singulares, si bien en algún caso particular el Parlamento debería tener la posibilidad de intervenir en una acción concreta mediante un acuerdo por mayoría cualificada. En cuanto a la conformidad del acto de realización con la determinación de los objetivos planificados, puede ser comprobada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades.

La intervención de la Comisión de Bruselas debería efectuarse con la cooperación del Parlamento Europeo; por su parte, las propuestas de los gobiernos de los Estados miembros requieren después en principio la ratificación del propio Parlamento, si bien los gobiernos podrían imponerse en última instancia en el caso de que no se lograra acuerdo dentro de un plazo determinado, a menos que se pusiese a ello un número de votos suficiente para una votación de censura (artículo 144 del Tratado CEE). El peso del control parlamentario, en punto a contenido —complemento de la colaboración en la formulación de los principios básicos y de los programas legislativos— debería incidir fundamentalmente en la supervisión del cumplimiento de estos programas.

Amén de lo antecedente, no cabe desconocer, precisamente en el sector transferido a las Comunidades, el papel del Parlamento como institución que da entrada a la influencia de los pueblos partícipes y que, independientemente de las elecciones parlamentarias nacionales y de las elecciones gubernamentales,

es susceptible de actuar como estabilizador y, en caso de perturbaciones funcionales, como elemento de equilibrio y de impulso.

En el ámbito de la coordinación el papel del Parlamento Europeo se verá, por el contrario, sustancialmente reducido. En principio, su función consistirá en brindar, mediante la libre discusión parlamentaria, orientaciones sobre las perspectivas presentes y alternativas políticas; esta función debería cumplirse y hacerse factible mediante el derecho de preguntar (*Fragerecht*). La introducción de los argumentos desarrollados en el seno del propio Parlamento en el proceso de coordinación mediante una participación en las discusiones podría suponer un valioso enriquecimiento para la elaboración de esa actitud unánime que debe ser el fin de la cooperación. Así cumpliría el Parlamento, por lo demás, una función totalmente genérica y asimismo conforme al «Parlamentarismo comunitario y de coordinación» (*Gemeinschafts- und Koordinierungsparlamentarismus*), a saber, la de prestar su ayuda en los intentos de hallar opciones mediante la discusión y el planteamiento de líneas de argumentación y de racionalizar el proceso de formación de opiniones y de voluntades.

Con estas consideraciones queda esbozado un concepto modesto, pero claramente ajustado a los objetivos que nos proponíamos. Su ventaja estriba en que es capaz, mediante la renuncia a la dinamización permanente del proceso integrador, de eliminar inseguridades, crear confianza y fomentar la disposición a cooperar, intención ésta que también debe resultar aceptable para el Parlamento y sus diputados.

Decía ULRICH SCHEUNER (12) que la eficacia del Estado liberal moderno está indisolublemente ligada a la eficacia de los Parlamentos. Cabe dudar de si existe una correlación íntima de esta índole entre las Comunidades Europeas y el Parlamento Europeo.

(12) *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie* (El principio de representación en la democracia moderna) en el tomo-homenaje a H. HUBER, *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit* (Derecho constitucional y realidad constitucional). (1961), pág. 222 y ss., 246.

Lo que sí es cierto, en cambio, es que resulta insatisfactorio el papel que el Parlamento desempeña actualmente. El establecimiento que aquí se propone de un parlamentarismo comunitario y coordinador que tenga en cuenta las características de las Comunidades Europeas, sería en cualquier caso capaz de subsanar carencias y hacer posibles unas decisiones firmes y susceptibles de suscitar aceptación. De otro modo, y al menos a largo plazo, si todo lo demás permanece constante, bien podrían las palabras de SCHEUNER convertirse en un Mane-Tecel-Fares.