

# LAS TRANSFORMACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

PEDRO PEÑA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—1. El Parlamento Europeo, una institución polémica.—2. Las razones de la controversia: —El observador ante la botella mediada de la Europa comunitaria. —La comparación con los modelos clásicos de las asambleas de organizaciones internacionales, las asambleas consultivas y los parlamentos nacionales. —La pertenencia a una organización supranacional y la inserción en una estructura institucional *sui generis*.—3. Grandes esperanzas, constantes frustraciones: la tensión entre la realidad y el deseo en las transformaciones del Parlamento Europeo.—II. APUNTE HISTÓRICO SOBRE EL PARLAMENTO EUROPEO.—1. Tratado CECA, 1951.—2. Tratados CEE y CEEA, 1957.—3. Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, 1957.—4. Resolución de 30 de marzo de 1962. De Asamblea Parlamentaria a Parlamento Europeo.—5. Tratados de modificación de determinadas disposiciones presupuestarias de 1970 y 1975.—6. Acta relativa a la elección por sufragio universal directo de los representantes de la Asamblea, 1976. 7. Declaraciones comunes del Consejo, la Comisión y el Parlamento y Resoluciones del Parlamento.—8. Acta Unica Europea.—III. TRANSFORMACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO. Introducción.—A) *La elección de los parlamentarios europeos*.—1. De la designación por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros a la elección por sufragio universal directo: el artículo 1, Acta 1976: —Fin de un largo camino. —Legitimación democrática de la Comunidad.—2. Tratado CECA:

— Fórmula general de representación. —Opción entre designación por los Parlamentos nacionales y elección por sufragio universal directo.—3. Tratados CEE-CECA: — Decisión en favor de la designación.—Previsión de que la Asamblea elabore proyectos con vistas a su elección por sufragio universal directo.—4. Proyectos elaborados por el Parlamento: — Dehousse. — Patijn.—5. Normas que rigen la elección: comunitarias y nacionales.—6. Decisión del Consejo y Acta de 1976.—7. Conclusiones.—B) *Los poderes del Parlamento Europeo*.—1. Consideraciones preliminares: en particular, el poder de revisión constitucional del Parlamento Europeo.—2. El poder normativo: 1. Del Tratado de París a los Tratados de Roma: el alcance de la competencia de deliberación y los esfuerzos del Parlamento en ampliar su presencia en el proceso normativo de la Comunidad.—2. La iniciativa del proceso normativo: a) La influencia del Parlamento en las iniciativas de la Comisión.—b) La voluntad de afirmar un derecho de iniciativa indirecto.—3. La obligación de consultar al Parlamento Europeo: a) El ámbito de la consulta.—b) Las modificaciones introducidas por el Acta Unica Europea.—c) El alcance de la consulta.—d) El procedimiento seguido por el Parlamento para emitir su opinión.—4. El procedimiento de concertación.—3. El poder presupuestario: 1. La triple evolución del Derecho Financiero Comunitario y la doble paradoja del poder presupuestario del Parlamento Europeo.—2. La redacción inicial de los Tratados.—3. La previsión del artículo 201 del TCEE.—4. El Tratado de 1970.—5. El Tratado de 1975.—6. El régimen jurídico del Presupuesto.—7. La declaración común de 1982.—4. El poder de control.—1. El poder de control en el marco

de los poderes del Parlamento Europeo.—2. El control sin responsabilidad: a) Preguntas escritas y orales.—b) Informes de las instituciones comunitarias.—3. La responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento: a) Participación del Parlamento en el nombramiento de la Comisión.—b) Censura de la Comisión.

5. Conclusiones.—IV. CONCLUSIONES.—1. El sentido de la evolución histórica del Parlamento Europeo.—2. Viejos y nuevos problemas: 1. La elección de los parlamentarios europeos.—2. La legitimidad democrática del Parlamento.—3. Los poderes y las funciones.—4. Las perspectivas de futuro.—3. La dependencia en última instancia del proyecto político de la Europa comunitaria.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Una primera aproximación a la realidad del Parlamento Europeo, examinada a través de la lectura atenta de los textos de Derecho Comunitario y de la muy amplia bibliografía existente en relación al mismo, produce en el observador una cierta sensación de perplejidad, cuando no de abierta confusión o franco desánimo, ante la considerable polémica que rodea a los diferentes aspectos jurídicos y políticos, a la práctica diaria y, aún más, a la vida entera de la institución.

El Parlamento Europeo, que desde los inicios de su andadura histórica se ha visto situado en el centro del debate teórico y político relativo a la construcción europea, es juzgado, tras la exposición de las normas que definen su dimensión estructural y funcional y la descripción de su actividad institucional, de forma muy dispar por los autores. Y así, mientras que para unos se presenta como una asamblea inexistente, que carece de poderes efectivos y de relevancia en el seno de las Comunidades, para otros se trata de la única voz legitimada que puede expresar a las burocracias, a los gobiernos y al mundo entero las necesidades y las aspiraciones de Europa.

Resulta prioritario, en consecuencia, preguntarse cómo es posible que, más allá de la común pluralidad de opiniones que siempre aparece al hilo de la reflexión sobre cualquier tipo de institución política, se extraigan aquí de la exposición y des-

cripción de unos datos bien conocidos, valoraciones tan distintas y alejadas entre sí.

2. En mi opinión, las importantes divergencias que hoy existen en torno a lo que supone y significa el Parlamento Europeo, tienen su origen en tres causas fundamentales:

- En primer lugar, la introducción en el debate teórico, tal vez por encima de lo admisible o al menos de lo deseable, de preferencias políticas personales en relación con el proyecto de integración europea, que, si bien no pueden ignorarse en un tema como éste, distorsionan en buena medida la imagen del Parlamento Europeo, contemplada frecuentemente a través del cristal de la botella mediada que en la actualidad es la Europa Comunitaria.
- En segundo lugar, la casi obsesiva preocupación, que se puede detectar en muchos de los estudios dedicados al Parlamento Europeo, por comparar esta institución con los modelos clásicos de las asambleas de organizaciones internacionales, las asambleas consultivas y los parlamentos nacionales, para obtener a través de la misma la carta de naturaleza del Parlamento Europeo y su lugar bajo el sol de las instituciones jurídicas.
- Y, por último, la falta de relevancia que, en ocasiones, se concede al hecho de que el Parlamento Europeo sea una institución ubicada en el seno de una organización supranacional, caracterizada por la cesión parcial de soberanía de sus Estados miembros, que cuenta para la consecución de los fines que le son propios con una estructura institucional *sui generis*, que supone ciertamente una significativa derogación del tradicional esquema de división de poderes, vigente, con todas las matizaciones que se quiera, en los Estados democráticos.

3. El Parlamento Europeo, tal vez por aunar en torno a sí, al menos idealmente, dos principios de gran fuerza movilizadora—democracia representativa y Europa comunitaria— ha suscitado a lo largo de su vida grandes esperanzas, y también, en la medida en que las mismas no se han visto cumplidas, ha

provocado continuas frustraciones. La evolución histórica de la que es, para algún autor «la institución comunitaria más estrechamente asociada a las presiones para avanzar hacia la unión europea a través de un nivel supranacional de democracia parlamentaria» (1), caracterizada por la tensión permanente entre la realidad y el deseo, por la dialéctica de la reivindicación en orden a la afirmación de su posición institucional y de sus poderes y funciones en el ámbito comunitario, ha fraguado lo que son sus rasgos distintivos, su perfil original. Es por ello que, para conocer la realidad presente del Parlamento Europeo y reflexionar sobre sus posibles vías de evolución futura, resulte preciso, con carácter previo:

- exponer los hitos normativos más importantes en relación al mismo.
- examinar cuáles han sido las transformaciones más relevantes operadas en su seno, desde su diseño inicial hasta su actual configuración.

## II. APUNTE HISTÓRICO SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. En el momento de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), los negociadores del Tratado expresaron de manera inequívoca su firme deseo de establecer en la misma una estructura institucional equilibrada de conformidad con los principios democráticos. En tal circunstancia, aparecía como de importancia capital la necesidad de dotar a la comunidad de un organismo político que asegurase un control general de la actividad del órgano ejecutivo, la Alta Autoridad, por parte de representantes cualificados de los ciudadanos de los Estados miembros. De esta manera, el artículo 20 del Tratado de París de 18 de abril de 1951, establecía que:

«La Asamblea, compuesta por representantes de los pueblos

---

(1) JULIET LODGE, *Institutions and Policies of the European Community*, Frances Pinter (Publishers), London, 1983.

de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá la competencia de control que le atribuye el presente Tratado.»

y el artículo 21 que:

«La Asamblea estará compuesta por delegados que los Parlamentos habrán de designar de entre sus miembros una vez al año o que serán elegidos por sufragio universal directo de conformidad con el procedimiento que cada Alta Parte Contratante establezca.»

Así pues, en estos dos sintéticos preceptos se fijaba sucesivamente:

1. La calidad de «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad» de los miembros de la Asamblea.
  2. La alternativa entre designación y elección de los representantes en orden a la composición de la Asamblea.
  3. El ámbito competencial de la Asamblea, limitado al control político de la Alta Autoridad, instancia ejecutiva encargada de asegurar los objetivos fijados en el Tratado.
2. Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), de 25 de marzo de 1957, contemplaron igualmente en sus disposiciones institucionales la existencia de una Asamblea, si bien incorporando en este punto tres modificaciones respecto al Tratado de la CECA:
1. La adición a la originaria competencia de control de la Asamblea, de una competencia de deliberación, que permite a la misma la posibilidad de participar, por la vía de la consulta, en el procedimiento normativo y presupuestario de la Comunidad, y de debatir toda cuestión relacionada con los intereses comunitarios.
  2. La opción en favor de la designación de los representantes por los Parlamentos nacionales en su propio seno, si bien con la previsión de que la Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio uni-

versal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

3. La colocación en primer lugar, dentro de los respectivos capítulos dedicados a las Instituciones de la Comunidad, de la Asamblea, disposición de valor simbólico indudable en el conjunto de los Tratados.
3. El Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 25 de mayo de 1957, firmado el mismo día y en el mismo lugar que los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA, estableció la existencia de una Asamblea única que ejercería desde su entrada en vigor, las competencias que los respectivos Tratados atribuían a las Asambleas de las tres Comunidades. De esta manera se iniciaba, pues, el proceso de unificación de las instituciones comunitarias que habría de culminar con el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965.
4. En virtud de una Resolución de 30 de marzo de 1962, la Asamblea Parlamentaria Europea —que tal era su denominación original— decidió llamarse en adelante Parlamento Europeo (2).
5. Los Tratados de modificación de determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 22 de abril de 1970, y de 22 de julio de 1975 respectivamente, que siguieron a la decisión del Consejo de 22 de abril de 1970, ampliaron de forma considerable las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo, asegurando, en el plano comunitario, el control democrático de los recursos propios de las Comunidades.

---

(2) El término «Parlamento» había sido evitado en un principio, porque para los negociadores franceses suponía un residuo nominal de «Ancien Regime». Sin embargo, el término «Asamblea» apenas tenía significado en alemán o en holandés. Por lo demás, hay que recordar cómo el Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de representantes por sufragio universal directo, continúa utilizando la denominación de «Asamblea» y no la de «Parlamento».

6. El Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, supone la culminación de un largo y complicado proceso iniciado a partir de las previsiones ya citadas de los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA (3).

De conformidad con sus disposiciones y con las correspondientes a las legislaciones nacionales se han realizado hasta la fecha dos elecciones directas al Parlamento Europeo los años 1979 y 1984 (4).

7. Por lo demás, diversos aspectos estructurales y funcionales del Parlamento Europeo han sido definidos y precisados por una serie de Declaraciones comunes institucionales y Resoluciones del propio Parlamento, que si bien no pueden, como resulta obvio, modificar los Tratados, si contribuyen a afirmar la posición institucional del Parlamento Europeo. Entre las mismas cabe destacar las siguientes:

- Declaración conjunta del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión de 4 de marzo de 1975, sobre procedimiento de concertación en materias de impacto financiero.
- Resolución de 17 de abril de 1980, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión de la Comunidad en la perspectiva de su renovación.
- Resolución de 7 de julio de 1981, sobre la sede de las instituciones de la Comunidad Europea y en especial del Parlamento Europeo.
- Resolución de 9 de julio de 1981, sobre el derecho de ini-

---

(3) Es preciso tener en cuenta, en relación a la composición del Parlamento, las modificaciones introducidas por las Actas de adhesión de nuevos Estados miembros de la Comunidad, que suponen una adaptación de las disposiciones institucionales contenidas en los Tratados.

(4) Sobre los resultados de estas elecciones, vid. para las de 1979 J.L. BURBAN y P. GINESTET, *Le Parlement Européen*, PUF, París, 1981, y para las de 1984, J. SUBIRATS y P. VILANOVA, *Introducción a «El Parlamento Europeo»*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984.

ciativa y el papel del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad.

- Resolución de 9 de julio de 1981, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo.
  - Resolución de 18 de diciembre de 1981, sobre el papel del Parlamento Europeo en sus relaciones con el Consejo Europeo.
  - Resolución de 18 de febrero de 1982, sobre el papel del Parlamento Europeo en la negociación y la ratificación de los tratados de adhesión y otros tratados concluidos entre la Comunidad Europea y terceros países.
  - Declaración solemne sobre la Unión Europea, hecha en la reunión de Stuttgart por el Consejo Europeo el 19 de junio de 1983.
8. En fin, con los antecedentes inmediatos de la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 1981, procediendo a la creación de una Comisión institucional y el Proyecto de Tratado instituyendo la Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, los representantes de los gobiernos de la Europa comunitaria han firmado el 17 y el 28 de febrero en Luxemburgo y La Haya, respectivamente, el Acta Unica Europea, cuyo Título II contiene una serie de disposiciones por las que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

### III. TRANSFORMACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

#### Introducción

Desde su diseño inicial hasta su configuración actual, el Parlamento Europeo ha experimentado una serie de transformaciones, casi siempre orientadas en el sentido de afirmar su posición institucional y de ampliar el conjunto de sus poderes y funciones, que le hacen difícilmente reconocible a los ojos de quien asistió a su ciertamente modesto punto de partida. Estas transformaciones han

afectado a un amplio núcleo de cuestiones relacionadas con los distintos aspectos de la vida del Parlamento —empezando por su propio nombre— tales como su organización interna, el estatuto de los parlamentarios y las relaciones con las instituciones comunitarias y con los parlamentos nacionales. Pero en realidad, los hitos más significativos de la andadura histórica del Parlamento Europeo se relacionan, casi de forma invariable, con dos temas capitales: la representación y los poderes de la institución parlamentaria, que serán aquí seguidamente examinados.

### A) *La elección de los Parlamentarios Europeos*

#### 1. DE LA DESIGNACIÓN POR LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE ENTRE SUS MIEMBROS A LA ELECCIÓN POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO

El artículo 1 del Acta de 20 de septiembre de 1976, según el cual «los representantes en la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, serán elegidos por sufragio universal directo», supone la consagración, en el plano normativo, de una vieja y sentida aspiración de la que pueden encontrarse precedentes más o menos remotos en la historia (5), pero cuyo origen próximo puede cifrarse en la idea expresada por PAUL REYNAUD en el Congreso de La Haya de 1948 sobre la necesidad de elegir un Parlamento Europeo por sufragio universal directo (6).

A partir de la entrada en vigor de la disposición citada, es posible afirmar sin incurrir en excesos que el Parlamento surgido de las elecciones directas habrá de ser un Parlamento dotado de legitimidad democrática propia, de dimensión europea, lo que le confiere, en definitiva, una nueva autoridad política.

---

(5) Así, las palabras de VÍCTOR HUGO en la apertura del Congreso de la Paz en París, el año 1849: «Llegará un día en el que las balas de cañón y las bombas serán reemplazadas por los votos, por el sufragio universal de los pueblos, por el venerable arbitraje de un gran senado soberano, que será para Europa lo que es el Parlamento para Inglaterra, la Dieta para Alemania, la Asamblea Legislativa para Francia.»

(6) F. DEHOUSSE, en *Pour l'élection du Parlement européen au suffrage direct*, 1969.

Ahora bien, hasta llegar a la elección por sufragio universal directo, ha sido preciso recorrer un largo camino, erizado de obstáculos y dificultades, en el que el Parlamento, con mejor o peor suerte, ha mostrado una tenacidad encomiable en orden a la realización de su objetivo (7).

## 2. LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE LA CECA

El Tratado de París de 1951 establecía dos principios de singular importancia en relación a la elección de los parlamentarios europeos:

— En primer lugar, una fórmula general de representación, según la cual, la Asamblea estaba compuesta por «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad», y

— En segundo lugar, la opción entre la designación de los representantes por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros o su elección por sufragio universal directo, según el procedimiento fijado por cada Alta Parte Contratante.

La calificación otorgada a los miembros de la Asamblea, que ha permanecido invariable en los sucesivos textos comunitarios, permite hacer las siguientes precisiones sobre la naturaleza de la representación que ostentan:

1. Los miembros del Parlamento Europeo no representan al «pueblo europeo», jurídicamente inexistente.

2. No son representantes de los Estados ni de sus gobiernos, y así queda claro que no pueden estar vinculados, de ninguna forma, por mandato imperativo o instrucción alguna.

---

(7) Sobre los problemas que ha sido preciso superar para pasar de la idea de la elección de un Parlamento Europeo por sufragio universal directo a su realización, vid. J. L. BURBAN y P. GINESTET, *op. cit.*, París, 1981, que hablan de obstáculos políticos (preocupación alemana por su reunificación antes que por su integración en la Europa comunitaria, reticencias del general De Gaulle ante la perspectiva de las elecciones europeas, ampliación de la Comunidad al Reino Unido en 1973) y obstáculos técnicos (sistema electoral uniforme y ponderación en el reparto de los escaños del Parlamento).

3. No son representantes de los Parlamentos de los Estados miembros, con independencia de que procedan o hayan procedido del seno de los mismos, y así, no están vinculados jurídicamente por resoluciones adoptadas en el seno de aquellos.

4. No son miembros, en cualquier caso, de delegaciones nacionales de los Estados miembros presentes en la Asamblea.

La fórmula general de representación adoptada, al introducir las categorías jurídico-públicas de «pueblo» y «Estados», establece una intermediación en el vínculo formal de representación que une al cuerpo electoral con la institución representativa, constituida precisamente por el Estado-nación.

Por lo demás, y en el supuesto de designación en el seno de los Parlamentos nacionales, los parlamentarios europeos ostentan en realidad una representación de segundo grado.

En cuanto a la alternativa entre designación y elección prevista en el artículo 21 del Tratado, ésta fue unánimemente zanjada, desde su entrada, en vigor, por los Estados miembros en favor del primer término de la misma, de manera que la Asamblea de la CECA ostentaba una suerte de representación de segundo grado de los pueblos de los Estados miembros. La solución adoptada planteó, no obstante, una serie de problemas relativos a:

1. La institucionalización del doble mandato (nacional y europeo), en torno a la cual se han aducido, en igual medida, ventajas e inconvenientes.

2. La participación, en el caso de los sistemas bicamerales, de las dos Cámaras en la designación de los representantes.

3. El órgano parlamentario interno que, en el ámbito de cada Estado miembro, habría de proceder a la designación de los parlamentarios europeos, y

4. La necesidad de asegurar, en el procedimiento de designación, una adecuada representación de las diversas formaciones políticas presentes en los Parlamentos nacionales (8).

---

(8) Tal como ha sido señalado JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *Le Parlement Européen*. «Económica», París, 1984, la utilización del plural «proyectos» indicaba que la Asamblea no agotaba su competencia después

### 3. LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS DE LA CEE Y DE LA CEEA

Los Tratados de Roma de 1957 optaron expresamente, consagrando en el plano normativo la solución ya adoptada en la práctica, por la designación de los representantes de la Asamblea (única para las tres comunidades desde el Convenio de 1957) por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros. Pero al mismo tiempo, contenían una disposición que permitía a la propia Asamblea elaborar proyectos (9) dirigidos a permitir su elección por sufragio universal directo, según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros. Por su parte, el Consejo debería, seguidamente, establecer por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendar a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

### 4. LOS PROYECTOS ELABORADOS POR EL PARLAMENTO

De conformidad con lo dispuesto en la citada norma, que suponía al mismo tiempo un procedimiento específico de modificación de los Tratados y una derogación del esquema normal del procedimiento de decisión, la Asamblea elaboró y presentó a partir de 1960 dos proyectos que sometió, sin éxito hasta 1976, al Consejo de Ministros:

— El primer proyecto, denominado DEHOUSSE (presidente del grupo de trabajo encargado por la Asamblea de elaborar un proyecto de convención, ponente de la comisión política) se presentó en forma de Resolución de 17 de mayo de 1960 relativa a la adopción de un proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria europea por sufragio universal directo. El texto en cuestión contemplaba, durante el período de transición previsto en el Tratado de la CEE, una doble composición de la Asamblea: dos tercios de sus miembros se elegirían por sufragio directo, mientras que el último tercio continuaría siendo de designación

---

de haber presentado un primer proyecto. Si éste era rechazado, la Asamblea conservaba el derecho de presentar nuevos proyectos hasta llegar a la decisión favorable del Consejo.

(9) Sobre todas estas cuestiones, vid. JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *op. cit.*, París, 1984 y J. L. BURBAN y P. GINESTET, *op. cit.*, París, 1981.

por los parlamentos nacionales. El número de escaños se triplicaría, sin modificar el criterio general de reparto entre los Estados miembros. El procedimiento electoral sería competencia de las legislaciones nacionales durante el período transitorio, mientras que la Asamblea elaboraría un procedimiento uniforme para el período definitivo.

Enviado a los Consejos de Ministros de las tres Comunidades, este proyecto no fue tomado en consideración pese a la insistencia del Parlamento.

— De 1960 a 1975, la cuestión de la elección directa, sin dejar de ser objeto de constantes reafirmaciones por parte del Parlamento, parece situarse en un segundo plano frente a la reivindicación de la ampliación de poderes, desplazándose, por lo demás, del ámbito comunitario al propio de los Estados miembros (10).

— Pero en el curso de su sesión de 4 de junio de 1973, el Parlamento decidió elaborar un nuevo informe sobre la organización de las elecciones por sufragio universal directo. El informe PATIJN (ponente de la cuestión en la comisión de asuntos políticos), dará lugar a la elaboración de una Resolución del Parlamento, de 14 de enero de 1975, relativa a la adopción de un proyecto de convención instituyendo la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. La cumbre de París de octubre de 1974 confirmó la nueva iniciativa del Parlamento, aceptando el principio capital contenido en la misma (11).

A partir de entonces, el proyecto PATIJN iba a constituir el punto fundamental de referencia sobre el que se ejercería el poder de decisión del Consejo a través de la elaboración del Acta de 20 de septiembre de 1976. En determinados aspectos, como los relativos a la prohibición del mandato imperativo, a la posibilidad del doble

---

(10) Así, diversos proyectos de los gobiernos nacionales y proposiciones de ley presentadas ante los Parlamentos de los Estados miembros intentaron establecer sistemas de elección directa, que, en cualquier caso, no se vieron coronados por el éxito.

(11) En la misma cumbre se propuso igualmente la institucionalización de este tipo de reuniones y su transformación en «Consejo Europeo», con lo que al reforzamiento de polo democrático, operada a través del principio de la elección por sufragio universal directo, correspondía un reforzamiento paralelo del polo intergubernamental.

mandato, al régimen de incompatibilidades, o a la simultaneidad de la elección, entre otros, el Acta sigue las pautas marcadas por el proyecto, razón por la cual se ha podido afirmar que éste, en buena medida, resulta intelectualmente imputable al Parlamento (12).

#### 5. NORMAS QUE RIGEN LA ELECCIÓN: COMUNITARIAS Y NACIONALES

Las normas que regulan la elección de los miembros del Parlamento Europeo proceden de dos fuentes distintas: comunitaria y nacional.

Traducen, pues, la falta de acuerdo que existe entre los Estados miembros para aprobar un procedimiento enteramente uniforme de conformidad con la previsión de los artículos 138 del Tratado de la CEE y 108 del Tratado de la CEEA, respectivamente. Sin poder acordar un modo único de escrutinio, los Estados miembros han debido limitarse a aprobar una serie de principios comunes relativos a la organización y el desarrollo de las operaciones electorales, reservando a las legislaciones nacionales la competencia de fijar las disposiciones restantes (13).

#### 6. LA NORMATIVA COMUNITARIA: LA DECISIÓN DEL CONSEJO Y EL ACTA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976

Las disposiciones comunitarias que regulan la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo presentan una cierta complejidad derivada de su pertenencia a diferentes categorías jurídicas. En efecto, entre las mismas encontramos:

- Una decisión del Consejo de Ministros de las Comunidades, de 20 de septiembre de 1976.

(12) JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *op. cit.*, París, 1984.

(13) Para el examen de las normas nacionales aplicables a la elección de los parlamentarios europeos nos remitimos al artículo de J.L. RUIZ-NAVARRO PINAR, *El Parlamento Europeo: sistemas electorales de los Diez y alternativas de la futura ley española*, «Revista de las Cortes Generales» 6, Madrid, 1985.

- Un «Acta» relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, de la misma fecha.
- Dos anexos relativos al campo de aplicación territorial de la decisión y del Acta en Dinamarca y en el Reino Unido.
- Una declaración unilateral del gobierno de la República Federal de Alemania, y
- Tres declaraciones en el acta de la reunión del Consejo, no publicadas.

Por lo demás, hay que tener presente que el artículo 13 del Acta establece un procedimiento original, al disponer que:

«Si resultare necesario tomar medidas para la aplicación del presente Acta, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Asamblea y previa consulta a la Comisión, adoptará dichas medidas después de haber tratado de llegar a un acuerdo con la Asamblea en el seno de una comisión de concertación que reúna al Consejo y a representantes de la Asamblea» (14).

Desde un punto de vista formal, la normativa comunitaria presenta algunas particularidades, como la propia denominación de Acta, reservada, hasta entonces, en el lenguaje jurídico comunitario a las disposiciones relativas a la ampliación de las Comunidades por adhesión de nuevos Estados miembros, o el hecho de que tanto el Acta como la decisión del Consejo vayan firmadas, no sólo por el Presidente del Consejo, como es habitual, sino por todos los representantes de los Estados miembros en el mismo.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la decisión y el Acta, se puede convenir con PAULIN y FORMAN que, por los argumentos jurídicos y políticos implicados en la cuestión, «los autores de los textos han dudado entre la forma clásica de la norma comunitaria y la de la norma internacional, intentando, tal vez, combinar una y otra» (15).

---

(14) El artículo 13 del Acta de 1976 supone, en cierta forma, la consagración jurídica del procedimiento de concertación en un instrumento modificativo del derecho originario.

(15) B. PAULIN y J. FORMAN, *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*. «Cahiers de Droit Européen», 1976. Para un examen detenido

En cuanto a las normas comunitarias que regulan la elección por sufragio universal directo contenidas en el Acta de 1976, hay que destacar los siguientes extremos:

1. El principio general, enunciado en el artículo 1, según el cual:

«Los representantes en la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo», precepto lacónico que no aporta mayores precisiones —por lo demás, tal vez innecesarias en el ámbito de una comunidad de Estados democráticos— acerca del carácter del sufragio (libre, igual, secreto).

2. El número de escaños, regulado en el artículo 2 —que lo cifra en 410, a los que hay que añadir luego los 24 de Grecia, los 60 de España y los 24 de Portugal, respectivamente—, fue objeto de complicadas negociaciones entre los Estados, optándose finalmente por una solución de compromiso entre el sistema de las «categorías» (grandes, medianos y pequeños Estados) y el sistema de la proporcionalidad.

3. El procedimiento electoral, en relación al cual el artículo 7 prevé que la Asamblea elaborará un proyecto de procedimiento electoral uniforme (16), añadiendo a continuación que «hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Acta, el procedimiento electoral se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales».

4. El mandato de los representantes, en relación al cual:

— El artículo 3 establece su duración, que será de cinco años.

---

de la naturaleza jurídica de la Decisión y el Acta de 1976, vid. R. JOLIET, *Droit institutionnel des Communautés européennes*. Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Liège, 1983.

(16) Previsión cumplida por el Parlamento en su Resolución de 9 de marzo de 1983, que, pese a la flexibilidad de sus propuestas en orden a armonizar los diferentes principios del procedimiento electoral de los Estados miembros, no ha encontrado eco positivo en el Consejo.

Vid. Y. QUINTIN, *Vers une procédure électorale uniforme, essai d'explication d'un échec*, «Revue du Marché Commun», 1983.

- El artículo 4 sanciona el voto individual y personal y la prohibición del mandato imperativo y el régimen de privilegios e inmunidades de los miembros del Parlamento.
- El artículo 5 admite la compatibilidad de la calidad de representante en la Asamblea con la de miembro del Parlamento nacional, y
- El artículo 6 regula el régimen de incompatibilidades.

5. El contencioso electoral, señalando el artículo 11 que:

«Hasta la entrada en vigor del procedimiento uniforme previsto en el apartado 1 del artículo 7, la Asamblea verificará las credenciales de los representantes.»

## 7. CONCLUSIONES

En conclusión, y a la vista de lo examinado precedentemente, es posible cifrar las transformaciones que ha experimentado el Parlamento Europeo en relación a la elección de sus miembros en los siguientes puntos:

1. La sustitución del sistema de designación por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros por la elección mediante sufragio universal directo.

2. La ampliación del cuerpo electoral como consecuencia de las sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros a la Europa comunitaria.

3. La ampliación del número de parlamentarios, desde los 78 de la Asamblea de la CECA hasta los 518 del actual Parlamento Europeo.

Al final de esta evolución histórica, el Parlamento Europeo se presenta hoy ante nosotros como la única Asamblea parlamentaria elegida, en el marco de una organización internacional, por sufragio universal directo, lo que le confiere, por una parte, un rasgo de indudable originalidad, mientras que por otra, legitima democráticamente su posición institucional y ampara y promueve sus aspiraciones en orden a la ampliación del marco de sus poderes.

## B) *Los poderes del Parlamento Europeo*

### 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: EN PARTICULAR, EL PODER DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nuestro campo de estudio se va a limitar a los poderes reconocidos por los Tratados y a su extensión en el marco de la práctica de las instituciones. En este contexto restringido el Parlamento Europeo participa en el ejercicio del poder normativo de la Comunidad, y dispone de un poder presupuestario y de un poder de control de la actividad de las instituciones comunitarias.

En cuanto a la existencia de un poder del Parlamento en materia de revisión de Tratados (17), la respuesta ha de ser positiva en el caso del Tratado de la CECA, que en su artículo 95 hace intervenir al Parlamento en la denominada «pequeña revisión», mientras que, por el contrario, el artículo 236 del Tratado de la CEE hace tan sólo referencia a la necesidad de consultar al Parlamento ante cualquier proyecto encaminado a la revisión del propio Tratado.

No obstante, hay que tener presente que en el momento de la adopción de los Tratados de modificación de determinadas disposiciones presupuestarias (1970 y 1975), el Parlamento debatió, en estrecha relación con el Consejo, el contenido de las disposiciones financieras proyectadas. En 1981, el Parlamento tomó la iniciativa de presentar el proyecto de un Tratado de unión destinado a sustituir a los Tratados comunitarios, generando así un verdadero poder de iniciativa constituyente. En fin, el Acta única europea, firmada en el mes de febrero del presente año por los representantes de los Gobiernos de la Europa de los doce, que modifica significativamente importantes disposiciones de los Tratados constitutivos de la Comunidad, aparece como un claro ejemplo del ejercicio del poder de revisión de los Tratados por parte del Parlamento.

---

(17) Sobre esta cuestión, vid. R. JOLIET, *op. cit.*, 1983.

## 2. PARTICIPACIÓN EN EL PODER NORMATIVO

1. Del Tratado de París a los Tratados de Roma; el alcance de la competencia de deliberación y los esfuerzos del Parlamento en ampliar su presencia en el proceso normativo de la Comunidad.

Los Tratados de Roma atribuyen al Parlamento una competencia que no había sido recogida en el Tratado de París y en torno a la cual girará la participación del Parlamento en el poder normativo de la Comunidad: la competencia de deliberación.

Ahora bien, frente a quienes en su momento intentaron magnificar la trascendencia de este cambio, afirmando que suponía asegurar al Parlamento una amplia participación en el poder normativo ejercido por el Consejo (18), hay que situar en sus justos términos el alcance del mismo:

1. En primer lugar, el Parlamento no dispone del poder de establecer y votar la que se ha denominado, extensivamente, «ley comunitaria» (reglamentos, directivas y decisiones), apareciendo aquél residenciado en el binomio Comisión-Consejo.
2. En segundo lugar, el Parlamento, si bien puede hacer sugerencias en orden a la puesta en funcionamiento del procedimiento normativo, carece de un derecho de iniciativa en sentido jurídico, que comprenda con propiedad la obligación para la autoridad normativa de considerar sus proposiciones y de pronunciarse en relación a las mismas.
3. En tercer lugar, la obligación de consulta al Parlamento en que se materializa la genérica competencia de deliberación atribuida al mismo por los Tratados, se ciñe a los casos expresamente previstos por los mismos, que en realidad se presentan no como un sistema coherente, sino más bien como el resultado de los compromisos a que llegaron los negociadores en el momento de la elaboración de los Tratados.

---

(18) Vid. N. CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, París, 1964.

4. Por lo demás, situada entre el poder de iniciativa de la Comisión y el poder de decisión del Consejo, la competencia consultiva del Parlamento no puede modificar en lo fundamental las relaciones entre las otras dos instituciones en el proceso de elaboración de la normativa comunitaria.

Todas estas consideraciones parecen indicar que la participación del Parlamento en el ejercicio del poder normativo de la Comunidad, tal como se encuentra diseñada en los Tratados, es ciertamente reducida y de una importancia menor.

Resultan bien conocidas las razones de la prudencia que se adueñó de los negociadores en 1957 a la hora de configurar tal participación: deseo de no entorpecer el proceso de establecimiento de los fundamentos del Mercado Común y de no dotar a la institución parlamentaria de poderes excesivos, o al menos que se estimaban de esta forma, en una época en que la concepción de la integración europea era realmente débil (19).

Pero también resulta evidente el desfase que existe entre las aspiraciones de un Parlamento legitimado democráticamente a través de las elecciones por sufragio universal directo y la reducida participación que se le asigna en el poder normativo de la Comunidad en el estrecho marco de los Tratados de entonces.

Es por ello que el Parlamento Europeo se ha esforzado, a través de un diálogo cauto y tenaz, no exento de dificultades con la Comisión y el Consejo, en ampliar su papel en el ámbito normativo, en una triple dirección:

1. actuando sobre las *iniciativas* de la Comisión.
2. asegurando el impacto de la *consulta* que se le realiza.
3. contribuyendo a establecer el procedimiento de *concertación*.

Por lo demás, y junto a los resultados ofrecidos por la práctica interinstitucional, la participación del Parlamento en el poder normativo de la Comunidad se ha visto ensanchada por las disposicio-

---

(19) Vid. informe del profesor G. VEDEL presentado al «Symposium sur l'integration européenne et l'avenir des Parlements en Europe», Parlement européen, Luxembourg, 1974.

nes de modificación de los Tratados contenidas en el Acta Unica Europea.

## 2. La iniciativa del proceso normativo

Los Tratados reservan a la Comisión la iniciativa de abrir el proceso que, tras cubrir los trámites procesales previstos, ha de concluir en la adopción de un acto normativo por el Consejo.

En consecuencia, el Parlamento queda excluido en términos generales, del derecho de iniciativa; no obstante, y con carácter excepcional, algunas disposiciones comunitarias, como el artículo 138 del Tratado de la CEE o el artículo 7 del Acta de 1976, le reservan una iniciativa normativa indirecta.

Para remediar la ausencia de un derecho de iniciativa general, el Parlamento ha intentado, por una parte, ejercer una cierta influencia sobre las iniciativas de la Comisión y por otra, afirmar lo que podría considerarse como un derecho de iniciativa indirecto.

### a) *La influencia del Parlamento sobre las iniciativas de la Comisión*

La reivindicación de una consulta *oficiosa* al Parlamento o a las comisiones competentes del mismo, previa a la petición *oficial* de consulta por el Consejo supone, en efecto, la voluntad manifiesta de que la Comisión conozca el parecer del Parlamento para que así pueda, eventualmente, modificar el sentido de su proposición antes someterla al Consejo.

Frente a esta demanda, desde hace tiempo sostenida por el Parlamento (20), la Comisión, rechazando la idea de una «pre-consulta» que en su opinión supondría, al mismo tiempo, vincular la competencia cuasi discrecional que los Tratados le reconocen en orden al contenido de una proposición y operar una modificación en la separación funcional de las instituciones, ha aceptado, sin mayor dificultad, la conveniencia de informar al Parlamento del estado de

---

(20) Vid. informe FURLER, PE, Doc. 31/63 JOCE núm. 106, de 12 de julio de 1963.

sus iniciativas y proposiciones. Así, y en el seno del informe ANDRIESEN, la Comisión ha manifestado su propósito de «utilizar con mayor frecuencia los contactos previos con el Parlamento —en sesión plenaria o en comisión— sobre asuntos importantes, tales como las decisiones que comprometen al porvenir de las Comunidades, antes de hacer proposiciones formales».

Por su parte, el Parlamento Europeo ha insistido sobre esta cuestión y en su Resolución de 9 de julio de 1981 sobre el derecho de iniciativa y el papel del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad, ha expresado su opinión de que «debería desarrollar su derecho a formular proposiciones de acción en materia de política comunitaria».

b) *La voluntad de afirmar un derecho de iniciativa indirecto*

En este caso se trata, desde la perspectiva del Parlamento, no de reivindicar una competencia que los Tratados no le reconocen, sino de utilizar las competencias que le son atribuidas por los textos comunitarios para afirmar y desarrollar, a partir de los mismos, un derecho de iniciativa indirecto.

A tal efecto, el Parlamento ha utilizado dos de sus competencias, una de las cuales: el derecho de depositar y adoptar resoluciones (artículo 47.1 del Reglamento del Parlamento Europeo), deriva de su competencia general de deliberar, mientras que la otra se sitúa en el marco de los poderes presupuestarios del Parlamento en relación a los gastos obligatorios, a los gastos no obligatorios y a la posibilidad de rechazar oficialmente el proyecto de presupuesto de la Comunidad (21).

3. La obligación de consultar al Parlamento Europeo

La competencia consultiva del Parlamento Europeo no ha sido, tal como ya se ha señalado, objeto de una disposición general en los Tratados. Por el contrario, se encuentra diseminada bajo el aspecto de una formalidad procesal obligatoria entre los diferentes

---

(21) Sobre esta cuestión vid. D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, 1981.

artículos que asocian al Parlamento a la elaboración de las decisiones de la Comunidad, y cuyo contenido sustancial no es reducible a una concepción de conjunto (22).

En cualquier caso, tal competencia constituye lo esencial de la participación del Parlamento en el poder normativo de las Comunidades y es por ello que el Parlamento se ha preocupado constantemente de mejorar su funcionamiento y de aumentar el alcance e importancia de la consulta.

Seguidamente examinaremos algunos de los aspectos más relevantes en relación con la competencia consultiva del Parlamento, como son: a) el ámbito de la consulta b) las modificaciones introducidas en el mismo por el Acta Unica Europea; c) el alcance de la consulta, y, en fin, d) el procedimiento seguido por el Parlamento para rendir su opinión.

a) *El ámbito de la consulta en los Tratados*

Tal como se ha señalado, ninguna disposición de los Tratados prescribe que la competencia consultiva del Parlamento deba ser ejercida de manera sistemática, general y obligatoria en relación a todos los actos normativos de la Comisión y del Consejo. Por su parte, y como no podía ser menos, el Parlamento ha reivindicado —como cierto éxito— el reconocimiento a su favor de una verdadera competencia consultiva obligatoria de derecho común en relación con todas las decisiones importantes que afecten a la vida de las Comunidades.

Los casos en que se establece una consulta obligatoria al Parlamento corresponden a ámbitos de desigual importancia e interés. Para el caso de la CEE, se trata, sobre todo, de proyectos relativos:

— A las poblaciones, a los trabajadores y a los individuos: libre establecimiento, reconocimiento mutuo de diplomas y protección sanitaria (artículos 7, 54, 56, 57 y 63).

— Al establecimiento del Mercado Común: eliminación de las discriminaciones, reducción de los derechos de aduana, políticas

---

(22) Vid. informe VEDEL, suplemento 4/72 del «Boletín de Comunidades Europeas», 1972 y C. SASSE, informe presentado al Coloquio de Lieja, 1976.

agrícola y social, transportes y disposiciones no previstas, pero de acuerdo con los objetivos del Tratado (artículos 14, 43, 75, 87, 100, 126 y 235).

— A la organización institucional de las Comunidades: estatuto de los funcionarios y agentes, sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad, revisión de los Tratados (artículos 127, 201, 212 y 236).

De conformidad con el uso de las democracias parlamentarias, el Parlamento interviene, igualmente, en la aprobación de los acuerdos concluidos entre la Comisión y los Estados o las organizaciones internacionales (artículos 228 y 238).

La extensión del ámbito de la consulta al Parlamento en el curso del procedimiento normativo de las Comunidades no ha procedido de la revisión de los Tratados constitutivos, sino de la práctica interinstitucional. En particular, a la reivindicación del Parlamento de ser consultado en casos no previstos por los Tratados ha respondido el acuerdo de la Comisión y del Consejo para dirigirse, con carácter facultativo, proposiciones para las que los Tratados no preveían consulta obligatoria. Estas relaciones interinstitucionales han conducido de esta manera, no a modificar los Tratados, sino a ampliar los campos en que el Parlamento resulta asociado a la confección de la norma comunitaria.

La ampliación del ámbito de la consulta es un tema particularmente importante en el sector de los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad. Los Tratados prevén la consulta al Parlamento para los acuerdos de asociación (artículo 238 CEE), mientras que para el resto de acuerdos, que se fundan sobre las disposiciones expresas de los Tratados o sobre la jurisprudencia del Tribunal en el caso de la AETR, la consulta no es obligatoria. El Parlamento, deseando asociarse al procedimiento de conclusión de los convenios suscritos por las Comunidades, ha promovido la aceptación del denominado «procedimiento Luns», compromiso interinstitucional que permite a las comisiones competentes del Parlamento ser informadas por el Presidente en ejercicio del Consejo del contenido proyectado de los acuerdos de asociación antes de su firma y de un procedimiento análogo, denominado «Luns-Westerterp», que se aplica a los acuerdos comerciales.

b) *Las modificaciones introducidas por el Acta Unica Europea*

El Acta Unica Europea contiene, en su capítulo II de «Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea», tres artículos que suponen una ampliación notable del ámbito material de la competencia consultiva del Parlamento Europeo. En efecto:

1. El artículo 6 prevé la extensión del denominado «procedimiento de cooperación» (desarrollado en el artículo 7 y que viene a sustituir a la «previa consulta a la Asamblea») a las cuestiones relacionadas con:

- La reglamentación de la prohibición de discriminaciones por razón de nacionalidad.
- La libre circulación de trabajadores.
- La coordinación de las medidas nacionales reglamentarias y de excepción en materia de extranjería, justificables por razones de seguridad pública y orden público.
- Las directivas de reconocimiento mutuo de diplomas, certificaciones y otros títulos.

2. El artículo 8 establece que el párrafo primero del artículo 237 del Tratado CEE será sustituido por las disposiciones siguientes:

«Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso en la Comunidad. Dirigirá su petición al Consejo, que se pronunciará por unanimidad, después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.»

3. En fin, según el párrafo 9, en el artículo 238 del Tratado, el párrafo segundo será sustituido por las disposiciones siguientes:

«Tales acuerdos serán concluidos por el Consejo, que decidirá por unanimidad, previo Dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.»

c) *El alcance de la consulta.*

El examen de la competencia consultiva del Parlamento plantea varios problemas jurídicos y políticos que no es posible desconocer.

— Una primera cuestión, que resulta de capital importancia, es la relativa a la sanción de la omisión del deber de consulta en los casos en que ésta aparece como obligatoria en los Tratados.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido clara a este respecto: la ausencia de consulta al Parlamento, allí donde es obligatoria, constituye una violación de las formas sustanciales que puede ser sancionada por la vía de un recurso de anulación (artículo 173 TCEE) de una excepción de ilegalidad (artículo 184 TCEE) o de una demanda prejudicial en apreciación de validez (artículo 177 TCEE) (23).

— En segundo lugar, hay que determinar qué institución comunitaria consulta al Parlamento. Si bien el derecho de iniciativa pertenece a la Comisión, la proposición de ésta se dirige al Consejo y no al Parlamento, siendo el Consejo quien en realidad consulta al Parlamento. Tal como se ha señalado, esta regla de consulta por el Consejo impide, en un primer momento al menos, la constitución de un frente común Comisión-Parlamento en relación al Consejo. De cualquier forma, una vez que el parecer del Parlamento ha sido emitido, la Comisión puede modificar su proposición para tener en cuenta las críticas o las sugerencias hechas por el Parlamento, si bien no puede hablarse aquí en modo alguno, de la exigencia de una obligación jurídica por proceder de tal modo.

— En tercer lugar, cabe preguntarse si el Parlamento debe volver a ser consultado, cuando el acto normativo adoptado se separa manifiestamente en su contenido de la proposición que ha sido objeto de consulta. En relación con este problema, que se puede plantear frecuentemente, el Parlamento, en su resolución de 17 de octubre de 1967, ha manifestado su deseo de ser consultado «sobre el conjunto de disposiciones esenciales de los textos que el Consejo con-

---

(23) Vid. TJCE, Sentencia de 29 de octubre de 1980, «Roquette contra el Consejo», caso núm. 138/79.

sidera en orden a su adopción, incluso si, a este efecto, se hiciesen necesarias diversas consultas relativas a un mismo proyecto de texto».

Según PESCATORE (24), «en una apreciación estricta del problema, habría que concluir que, una vez que la consulta al Parlamento Europeo se ha realizado, el Consejo no podría sino elegir entre dos posibilidades: o bien aceptar las observaciones y contraproposiciones eventuales del Parlamento, o bien atenerse a la primera versión de la proposición». Pero tal como reconoce el citado autor «una solución tan rigurosa desconocería, no obstante, la naturaleza de la prerrogativa reservada al Parlamento Europeo, que está llamado a dar una opinión consultiva, pero no participa directamente en el ejercicio del poder normativo». Del mismo modo, la práctica ha aceptado un criterio flexible y así, si el Consejo modifica el texto de la proposición de la Comisión en el curso de la fase final de sus deliberaciones, la consulta ha de entenderse válidamente realizada si hay equivalencia «sustancial» entre el proyecto sometido a la opinión del Parlamento y el texto finalmente adoptado (25).

— En fin, y en cuanto a la obligatoriedad de la consulta en relación con los reglamentos de ejecución, hay que recordar cómo el Tribunal de Justicia (Sentencia KOSTER) ha señalado que la delegación de poderes del Consejo en la Comisión, realizada al amparo de lo previsto en el artículo 155 del TCEE, no es regular más que si los reglamentos de base sometidos a la consulta del Parlamento contienen los elementos esenciales de la reglamentación en cuestión. La respuesta es la misma cuando el Consejo se reserva el poder de fijar por sí mismo las reglas de aplicación de sus propios reglamentos.

d) *El procedimiento seguido por el Parlamento para emitir su opinión*

El artículo 32 del Reglamento del Parlamento Europeo regula, en sus líneas fundamentales, el procedimiento de emisión de los

---

(24) Vid. P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de Liège, 1975.

(25) Vid. TJCE sentencia de 15 de julio de 1970 «Chemiefarma».

dictámenes consultivos del Parlamento. Según el precepto citado, las solicitudes de dictámenes consultivos o las consultas formuladas por la Comisión o por el Consejo, una vez impresas y distribuidas, serán remitidas por el Presidente, para su examen, a la Comisión competente. El Parlamento examinará la propuesta objeto de la solicitud de dictamen consultivo o de la consulta sobre la base del dictamen elaborado por la Comisión competente. La votación sobre el conjunto de la propuesta de resolución contenida en el dictamen, pondrá fin al procedimiento de consulta. En fin, el Presidente transmitirá al Consejo y a la Comisión, con carácter de dictamen consultivo del Parlamento, el texto de la propuesta, tal como lo haya aprobado el Parlamento, y la resolución que a éste se refiera.

Ahora bien, una serie de factores entre los que cabe citar la intensa actividad consultiva del Parlamento, las dificultades de organización de tal actividad y el desigual interés de las peticiones de consulta, han conducido a racionalizar el procedimiento consultivo. Así, el artículo 33 del Reglamento prevé que, cuando el Parlamento sea consultado sobre cuestiones que revistan un carácter fundamentalmente técnico y no sean de alcance general, el Presidente podrá proponer al Parlamento que se remita la solicitud de dictamen consultivo o la consulta a la Comisión competente con facultad decisoria.

Sin cuestionar en ningún caso la funcionalidad de esta delegación en orden a agilizar los trámites parlamentarios de consulta, hay que tener presente que algunos autores han puesto en duda la validez de este expediente, a la luz del texto de los Tratados, por entender que el poder de auto-organización del Parlamento no le presta amparo suficiente.

#### 4. El procedimiento de concertación

El procedimiento de concertación aparece por vez primera en el ámbito comunitario, inscrito en la Declaración común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión de 4 de marzo de 1975. Este procedimiento es consecuencia directa del aumento de los poderes presupuestarios del Parlamento, producido en el período de tiempo que va de 1970 a 1975 y expresa, de modo claro, la voluntad del Parla-

mento de asociarse estrechamente al Consejo a la hora de elaborar la normativa comunitaria. Se trata, en definitiva, de un procedimiento flexible que permite evitar la rigidez de los procedimientos de revisión de los Tratados y que se aplica, según el artículo 2 de la Declaración, a los actos comunitarios de alcance general, que tienen implicaciones financieras notables y cuya adopción no viene impuesta por las disposiciones vigentes.

No obstante, pronto se puso de manifiesto una dificultad casi insalvable para la buena marcha de lo previsto en la Declaración común. En efecto, el Consejo se manifestó poco receptivo a los mecanismos de concertación establecidos, convirtiéndolos en la práctica en un monólogo en el que rara vez era atendida la voz del Parlamento.

Por esta razón, comenzaron a elaborarse propuestas de reforma del procedimiento de concertación, que tienen su manifestación más destacada en la Resolución de 15 de diciembre de 1983, en la que el Parlamento expresa su parecer sobre esta cuestión. Así, el Parlamento Europeo propone que el procedimiento de concertación instituido por la Declaración común de 1975 sea renegociado sobre la base de las proposiciones de la Comisión y del propio Parlamento, y subraya particularmente la importancia de las tres proposiciones siguientes:

- ampliación del campo de aplicación del procedimiento,
- posibilidad abierta para el Consejo y para el Parlamento de solicitar la apertura del procedimiento, y
- convocatoria inmediata de la primera reunión de concertación para que Parlamento y Consejo, con el concurso activo de la Comisión, se reúnan antes de la adopción de las orientaciones respectivas sobre la propuesta a discutir.

Por último, y en relación con la concertación entre las instituciones comunitarias, hay que tener en cuenta el artículo 7 del Acta Unica Europea que regula el denominado procedimiento «de cooperación», modificando, de forma sustancial, el artículo 149 del Tratado CEE. Según VILA COSTA (26), el procedimiento de cooperación

---

(26) B. VILACOSTA, *El Acta Unica Europea. Aproximación y balance*, «Ley», 1986.

se puede resumir en el siguiente esquema de colaboración interinstitucional:

1. El Consejo, por mayoría cualificada, tras proposición de la Comisión y dictamen conforme del Parlamento Europeo, fija una «posición común».

2. Se abre una vía de comunicación interinstitucional —transmisión y explicación de la «posición común»— entre Consejo y Comisión, por una parte, y Parlamento, por otra.

3. Primer plazo de tres meses para la aprobación de la posición fijada por parte del Parlamento; el silencio es positivo.

4. Se abren tres hipótesis:

— Hipótesis a): Aprobación expresa por silencio del Parlamento. El Consejo, expirado el plazo, puede aprobar definitivamente el acto conforme a la posición común.

— Hipótesis b): El Parlamento ha propuesto, en el plazo previsto, enmiendas a la «posición común», por mayoría absoluta de miembros. Estas enmiendas son examinadas por la Comisión (un mes), que envía al Consejo una propuesta reexaminada, con dictamen de los puntos no aceptados. El Consejo (tres meses) aprueba por mayoría cualificada, la propuesta reexaminada, o enmienda por unanimidad en segunda lectura; el silencio significa rechazo.

— Hipótesis c): El Parlamento rechaza, por la misma mayoría, la «posición común», pronunciándose el Consejo en segunda lectura por unanimidad.

En síntesis, concluye VILA COSTA, se trata de la instauración de una segunda lectura para el Consejo y de la exigencia para la misma de la unanimidad, en orden a dominar, sea el rechazo del Parlamento a la «posición común» previa, sea la proposición reexaminada que le presente la Comisión tras las enmiendas del Parlamento.

### 3. EL PODER PRESUPUESTARIO

#### 1. La triple evolución del Derecho Financiero Comunitario y la doble paradoja del poder presupuestario del Parlamento Europeo

El Derecho Financiero Comunitario ha estado marcado, desde sus primeros pasos hasta el momento actual, por una triple evolución:

1. La unificación progresiva de los presupuestos comunitarios.
2. La sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por los recursos propios de la Comunidad.
3. El reforzamiento del poder presupuestario del Parlamento Europeo (27).

El final de esta triple evolución ha puesto de manifiesto la doble paradoja que afecta al poder presupuestario del Parlamento Europeo, consistente en:

1. La significativa desigualdad que existe entre el poder presupuestario y el poder normativo del Parlamento Europeo.
2. La importante diferencia que existe entre el poder real que el Parlamento tiene en relación a determinados tipos de gastos (los no obligatorios) y su carencia de poder de decisión en relación a la determinación de los ingresos de la Comunidad.

#### 2. La redacción inicial de los Tratados

En su redacción inicial, los Tratados, si bien contemplaban la intervención del Parlamento en el procedimiento presupuestario, atribuían el poder de decisión sobre el mismo a la Alta Autoridad para los gastos operacionales de la CECA y al Consejo para los gastos de las otras Comunidades. Tal esquema de reparto de competencias era lógico en la medida en que los presupuestos de la CEE y de la CEEA estaban integrados por contribuciones de los Estados miembros, y así el poder de decisión se residenciaba en el órgano

---

(27) Sobre esta cuestión, vid. R. JOLIET, *op. cit.*, 1983.

en el cual estaban representados éstos, mientras que el control democrático de los presupuestos correspondía a los Parlamentos de los Estados, que inscribían en los presupuestos nacionales las sumas correspondientes a las contribuciones destinadas a sostener las Comunidades.

### 3. La previsión del artículo 201 del Tratado CEE

Según el artículo 201 del Tratado CEE:

«La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, tras el establecimiento definitivo de éste.

A tal fin, la Comisión presentará propuesta al Consejo.

El Consejo, después de haber consultado a la Asamblea sobre dichas propuestas, podrá establecer, por unanimidad, las disposiciones pertinentes, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

Teniendo en cuenta la presente disposición, el Consejo reconoció la conveniencia de examinar la posibilidad de un control por parte del Parlamento sobre los gastos de los fondos comunitarios, y solicitó, en 1964, a la Comisión, que le hiciese propuestas sobre la financiación de la política agrícola común.

En opinión del Parlamento, toda creación de recursos propios debía de entrañar un crecimiento del poder presupuestario de la Asamblea, para que, de este modo, pudiese controlar los gastos que desde entonces escapaban al control de los Parlamentos nacionales.

Las propuestas de la Comisión (31 de marzo de 1965) iban dirigidas en el mismo sentido de la opinión del Parlamento, pero hubieron de hacer frente a la oposición del Gobierno francés (crisis de 1965, política de «silla vacía» hasta el acuerdo de Luxemburgo).

#### 4. El Tratado de 1970

A partir de 1969 (sustitución de De Gaulle por Pompidou en la Presidencia de la República Francesa), la negociación sobre los recursos propios y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo se desarrolló con fluidez y concluyó con la adopción del Tratado de 21 de abril de 1970, que:

1. completa la unificación de los presupuestos comunitarios;
2. instituye el sistema de recursos propios, y
3. otorga al Parlamento un cierto poder en la determinación de los gastos.

#### 5. El Tratado de 1975

La cuestión controvertida del «reconocimiento de un derecho de rechazo global del presupuesto por parte del Parlamento», se resolvió años más tarde mediante la adopción del Tratado de 22 de julio de 1975, según el cual:

1. El Parlamento puede rechazar el proyecto de Presupuesto por motivos importantes.
2. El Consejo conserva en su poder la última palabra sobre los gastos obligatorios, pero la ejerce en condiciones más estrictas.
3. El Parlamento recibe el poder de aprobar la ejecución del Presupuesto que realiza la Comisión, atendiendo a la recomendación del Consejo, que debe ser aprobada por mayoría cualificada.

Por lo demás, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de 1975, el Parlamento ha de ser consultado antes de la aprobación por el Consejo del Reglamento Financiero.

En conclusión, el Parlamento no participa en igualdad de condiciones con relación al Consejo en la elaboración de las disposiciones de aplicación de los Tratados en materia presupuestaria, pero está asociado al mismo a través del procedimiento de concertación.

## 6. El régimen jurídico del Presupuesto.

a) *La aprobación del Presupuesto*

El artículo 203 del Tratado CEE establece las líneas fundamentales relativas a la aprobación del Presupuesto de la Comunidad, que es definido por el artículo 1.1 del reglamento financiero de 1977 como «la norma que estima y autoriza con carácter previo cada año los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades». El citado precepto, que fija un procedimiento caracterizado por:

- La sujeción a plazos estrictos;
- El reparto de poderes entre el Parlamento y el Consejo en función de la naturaleza de los gastos obligatorios o no obligatorios, y
- La dependencia del poder de aumentar los gastos no obligatorios de un tipo de aumento definido, de conformidad con el Tratado y del margen de maniobra del Parlamento (28),

puede resumirse en los siguientes términos:

1. La Comisión prepara un anteproyecto de Presupuesto que somete al Consejo;
2. Sobre esta base, el Consejo fija un proyecto que transmite al Parlamento para una primera lectura;
3. El Parlamento, sector por sector, vota sobre la cuantía de los diferentes gastos y, llegado el caso, los modifica;
4. El Consejo examina este nuevo proyecto que, a su vez, puede modificar (de forma definitiva en algunas materias, como las relativas a la política agrícola) y luego transmite al Parlamento, para una segunda lectura, el proyecto de Presupuesto así establecido;
5. El Parlamento utiliza su poder de enmienda, y después aprueba el Presupuesto o, llegado el caso, lo rechaza.

En fin, para la tramitación parlamentaria del Presupuesto hay

---

(28) Vid. JACQUE, BIBBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *op. cit.*

que estar a las disposiciones contenidas en el Anexo III, al Reglamento del Parlamento Europeo sobre Procedimientos aplicables al examen del Presupuesto general de las Comunidades Europeas y de los Presupuestos suplementarios.

b) *La ejecución del Presupuesto.*

De conformidad con el artículo 205 del Tratado CEE:

«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el Presupuesto (...)»

completando el Tratado de 1975 esta disposición al prever que:

«la Comisión presentará cada año al Consejo y a la Asamblea las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del Presupuesto. Además, les remitirá un balance financiero del activo y pasivo de la Comunidad».

c) *El control de la ejecución del Presupuesto*

El artículo 206 del Tratado CEE, modificado por el Tratado de 1975, dispone que:

«La Asamblea, por recomendación del Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto. A tal fin, examinará, después del Consejo, las cuentas y el balance financiero (...), así como el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones de dicho Tribunal.»

## 7. La Declaración común de 1982

Por último, y en relación con la ya mencionada concertación presupuestaria, dirigida a poner fin al contencioso interinstitucional que se produce a la hora de aprobar el Presupuesto comuni-

tario, hay que tener presente la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a diferentes medidas dirigidas a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, que contiene, entre otros extremos:

- Una definición de los «gastos obligatorios» como «aquellos que la Autoridad presupuestaria está obligada a inscribir en el Presupuesto, para permitir a la Comunidad respetar sus obligaciones, internas o externas, tal como resultan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de ellos, y
- Una serie de medidas de colaboración entre las instituciones en el marco del procedimiento presupuestario.

#### 4. EL PODER DE CONTROL

##### 1. El poder de control en el marco de los poderes del Parlamento Europeo

Principal poder reconocido en un principio a la Asamblea de la CECA, el poder de control se inscribe hoy en un marco bien diferente, ya que el Parlamento Europeo dispone, además, de un poder de participación en el proceso normativo y de un poder presupuestario.

A la hora de abordar el estudio del poder de control, hay que distinguir entre:

- a) control sin responsabilidad,
- b) responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento (29).

##### 2. El control sin responsabilidad

Aparece ya contemplado en los artículos 140 y 143 del Tratado CEE que se ocupan, respectivamente, de las preguntas escritas

---

(29) Autores como L.J. CONSTANTINESCO, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1977, distinguen entre control político con y sin sanción.

y orales y del examen del informe anual presentado por la Comisión.

a) *Preguntas escritas y orales*

El Tratado CEE preveía tan sólo que se planteasen preguntas a la Comisión, al establecer el artículo 140.3, que:

«La Comisión contestará oralmente o por escrito a todas las preguntas que le sean formuladas por la Asamblea o por sus miembros.»

Sin embargo, y contando con el propio acuerdo del Consejo, este procedimiento se ha ido extendiendo progresivamente hasta afectar a tal institución comunitaria. Por su parte, la Declaración solemne sobre la Unión Europea, hecha en la reunión de Stuttgart por el Consejo Europeo el 18 de junio de 1983, dispone en su punto 2.3.3 que:

«Además de los procedimientos de consulta previstos en los Tratados, el Consejo, sus miembros y la Comisión, según sus respectivas competencias, responderán:

- A las preguntas orales y escritas del Parlamento;
- A las resoluciones referentes a las cuestiones de especial importancia y de alcance general, sobre las que el Parlamento pide sus observaciones.»

El Reglamento del Parlamento Europeo se ocupa de la regulación de las preguntas en los artículos 42 (preguntas orales con debate), 43 (preguntas orales sin debate), 44 (turno de preguntas), 45 (debate consecutivo al turno de preguntas) y 46 (preguntas con solicitud de respuesta escrita).

En fin, como una muestra más de la importancia que tiene las preguntas dentro del ámbito del control parlamentario, cabe citar la introducción, a partir de 1973, de una «hora de preguntas» en los debates del Parlamento Europeo y la regulación actual del turno de preguntas en el ya citado artículo 44 del Reglamento

del Parlamento Europeo y en el Anexo II sobre Directrices relativas al desarrollo del turno de preguntas (30).

b) *Control del conjunto de la actividad de las instituciones*

Dentro de este apartado, es preciso mencionar:

1. *El informe anual de la Comisión*

Según el artículo 143 del Tratado CEE:

«La Asamblea procederá a la discusión, en sesión pública, del informe general anual que le presentará la Comisión.»

En este informe, que debe ser publicado todos los años al menos un mes antes de la apertura de la sesión de la Asamblea (artículo 18 del Tratado de 1965) y que trata sobre el conjunto de las actividades de la Comunidad, la Comisión no solamente informa al Parlamento sobre las realizaciones de los órganos comunitarios, sino que se esfuerza también por trazar perspectivas de futuro, con el fin de permitir al Parlamento participar, de alguna forma, en la determinación de la política futura.

Con anterioridad a 1975, el Parlamento designaba un ponente general que, teniendo en cuenta la opinión de las comisiones interesadas, preparaba una resolución sobre el informe de la Comisión. A partir de 1975, el informe se divide en distintas partes, que se envían a las comisiones competentes en la materia.

2. *Los Informes del Consejo*

Si bien no hay disposición alguna en los Tratados que obligue al Consejo a informar al Parlamento, la práctica ha consagrado un diálogo cada vez más profundo entre las dos instituciones (re-

---

(30) Al control sin responsabilidad que suponen las preguntas escritas y orales, puede añadirse, en alguna medida, los debates de actualidad y de urgencia, que si bien no implican necesariamente a las otras instituciones, pueden permitir al Parlamento, al igual que las preguntas, criticar la política de la Comisión o del Consejo.

cordemos aquí el coloquio anual interinstitucional que se celebró de 1957 a 1972). En la actualidad, es habitual la exposición de un discurso-programa al inicio de cada Presidencia del Consejo de Ministros, debiéndose señalar que el Parlamento, en su Resolución de 9 de julio de 1981, ha pedido al Presidente del Consejo que remita su declaración por escrito, en aras a facilitar la mejor ordenación del debate.

### 3. *Los Informes del Consejo Europeo*

Sobre esta cuestión, la Declaración solemne sobre la Unión Europea de 1983 prevé en su punto 2.1.4 que el Consejo Europeo presentará al Parlamento un informe al término de sus reuniones.

En la actualidad, se puede afirmar, pues, que el control sin responsabilidad a que, según los Tratados, se encuentra sometida la Comisión, se aplica, merced a la práctica institucional, de manera muy extensiva al Consejo, al Consejo Europeo y a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política.

### 3. La responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento

Desde el Tratado de la CECA, la Asamblea dispone del poder de votar la moción de censura en relación con la Alta Autoridad y de provocar así la dimisión colectiva de sus miembros, consagrándose igualmente este poder en los Tratados CEE y CEEA.

En cualquier caso, y tal como se ha señalado, puede resultar paradójico conferir al Parlamento Europeo el poder censurar a la Comisión, y no permitirle, por el contrario, participar en su nombramiento. No obstante, en la práctica, el Parlamento ha conseguido del Consejo Europeo, desde la Cumbre de Stuttgart, el reconocimiento de un poder muy cercano al de investidura.

#### a) *La participación del Parlamento en el nombramiento de la Comisión*

Esta ha sido una cuestión frecuentemente evocada (Informe Vedel, Informe Tindemans, Resolución de 17 de octubre de 1980,

Proyecto Genscher-Colombo) que ha encontrado reconocimiento formal en la Declaración solemne sobre la Unión Europea, cuyo punto 2.3.5 señala que:

«Antes del nombramiento del Presidente de la Comisión, el Presidente de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros recoge la opinión de la Mesa directiva ampliada del Parlamento Europeo. Después del nombramiento de los miembros de la Comisión por los Gobiernos de los Estados miembros, la Comisión presenta su programa al Parlamento Europeo para un debate y un voto sobre este programa» (31).

Si bien la declaración no dice nada acerca de las consecuencias de una opinión negativa de la Mesa, en realidad el pronunciamiento del Parlamento se acerca mucho a un voto de investidura.

#### b) *La censura de la Comisión*

En el mercado del Tratado CECA, la moción de censura no podía plantearse más que con ocasión del examen del informe anual de la Alta Autoridad. Por el contrario, el artículo 144 del Tratado CEE dispone que la moción de censura recae sobre la gestión de la Comisión en su conjunto. En efecto, según el citado precepto:

«La Asamblea, en caso de que se le someta a una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.

Si la moción de censura fuera aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a su vez la mayoría de los miembros que componen la Asamblea, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos, si bien continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución (...).

---

(31) En su Resolución de 29 de marzo de 1984, el Parlamento Europeo ha solicitado del Consejo la aplicación del punto 2.3.5. de la Declaración de Stuttgart.

La tramitación parlamentaria de la moción de censura a la Comisión es regulada por el artículo 30 del Reglamento del Parlamento Europeo, que establece las condiciones procedimentales relativas:

- La iniciativa: «Cualquier grupo político o una décima parte de los miembros efectivos del Parlamento podrán entregar al Presidente del Parlamento una moción de censura la Comisión».
- La forma: «La moción de censura deberá presentarse por escrito, llevar la mención "moción de censura" y estar motivada».
- La adopción: «El debate sobre la moción de censura no podrá tener lugar hasta, como mínimo, veinticuatro horas después del anuncio de su presentación. La votación sobre la moción de censura sólo podrá realizarse una vez transcurridas cuarenta y ocho horas como mínimo, desde el comienzo del debate. La votación será pública y nominal por llamamiento» (32).

## 5. CONCLUSIONES

Las transformaciones operadas en el ámbito de los poderes del Parlamento Europeo en el curso de su evolución histórica, pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) En relación a su participación en el poder normativo:
  1. La obtención de una cierta influencia en el ejercicio, por parte de la Comisión, del derecho de iniciativa.
  2. La extensión del ámbito de la consulta al Parlamento a través de la práctica interinstitucional.
  3. La afirmación jurisprudencial del valor jurídico de la consulta.

---

(32) Sobre la eficacia de la moción de censura, vid. R. JOLIET, *op. cit.*, y JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *op. cit.*

4. La puesta en funcionamiento del procedimiento de concertación.
  5. La sustitución de la «previa consulta» por el «procedimiento de cooperación».
  6. La exigencia de dictamen conforme del Parlamento en los casos de acuerdos de adhesión y de asociación.
- b) En relación al poder presupuestario:
1. La posibilidad de rechazar, por motivos importantes, el proyecto de Presupuesto.
  2. La obtención del poder de aprobar la ejecución del Presupuesto realizada por la Comisión.
- c) En relación con el poder de control:
1. La ampliación del procedimiento de preguntas al Consejo y a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política.
  2. La presentación ante el Parlamento de los informes del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo.
  3. La participación en el proceso de designación de la Comisión.
  4. La posibilidad de presentar una moción de censura a la Comisión, en ocasión distinta a la del examen de su informe general anual.

En consecuencia, este es el marco de poderes, tan sensiblemente distinto de aquél con el que comenzó su vida, sobre el que ha de centrarse la reflexión final sobre los problemas actuales y las perspectivas de futuro del Parlamento Europeo.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El examen de la evolución histórica del Parlamento Europeo pone de manifiesto una orientación de sentido casi siempre ascendente en orden a su afirmación institucional y al aumento

de sus poderes. No obstante, esta apreciación debe de mantenerse prudentemente alejada de una suerte de «leyenda rosa», según la cual el Parlamento Europeo, desde sus primeros pasos en adelante, no ha hecho otra cosa que desarrollar sus distintos elementos constitutivos (nombre, elección, poderes), hasta alcanzar un lugar principal dentro de la estructura institucional comunitaria. La actitud de encomiable tenacidad del Parlamento Europeo, dirigida a la consecución de una mayor relevancia para su cometido propio, que desmiente en buena medida la «leyenda negra» que sobre la institución circula (una asamblea ambigua, incoherente y casi inexistente), ha producido sus frutos. Pero es preciso reconocer que el Parlamento Europeo se encuentra hoy ante una encrucijada de difícil salida: no puede renunciar a la posición que ahora ocupa, tan costosamente conseguida en el curso del tiempo, pero desde esa posición no puede superar, por sí mismo, los límites que circunscriben su actual estatuto jurídico y político.

2. El Parlamento Europeo se ha de enfrentar, pues, a una serie de problemas —unos ya presentes desde hace años, otros surgidos al hilo de la aparición de nuevas aspiraciones o necesidades— que voy a tratar de exponer seguidamente.

1. En relación a la elección por sufragio universal directo de los parlamentarios europeos y a las tres actitudes fundamentales referidas a la misma:

- La de quienes entienden que aquélla otorga al Parlamento una nueva autoridad desde la que éste puede reforzar y ampliar sus poderes.
- La de quienes opinan que sólo tiene sentido para una institución que cuente con poderes reales y efectivos, y
- La de quienes, desde un abierto excepticismo, se preguntan si la democracia representativa puede o debe tener cabida en el marco de una asamblea internacional (33).

---

(33) Sobre las elecciones directas, vid. J. L. BURBAN, *Le Parlement Européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles, 1979, M. PALMER, *The European Parliament. What it is. What it does. How it works*, Pergamon International Library, Oxford, 1981, A. CHATI-BATELLI, *I «porteri» del parlamento europeo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1981.

mi opinión coincide básicamente con la primera de las posiciones citadas. Desde la introducción del sufragio universal directo en la elección de los Parlamentarios Europeos, la presencia y la voz del Parlamento Europeo ha sido cada vez mayor y más fuerte. Pero restan pendientes, en cualquier caso, una serie de problemas, como la ausencia de una circunscripción europea única, la inexistencia de un sistema europeo de partidos políticos o la confección de los programas electorales con atención preferente a las cuestiones internas, que revelan con toda claridad, a mi juicio, un insuficiente grado de desarrollo de la integración política.

2. En relación a la cuestión de la legitimidad democrática del Parlamento Europeo, es una afirmación común la de que éste aparece como el órgano depositario de los intereses de la Comunidad, que se manifiestan mediante las elecciones, en las que los pueblos de los Estados miembros toman postura frente a los distintos problemas relacionados con la construcción europea (34).

Sin embargo, tal vez no resulte ocioso preguntarse a quien otorgan preferentemente los ciudadanos de los Estados miembros su confianza:

- bien a los parlamentarios europeos para que promuevan el proyecto de integración desde una perspectiva comunitaria, o
- bien a los gobiernos para que negocien la integración desde la perspectiva de los intereses nacionales.

La afirmación de que el Parlamento Europeo ostenta, de modo principal o único, la legitimidad democrática en el marco comunitario, debe de ser, en mi opinión, convenientemente matizada, ya que resulta un hecho constatado que, hasta la fecha, los ciudadanos de la Europa de los Doce se preocupan más, a la hora de las consultas electorales, por las cuestiones nacionales que por las específicamente comunitarias. De esta forma, la legitimidad democrática que

---

(34) Sobre la legitimidad democrática del Parlamento Europeo, vid. por todos V. HERMAN y J. LODGE, *The European Parliament and the European Community*, Mac Millan Press Ltd., London, 1978.

incuestionablemente posee el Parlamento Europeo desde su elección directa, ha de acostumbrarse a cohabitar en el seno comunitario con otras «legitimidades» no menos fundamentadas o con peor título.

3. El tema de los poderes del Parlamento Europeo ha sido tomado invariablemente por los autores como punto capital de referencia en sus intentos por precisar la naturaleza jurídica del mismo (35). Así, se han señalado una serie de argumentos a favor y en contra de la consideración del Parlamento Europeo como verdadero Parlamento en sentido pleno del término, que sintéticamente pueden resumirse como sigue:

- El Parlamento Europeo es, por su funcionamiento, su poder de auto-organización interna y sus competencias consultivas y deliberantes, equivalente a un Parlamento nacional.
- Pero, al no poder aprobar la normativa comunitaria, no ejercer un control político efectivo sobre las instancias ejecutivas de la Comunidad, disponer de control tan sólo sobre una fracción menor del Presupuesto comunitario y, en definitiva, no poder establecer impuestos, el Parlamento Europeo se distancia sensiblemente del modelo del Parlamento nacional.

Ante esta situación, el Parlamento Europeo ha de afrontar, en relación a su pretensión de ampliar el marco de sus poderes, un doble dilema:

- En primer lugar, mientras que el poder de decisión en el plano normativo se encuentre radicado en el Consejo, la opinión pública europea no prestará una atención suficiente al Parlamento, y mientras que aquélla no se movilice en su favor, apoyando sus reivindicaciones, el poder de decisión seguirá en manos del Consejo.

---

(35) Sobre los poderes del Parlamento Europeo, vid. J. MEGRET, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9, Editions de l'Université de Bruxelles, 1979, JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO y NICKEL, *op. cit.* y V. HERMAN y J. LODGE, *op. cit.*

— En segundo lugar, si difícil resulta modificar los Tratados para aumentar significativamente los poderes del Parlamento, igualmente difícil resulta concebir que el Parlamento aumente sus poderes sin estar asociado estrechamente al poder de decisión relativo a los mismos.

Para superar esta especie de círculo vicioso, una solución razonable podría ser la de prestar una mayor atención, antes que a la reivindicación de nuevos poderes, al mejor cumplimiento de las funciones que el Parlamento Europeo puede realizar. Así, el Parlamento debería de orientar buena parte de sus esfuerzos hacia la consecución de resultados efectivos en el ejercicio de las funciones de comunicación, información y representación que, como foro internacional en el que se dan cita representantes de los pueblos de diferentes Estados, puede y debe llevar a cabo. Desde esta perspectiva, el Parlamento Europeo habría de ser el lugar donde se debatiesen los problemas más acuciantes que tiene planteados la Europa comunitaria y desde el que las propuestas de solución avanzadas se diesen a conocer a la opinión pública europea. De esta manera, el Parlamento se presentaría, a un tiempo, como un centro de imputación de ideas y proyectos frecuentemente descoordinados y dispersos en los respectivos ámbitos nacionales y como un amplificador o caja de resonancia de las distintas alternativas defendidas por los grupos políticos europeos.

Por otra parte, desde una óptica modesta pero realista, se debe de apuntar que el Parlamento Europeo podría aumentar su relevancia dentro del marco comunitario, perfeccionando su procedimiento interno de organización y mejorando la calidad de sus debates, dictámenes y resoluciones. Sería ésta, en consecuencia, la vía de la utilización del prestigio para conseguir, sin adquirir nuevos poderes, una mayor autoridad jurídica y política.

4. Finalmente, y en atención a las perspectivas de futuro del Parlamento Europeo (36), se dan cita en el debate teórico

---

(36) Sobre el futuro del Parlamento Europeo, vid., además de las obras ya citadas, P. MOREAU, *Quel avenir pour quelle Communauté*, IFRI, París, 1986

y político distintas estrategias que pueden agruparse en dos partes de alternativas:

- La de quienes defienden un diálogo interinstitucional como mejor camino de actuación del Parlamento, frente a la de quienes defienden un diálogo amplio entre el Parlamento, los Estados miembros y la opinión pública europea, y
- La de quienes proponen una estrategia de «pequeños pasos», consistente en progresos puntuales y continuos, que no lleven aparejada, en cualquier caso, la necesidad de revisión de los Tratados, frente a la de quienes proponen una reforma general (así, la iniciativa SPINELLI), cuyo objetivo final sería el de conseguir la conclusión de un nuevo Tratado instituyendo la unión europea, fase superadora del actual estadio comunitario.

Resulta claro, en consecuencia, que mientras que los primeros términos de ambas alternativas se sitúan dentro de la línea general de evolución de la práctica comunitaria, desarrollándose en el marco de los Tratados, los segundos proponen más bien una mutación que una evolución en el proceso de construcción de una Europa unida. A este respecto, el Acta Unica Europea, que tantas expectativas había levantado en los comienzos de su gestación, supone la confirmación de una estrategia de continuidad, si bien con importantes modificaciones que afectan a las disposiciones institucionales de los Tratados, en el desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario (37).

3. En definitiva, cualquiera que sea la estrategia adoptada —paulatinas reformas parciales o reforma general de una pieza—,

---

y K. HANSCH, *The reform proposals: the strategy of «small steps» versus the general reform* en «Le Parlement Européen», Bilan - Perspectives», Coloquio de Brujas, 1983.

(37) Vid. la propuesta de Resolución redactada por F. HERMAN (PPE, belga) con motivo de un debate celebrado en el seno de la comisión institucional del Parlamento Europeo, los días 28 y 29 de octubre de 1986, sobre los elementos fundamentales de la nueva estrategia de la Asamblea para relanzar la unión europea.

el Parlamento Europeo depende, en cuanto a la afirmación de su posición institucional y al aumento de sus poderes, de la evolución general del proyecto político de integración comunitaria, de lo que en última instancia llegue a ser la Comunidad Europea. Desde hace algún tiempo se ha repetido con frecuencia la idea de que el Estado-nación es demasiado grande para resolver los pequeños problemas y demasiado pequeño para solucionar los grandes problemas que le afectan. Los retos que en la actualidad tiene planteados ante sí la humanidad, cerca ya del siglo XXI, alcanzan en muchos casos una verdadera dimensión universal. Pero es preciso reconocer, al menos en el ámbito de la Europa comunitaria, que el poder de decisión sigue estando en el campo de juego de los Estados nacionales, de donde ha de venir el impulso necesario para dar forma y contenido a la integración política europea. Hasta que llegue ese momento, que tal vez no se produzca nunca, el Parlamento Europeo será, irremediablemente, una institución inacabada e imperfecta, al carecer de su correlato necesario: un pueblo y un Estado europeos. Y si alguna vez alguien dijo que el Parlamento Europeo era el espejo que reflejaba lo que ocurría en la vida de la Comunidad, hoy se debe de afirmar, más bien, que lo que en un futuro sea la vida de la Comunidad, definirá la calidad y los contornos del espejo.