

LA POSICION INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN COMUNITARIA.—II. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN INTEGRADA POR REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.—III. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN TITULAR DE PODERES DE DELIBERACIÓN Y CONTROL.—A. *Prerrogativas parlamentarias.* — B. *Poderes sustantivos.* — C. *Funciones políticas.* — IV. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UN SISTEMA FEDERAL.

I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN COMUNITARIA

1. «Llegará un día en el que las balas y las bombas serán sustituidas por los votos, por el sufragio universal de los pueblos, por el venerable arbitraje de un gran Senado soberano, que será a Europa lo que el Parlamento es a Inglaterra, lo que la Dieta es a Alemania, lo que la Asamblea Legislativa es a Francia.»

La profecía que, con ocasión de la apertura del Congreso de la Paz en París en el año 1849, formulara VÍCTOR HUGO (1), no ha hallado todavía plena realización. Una primera —aún sumamente imperfecta— aproximación puede encontrarse, no obstante, en el Parlamento Europeo —institución integrada en el «poder público común» (2) que, en el marco del proceso de integración comunitaria, han creado los Estados signatarios de los Tratados de París y de Roma. A la exposición de los elementos definidores del *locus standi* del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria se dedica el presente trabajo.

(1) VÍCTOR HUGO, *Oeuvres complètes (Actes et paroles). Avant l'exil (1841-1851)*, París, Ed. Nelson, s.f., pág. 427.

(2) Tal es la única fórmula empleada hasta el momento por el Tribunal de Justicia para calificar a las Comunidades Europeas (asunto 1/78, sent. de 14 de noviembre de 1978, Rec., pág. 2178, a propósito de la CEEA).

2. El análisis de los preceptos de los Tratados y demás normas del Derecho Comunitario relativos al Parlamento Europeo, su comparación con las prácticas decantadas en las relaciones interinstitucionales y la lectura de la amplísima literatura existente acerca de este tema, revelan, ante todo, que la posición institucional del Parlamento Europeo acusa una característica ambigüedad que, en ocasiones, entraña la coexistencia de tendencias francamente contradictorias (3). Desproporción entre medios y fines, empleo de términos con referencia a realidades que no se ajustan al concepto habitualmente designado por aquéllos, disociación entre forma y sustancia, desajuste entre apariencia y realidad: he ahí algunos de los rasgos formales de tal posición.

Esta situación responde a las peculiares características de lo que pudiera denominarse «parte orgánica» del sistema político comunitario, entre las que destacan dos:

— El carácter fragmentario de las normas que la regulan (4): los Tratados atienden fundamentalmente a la distribución de competencias entre los Estados miembros y las Comunidades y se desprecupan, en gran medida, de los mecanismos institucionales para el ejercicio de las transferidas a éstas.

— Su dinamismo, que produce notables divergencias entre las normas de los Tratados y las manifestaciones de poder en la *Realpolitik* de las Comunidades.

Estos caracteres —propios de una época de transición como es la que en la actualidad viven las Comunidades, cuyo fin, normativizado como objetivo jurídico vinculante para los Estados miembros por el artículo 1 del Acta Unica Europea, será la Unión Europea— se proyectan con especial intensidad sobre el Parlamento Europeo, prestándole unos contornos que lo convierten en un verdadero *mons-*

(3) WEILER, JOSEPH H. H., *El sistema comunitario europeo. Struttura giurídica e processo político*, Bologna, Il Mulino, 1985, pág. 28, afirma que las Comunidades constituyen «un sistema caracterizado por una serie de contradicciones interconexas entre sí, que tienden a hacerlo refractario a cualquier encuadre interpretativo».

(4) Así, BIEBER, ROLAND, *The settlement of institutional conflicts on the basis of Article 4 of the EEC Treaty*, «Common Market Law Review», 21, 1984, págs. 506-508.

truum jurídico-político. Reconocerlo así es, no obstante, el primer e imprescindible paso para su cabal intelección.

3. El punto de partida es, en todo caso, aparentemente simple: el Parlamento Europeo es una institución en sentido técnico jurídico-comunitario. Esta proposición plantea, sin embargo, diversos problemas relativos a la noción de institución, a la denominación de «Parlamento Europeo» y a su carácter único o múltiple.

La calificación de institución es reservada por los Tratados (arts. 7 T. CECA, 4.1 T. CEE, y 3.1 T. CEEA) al Consejo, a la Comisión, al Tribunal y al propio Parlamento. La doctrina (5), a través del análisis de sus respectivos estatutos, ha inducido los elementos comunes que permitan configurar la noción de «institución».

— Se trata de «órganos» dotados de poderes propios, que les son conferidos por los Tratados para la realización de las tareas confiadas a las Comunidades.

— Sus miembros son nombrados directamente por las instituciones de los Estados miembros y no por una institución comunitaria.

— Gozan de cierta autonomía jurídica, administrativa y financiera (*ius standi* ante el Tribunal, aprobación de su reglamento interior, reclutamiento autónomo de su personal administrativo, preparación de su proyecto de presupuesto y ejecución de la sección correspondiente del presupuesto comunitario).

Probablemente resultaría más fructífero, sin embargo, trasladar al ámbito comunitario los rasgos que la doctrina constitucionalista asigna al concepto de «órgano constitucional» (6), pues, hecha la salvedad de que los Tratados no son una verdadera Constitución, tales rasgos convienen plenamente a las instituciones comunitarias y, desde luego, al Parlamento Europeo:

(5) DEWOST, JEAN-LOUIS, en *Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application*, dirigida por MEGRET, Institut d'Etudes Européennes, Université libre de Bruxelles, Vol. 9, *L'Assemblée. Le Conseil. La Commission. Le Comité économique et social*, 1979, págs. 3-5.

(6) Se sigue la síntesis de GARCÍA-PELAYO, MÁNUEL, *El status del Tribunal Constitucional*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 1, enero-abril 1981, págs. 11-34.

— Configuración inmediata por la norma suprema del ordenamiento: los artículos 20 a 25 T. CECA, 137 a 144 T. CEE, y 107 a 114 T. CEEA precisan los atributos fundamentales —aunque de forma no totalmente completa, como se señaló— de la condición del Parlamento Europeo.

— Componente fundamental de la estructura jurídico-política, como expresión de los principios, valores y criterios organizativos que la inspiran: si se transfieren a las Comunidades poderes decisorios en materias directamente atinentes a los ciudadanos de los Estados miembros, el principio democrático, en el que se funda la estructura constitucional de éstos, postula la existencia de un órgano representativo con capacidad para intervenir eficazmente en el ejercicio de aquellos poderes.

— Participación en la dirección política: la moción de censura y los poderes presupuestarios son los dos medios básicos de los que el Parlamento Europeo puede valerse con este fin.

Continuando con el paralelismo, los «órganos de relevancia constitucional» comunitarios serían aquellos previstos en los Tratados —protegidos, pues, por la especial rigidez de éstos— que no reúnen los requisitos propios de los órganos constitucionales.

Debe advertirse, sin embargo, que, si el concepto de «órgano constitucional» es de factura eminentemente doctrinal, la noción de «institución» tiene carácter normativo y es, por ende, grávida en consecuencias jurídico-positivas; diversos preceptos de los Tratados se refieren, en efecto, genéricamente a las instituciones y su contenido es, pues, aplicable a todas ellas y sólo a ellas: por ejemplo, artículos 214 (secreto profesional), 215 (daños causados por las instituciones), 216 (sede), 217 (régimen lingüístico), 228.2 (acuerdos concluidos por la Comunidad) T. CEE (7).

(7) Pese al carácter normativo del concepto de «institución», la doctrina entiende que determinados órganos, como el Comité Consultivo CECA (artículo 18 T. CECA), el Comité Económico y Social (artículos 193 a 198 T.CEE y 165 a 170 T.CEEA) y el Tribunal de Cuentas (instituido por el Tratado de 22 de julio de 1975), reúnen muchos de los caracteres de aquél. Así, LOUIS (*op. cit.* en la nota 5, pág. 271) sostiene que los artículos 215.2, 216 y 217 T.CEE son aplicables al Comité Económico y Social; por su parte, la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 5 de abril de 1977, relativa a la instalación provisional del Tribunal de Cuentas, alude,

4. Analizada la calificación del Parlamento Europeo como institución, comienzan los equívocos: el nombre con el que se le designa no es único ni responde a la realidad así designada.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades y los que posteriormente los modifican (incluido el Tratado de Adhesión de España y Portugal de 12 de junio de 1985: art. 10 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados) emplean el término «Asamblea», habitual en las Organizaciones Internacionales de corte tradicional, que es, asimismo, el utilizado sistemáticamente por el Consejo. Esa «Asamblea», sin embargo, en Resolución de 20 de marzo de 1958, acordó autodenominarse «Asamblea parlamentaria europea» (8), fórmula que, por nueva Resolución de 30 de marzo de 1962, sustituyó por la de «Parlamento Europeo». Esta última expresión parece haberse impuesto definitivamente, pues ha sido aceptada tanto por el Consejo Europeo —en la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983—, como por los Estados miembros de las Comunidades —en el Acta Unica Europea.

La generalización de esta denominación no obsta a su incorrección desde el punto de vista jurídico-político. El intenso debate doctrinal acerca de la naturaleza del Parlamento Europeo (9) puede

en su Preámbulo, a la aplicabilidad de los artículos 77 T.CECA, 216 T.CEE y 189 T.CECA.

(8) Según SIR B. COCKS (*The European Parliament*, London, HMSO, 1973, pág. 6), el nuevo nombre respondía al deseo de la Asamblea de subrayar que, tras la firma de los Tratados de Roma, los órganos ejecutivos de la Comunidad no eran ya la única autoridad en materias internacionales.

(9) El examen de la naturaleza del Parlamento Europeo gira en torno a dos cuestiones:

a) Superación de las asambleas de las Organizaciones Internacionales clásicas, respecto de las que hay acuerdo en que el Parlamento representa «un fuerte salto cualitativo» (GUAZZARONI, CESIDIO, en *Seminario Internazionale su: Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali dei paesi della Comunità Europea. Roma 24 Ottobre 1983*, Milano, Giuffré Editore, 1984, pág. 7), aunque sólo sea porque sus miembros son elegidos por sufragio universal directo y se agrupan por criterios de afinidad política.

b) Comparación con los Parlamentos nacionales, que, como advierte PALMER (*The European Parliament. What it is. What it does. How it works*, 1981, Pergamon Press Ltd., pág. 30), «corre el riesgo de ser, como mínimo, tan equívoca como útil». En este punto, las diversas teorías se pueden sistematizar así:

zanjarse negando que, en la actualidad, constituya un verdadero Parlamento, en el sentido habitual de esta palabra en el Derecho Público occidental —que, sin duda, es el recogido por los artículos 21 T. CECA, 138 T. CEE y 108 T. CEEA, en sus redacciones originarias—, y no tanto por la limitación de sus poderes cuanto porque, como se pondrá de relieve, no se trata de un verdadero órgano de representación popular. La utilización de la expresión «Parlamento Europeo» responde, pues, a motivaciones políticas y cumple la doble función de enmascarar una realidad que se juzga insatisfactoria y de impulsar su transformación en el sentido que se estima deseable (10). Lo expuesto no impide reconocer que, por la forma de designación de sus miembros y por el fondo común de Derecho Público en que halla su justificación, el Parlamento Europeo está, natural-

— El Parlamento Europeo es un verdadero Parlamento, pues reúne todos los requisitos para ello: asamblea integrada por representantes elegidos que participa en el poder legislativo y controla al Ejecutivo (SIMONNET, MAURICE-RENÉ, *Un Parlement pro-européen*, «Revue du Marché Commun», 275, mars 1984, págs. 105 y 107).

— El Parlamento Europeo es el equivalente supraestatal de las asambleas de las instancias regionales o federadas en los Estados descentralizados (CHABOT, JEAN-LUC, *Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire*, «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1984, 1, pág. 100).

— El Parlamento Europeo es la Cámara Baja de una institución parlamentaria compleja cuya Cámara Alta es el Consejo (CATALANO, NICOLA, *I poteri effettivi che i Trattati di Roma attribuiscono all'Assemblea Parlamentare Europea* en *Seminario sul tema: I poteri e le competenze del Parlamento Europeo. Svoltosi a Roma il 29-30 marzo 1979*, Giuffrè Edit., Milano, 1979, pág. 15).

— El Parlamento Europeo no es un verdadero Parlamento, porque su participación en las funciones legislativa, financiera y de control no es paragonable a la de un Parlamento nacional (BOULOIS, JEAN, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, Précis Domat, 1984, pág. 123; DEWOST, *op. cit.*, en nota 5, pág. 2; especialmente, HERMAN, VALENTINE y LODGE, JULIET, *The European Parliament and the European Community*, The MacMillan Press Ltd., 1978, págs. 64 y sigs., quienes afirman que «hasta recientemente, el Parlamento Europeo ha sido poco más que un grupo de presión institucionalizado en la Comunidad»).

(10) Con ironía afirman HERMAN-LODGE (*op. cit.*, págs. 25-26) que los cambios de denominación del Parlamento Europeo recuerdan el pasaje del Capítulo VI de *Alicia a través del espejo*: «cuando uso una palabra, HUMPTY DUMPTY dijo en un tono bastante burlón, significa exactamente lo que quiero que signifique, ni más ni menos».

mente, vocado a convertirse en un verdadero Parlamento, poniendo fin al desajuste existente entre su *status* y su denominación (11).

5. El Parlamento Europeo es una institución única, común a las tres Comunidades (arts. 1 y 2 del Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 25 de mayo de 1957), que ejerce sus competencias, en cada una de ellas, con sujeción a los preceptos específicos del Tratado constitutivo correspondiente (arts. 232 T. CEE) (12). Esta diversidad de regímenes jurídicos tiene relevantes consecuencias: el control que el Parlamento ejerce sobre la Alta Autoridad de la CECA —institución dotada de amplísimos poderes de decisión— es, *prima facie*, mucho más eficaz que el actuado sobre una institución a la que sólo se confieren potestades de iniciativa y ejecución como es la Comisión CEE y CEEA. Debe, además, hacerse referencia a un cuarto ámbito funcional, el de la Cooperación Europea en materia de Política Exterior, en el que el rol del Parlamento está limitado, de hecho, a un mero derecho de información (art. 30.4 del Acta Unica, que codifica la práctica anterior).

El contraste entre la autonomía de los Tratados y la indivisibilidad de ciertos actos parlamentarios, que demandan un régimen jurídico único, puede originar ciertos problemas. A uno de ellos se refiere la sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 10 de febrero de 1983, en el asunto 230/81, caso «Luxemburgo c. Parlamento Europeo». El artículo 38 T. CECA permite expresamente interponer el recurso de anulación contra los acuerdos de la Asamblea, mientras que los artículos 173.1 T. CEE y 146.1 T. CEEA sólo se refieren a los actos del Consejo y de la Comisión. Pues bien, en el caso considerado, el Tribunal admite el recurso por entender que el Parlamento «actúa necesariamente en el ámbito de los tres Tratados (...) cuando adopta una resolución relativa a su funcionamiento institucional y a la organización de su secretaría». La unidad orgánica conlleva, pues, la unidad funcional interna, aunque subsista la di-

(11) Cfr. VERGES, *op. cit.* en nota 5, pág. 9.

(12) La doctrina suele aludir a esta situación con la expresión «triplanteamiento funcional»; así, ISAAC, GUY, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel Derecho, 1.ª edic. española, octubre 1985, traducc. de la edic. francesa de 1983, pág. 56.

versidad funcional externa. Así lo exigen razones de «lógica institucional» y «el principio de garantía del respeto al Derecho» (13).

6. Expuestas las consideraciones generales que preceden, se analizarán sucesivamente las perspectivas vertical —representación y elección— y horizontal —relaciones interinstitucionales y funciones— de la posición institucional del Parlamento Europeo. Los elementos de incoherencia existentes en la articulación de ambas perspectivas han sido expresamente puestos de relieve en estos términos: «elegir un Parlamento Europeo para que ejerza sólo las competencias atribuidas por los Tratados, es como hacer mandar un gran ejército hasta la orilla del Rubicón para después dedicarlo a la pesca de truchas» (14).

II. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN INTEGRADA POR REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

1. El Parlamento Europeo está integrado por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en las Comunidades (artículos 20 T. CECA, 137 T. CEE, 107 T. CEEA y 1 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo). Frente a los órganos cuyos miembros son elegidos en función de su competencia y de las garantías de objetividad que ofrezcan (Comisión y Tribunal), el Parlamento forma parte, junto al Consejo y al Comité Económico y Social, del grupo de órganos cuyos miembros son representantes (de los pueblos de los Estados miembros, de los propios Estados y de los diferentes sectores de la vida económica y social, respectivamente).

Aparentemente, la analogía con los Parlamentos de los Estados nacionales es total. Del mismo modo que éstos, como representantes del pueblo soberano, ocupan un lugar central en sus respectivos or-

(13) Así, MASCLÉ, JEAN-CLAUDE, *Le Parlement Européen devant ses juges*, «Revue du Marché Commun», 271, nov. 1983, págs. 527-528.

(14) CONSTANTINESCO, LEONTIN-JEAN, *Das direktgewählte Parlament. Bilanz und Perspektiven*, en «Das Europa der zweiten Generation. Godächtnisschrift für Christoph Sasse», a cargo de BIEBER y otros, Baden-Baden, Nomos, 1981 (cit. por CHITI-BATELLI, ANDREA, *Il Parlamento Europeo. Struttura. Procedure. Codice Parlamentare*, Padova, CEDAM, 1982, pág. 38).

denamientos constitucionales, el Parlamento Europeo, integrado por representantes de los pueblos de los Estados miembros, sería él mismo, *uti universi*, representante de la unión de los pueblos, de la que recibiría la posición primaria que, en consecuencia, le correspondería inexcusablemente ocupar. Y en esa línea, el propio Tribunal ha reconocido que «los ciudadanos de los Estados que componen la Comunidad están llamados a colaborar, por medio del Parlamento Europeo (...) al funcionamiento de esta Comunidad» (15).

2. La analogía es sólo aparente. El Parlamento Europeo, a diferencia de los Parlamentos nacionales, no representa al pueblo soberano y no ocupa, en consecuencia, el *status* institucional que se derivaría de ostentar tal representación. Y el Parlamento Europeo no representa al pueblo soberano porque tal pueblo no existe. Si representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante, hacer visible y actualizar a un ser invisible (16), su presupuesto indispensable es que exista esa unidad que va a ser representada; y el pueblo europeo no existe. El Parlamento Europeo no es un órgano representativo y, por eso, no puede ser considerado un verdadero Parlamento (17).

La inexistencia del pueblo europeo como sujeto pasivo unitario de representación política se manifiesta y, a la vez, halla su origen en tres órdenes de consideraciones: jurídico-constitucional, técnico-electoral y sociológico-político.

a) El pueblo europeo carece, en primer lugar, de existencia constitucional. Es sumamente reveladora la comparación con un ordenamiento complejo como el español: los Estatutos de Autonomía declaran que las Asambleas Legislativas representan al pueblo de la

(15) Asunto 26/62, sent. de 5 de febrero de 1963, caso «Van Gend & Loos».

(16) GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Derecho Constitucional Comparado*, 4.ª edic. corregida, 1957, pág. 173.

(17) Aunque en un sentido no totalmente coincidente con el expuesto en el texto, MANZANARES, HENRI y QUENTIN, JEAN-PIERRE, *¿Qué diría Montesquieu?*, extraído de *Pourquoi un Parlement Européen?*, Berger-Levrault, París, 1979, en «El Parlamento Europeo», Joan Subirats y Pere Vilanova, eds., Edit. Ariel, Barcelona, 1984, pág. 162), adaptando un conocido texto de LABAND, afirman que «en sentido jurídico, los miembros del Parlamento Europeo no son los representantes de nadie, sus poderes no derivan de otro sujeto de derecho, reposan directamente en los Tratados».

Comunidad Autónoma correspondiente, pero, al mismo tiempo, existe el pueblo español titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) y representado por las Cortes Generales (art. 66.1 CE). Por el contrario, los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades, representados en el ámbito estatal por los Parlamentos nacionales, no se reagrupan en una entidad superior que se constituya en soporte sociológico de la organización política comunitaria y al que corresponda el poder supremo de ésta. Con absoluta corrección técnica, los preceptos citados de los Tratados constitutivos afirman que el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los pueblos de los Estados miembros: los parlamentarios europeos elegidos en cada Estado representan al pueblo del Estado correspondiente, pero la suma de todos ellos no representa a una unión de pueblos hoy inexistente. En alguna ocasión (18), se dijo que la Asamblea Común de la CECA no era más que una «yuxtaposición de delegaciones parlamentarias nacionales»; basta sustituir el adjetivo «parlamentarias» por «populares» para que la proposición siga siendo hoy cierta respecto del Parlamento Europeo.

b) Las elecciones al Parlamento Europeo no son, pues, unas verdaderas elecciones europeas, sino una simple suma de elecciones nacionales (19). Los aspectos fundamentales de su regulación, salvo los principios sumamente generales fijados por el Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, seguirán siendo de competencia estatal hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme (art. 7.2 del Acta), y ello origina discrepancias importantes en cuestiones básicas, que van desde las condiciones para el ejercicio del derecho del sufragio activo (la edad mínima es de 20 años en Grecia y 18 en los demás Estados y sólo en algunos Estados —Irlanda, Países Bajos y Bélgica— se permite a los nacionales de otros Estados miembros residentes en el propio territorio) hasta los requisitos de elegibilidad (la edad mínima varía desde los 18 años en la República Federal

(18) KAPTEYN, P. J. G., *L'Assemblée Commune de la CECA*, Sijthoff, Leyden, 1962, pág. 30.

(19) Así, BURBAN, JEAN-LOUIS y GINESTET, PIERRE, *Le Parlement Européen*, Quatrième édit., entièrement refondue, colecc. *Que sais-je?*, 1981, pág. 18; DELL'OMODARME, MARCELLO, en «Seminaro sul tema: I poteri e le competenze del Parlamento Europeo. Svolto a Roma il 29-30 marzo 1979», cit., en nota 9, pág. 60.

Alemana hasta los 25 en Grecia), pasando por el carácter de las circunscripciones (única nacional en Dinamarca, Francia, Grecia, Luxemburgo y Países Bajos, y múltiple en los restantes Estados) y la forma de escrutinio (que oscila entre el sistema mayoritario inglés y el proporcional, en sus diversas modalidades, acogido por los demás Estados).

La fijación de un modo de escrutinio uniforme, la autorización de las candidaturas de los ciudadanos de un Estado miembro en los restantes, la unificación de las condiciones del derecho de sufragio activo y pasivo son, entre otros, requisitos indispensables para que las elecciones sean verdaderamente europeas (20).

No parece, sin embargo, que esté próximo el establecimiento del procedimiento electoral uniforme. El Proyecto de Acta aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982 no mereció, pese a la modestia de sus pretensiones (21), sino una declaración del Consejo, en su sesión de 24-25 de mayo de 1983, en la que se afirma que «proseguirá sus trabajos dirigidos a la instauración de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones que tendrán lugar en 1989».

c) En último término, es la inexistencia de un pueblo como realidad sociológico-política la explicación de las consideraciones de carácter constitucional y electoral que quedan expuestas. No existe un elemento tan fundamental en un sistema democrático como es una opinión pública unitaria (22); no se ha producido todavía esa «transferencia de actitudes que los individuos y los grupos efectúan de los antiguos sistemas políticos independientes hacia el nuevo sistema en formación: transferencia de demandas, de apoyos específicos y,

(20) El Informe del Comité Ad Hoc para las Cuestiones Institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 28 y 30 de marzo de 1985, reconoce que la unificación de los modos de escrutinio procuraría «una mayor representatividad» al Parlamento Europeo.

(21) El Proyecto no uniforma la edad electoral, reconoce la elegibilidad en un Estado de los nacionales de otro Estado miembro que hubieran residido en aquél durante un mínimo de cinco años, y establece un modo de escrutinio sumamente complejo en el que predominan los criterios proporcionales a costa del reconocimiento de importantes peculiaridades nacionales.

(22) NICOLÁS, JACQUES, *Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté*, «Revue du Marché Commún», 251, nov. 1981, pág. 499.

en última instancia, de esa finalidad preferente global que funda la legitimidad del poder político»; existe simplemente un «consenso permisivo» en relación con las Comunidades (23). En tales circunstancias —y ésta es la consecuencia fundamental—, la aplicación en el seno de aquéllas del principio democrático, tal como se concibe en los Estados nacionales —esto es, sufragio universal y regla de la mayoría— sería, sin más, ilegítima: el juego de la mayoría presupone una unidad en la que desarrollarse, que no existe hoy en Europa. Como se ha afirmado en alguna ocasión (24), la democracia internacional se expresaría en la igualdad de los Estados, no en la de los individuos: un sistema mundial en el que el poder correspondiera a una Asamblea elegida por sufragio universal sería ilegítimo; un francés o un italiano acepta, si está en minoría, someterse a la voluntad mayoritaria de los franceses o de los italianos, respectivamente, pero consideraría ilegítimo el sistema en el que hubiera de someterse a una mayoría que incluyera a chinos o a australianos.

3. Pero la realidad histórica es por esencia dinámica. Cuando el consenso permisivo se transforme en un consenso activo o comprometido, una nueva entidad social habrá nacido al mundo político y exigirá imperiosamente su institucionalización, modelando, conforme a sus necesidades, las normas formales constitucionales o electorales.

Para lograrlo, es imprescindible una acción eficaz de *feed-back* en la que el Parlamento, como interesado máximo, ha de asumir un rol protagonista. Si, a finales del siglo XVIII, el abate SIEYES «inventó» el concepto de nación para expresar una realidad social preexistente —nacida con el Estado moderno— que se había de convertir en titular de la soberanía, hoy, a finales del siglo XX, el gran reto histórico es recorrer el camino inverso: crear la realidad social que aleje del mundo de la especulación teórica a un concepto ya existente, el de pueblo europeo como titular de la soberanía europea.

(23) BUCHMANN, JEAN, *La naturaleza política de la integración europea*, «Documentación Administrativa», enero-marzo 1980, 185, págs. 34 y 42.

(24) VEDEL, GEORGES, *L'élection du Parlement Européen au suffrage universel et la notion de légitimité*, en «Seminario sul tema: I poteri e competenze del Parlamento Europeo. Svoltosi a Roma il 29-30 marzo 1979», cit. en nota 9, págs. 43-44.

4. En tanto no se haga realidad sociológica y jurídico-política el pueblo europeo, el *status* del Parlamento Europeo será simplemente el derivado de su condición de órgano integrado por los representantes de los pueblos de los Estados miembros.

Los pueblos de los Estados miembros son el origen último del poder en las Comunidades verdaderos cosoberanos, por tanto. Ahora bien, de esa única fuente el poder emana a través de dos vías distintas, que determinan otros tantos circuitos institucionales de poder comunitario:

— De una parte, los pueblos de los Estados miembros eligen a sus respectivos Parlamentos nacionales, que, a través de mecanismos técnicos no siempre coincidentes, se hallan ligados por una relación fiduciaria a los Gobiernos correspondientes. A su vez, cada uno de estos Gobiernos está representado en el Consejo de las Comunidades por uno de sus miembros (artículo 2 del Tratado por el que se instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas), y todos ellos de común acuerdo designan a los miembros de la Comisión (artículo 11 del mismo Tratado) y a los del Tribunal (artículos 32 ter T. CECA, 167 T. CEE y 139 T. CEEA).

— De otra parte, los pueblos de los Estados miembros eligen directamente a sus representantes en el Parlamento Europeo. La posibilidad de que éste adopte una moción de censura de la Comisión constituye el vínculo más importante entre ambos circuitos.

La comparación entre estas dos vías revela lo siguiente:

— Siendo idéntico el origen de ambas (los pueblos de los Estados miembros), el Parlamento no puede pretender el monopolio de la legitimidad democrática frente a las demás instituciones, pues «sólo acaba de beneficiarse de la extensión de la legitimidad dominante: no es sino un reciente bautizado en la gran iglesia del sufragio universal» (25). Un matiz es, no obstante, necesario. Conforme al principio democrático, la legitimidad de un órgano es tanto mayor cuanto más cercano está a un concreto acto de expresión

(25) LESGUILLONS, HENRY, *Scénario de l'élection du Parlement Européen au suffrage universel*, Pouvoirs, «Le Parlement Européen», núm. 2, 1977, PUF, págs. 58-59.

de la voluntad popular: frente a la legitimidad democrática directa del Parlamento, las demás instituciones comunitarias sólo pueden invocar una legitimidad democrática indirecta.

— Ahora bien, si en el origen de ambas vías se hallan los mismos sujetos, el carácter de los actos a través de los que expresan su voluntad difiere considerablemente en uno y otro caso: a la óptica estatal propia de las elecciones nacionales se contrapone la óptica comunitaria característica de las «elecciones europeas»; y parece lógico que, en la definición de los aspectos esenciales de la acción política comunitaria, tenga preferencia la orientación política manifestada por los cuerpos electorales nacionales en relación con tal acción precisamente, sobre la que, en contemplación a cuestiones políticas nacionales, hayan podido expresar en la elección de sus respectivos Parlamentos estatales. La legitimidad del Consejo es democrática, como la del Parlamento, pero la primera es una legitimidad democrática estatal y la segunda una legitimidad democrática comunitaria: identidad *ratione subiecti*, sí, pero superioridad del Parlamento *ratione materiae*.

En ello radica la trascendental importancia de la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo (26): se ha producido lo que, según el concepto de SCELLE, puede denominarse «desdoblamiento funcional» de los cuerpos electorales nacionales, que ahora son, a un tiempo, órganos estatales y órganos comunitarios; el Acta de 1976 es, desde el punto de vista político, el equivalente a la Sentencia Van Gend & Loos desde la perspectiva jurídica: confiere a los ciudadanos de manera directa y sin la intermediación de las estructuras estatales la condición de sujetos activos de la vida comunitaria. Tal circunstancia no sólo incrementa la legitimidad del sistema político comunitario en su conjunto, pues lo

(26) A veces negada (STEED, M., *The European Parliament: The Significance of Direct Election*, «Government and Opposition», VI, 1971, págs. 462-476, sostenía, por ejemplo, que la elección directa no incrementaría la legitimidad del Parlamento Europeo, porque el público no es consciente de su existencia y poderes, y, además, en ningún caso se molestaría en votar a un cuerpo carente de poder decisorio real) o puesta en duda (SCALINGI, PAULA, *The European Parliament. The Three-Decades Search for a United Europe*, Aldwych Press, London, 1980, califica el Acta de 1976 de «victoria pírrica» —pág. 162— y titula así el último capítulo de su libro: «¿Panacea o Caja de Pandora?»).

hace más visible, tangible e inteligible para los ciudadanos (27), sino que, además, hace que ninguna otra institución pueda pretender «rivalizar con el Parlamento Europeo en expresar las demandas, las preocupaciones y los intereses de los pueblos» (28).

El Parlamento no ha logrado todavía, sin embargo, asumir el rol que le corresponde como órgano portador de una legitimidad específicamente europea, y esta es una de las causas fundamentales de la ambigüedad de su posición. Pero, al menos, sí ha conseguido que al antiguo tándem Consejo-Comisión esté sucediendo hoy ya un nuevo e inestable equilibrio (Parlamento Europeo-Consejo Europeo), en una dinámica que «analógicamente podría calificarse de orleanista, al reforzar simultáneamente dos órganos que expresan principios antitéticos de legitimidad» (comunitaria y estatal, respectivamente) (29).

5. La clasificación de las instituciones comunitarias en función del carácter comunitario o estatal de su legitimidad responde a una lógica estatal, a la lógica del proceso de transferencia de competencias de los Estados miembros a las Comunidades. Pero, junto a ella, existe otra lógica, específicamente comunitaria, la lógica que corresponde al ejercicio de las competencias transferidas a las Comunidades; en este punto, la estructura institucional comunitaria presenta notables peculiaridades respecto de la propia de los Estados miembros.

En éstos, las elecciones y toda la vida política están dominadas por los partidos políticos, actores político-constitucionales que desplazan a los sujetos jurídico-constitucionales, institucionalizan con permanencia las diversas opciones ideológico-políticas y confieren coherencia a la orientación política general en cada situación histórica. Lo característico, por el contrario, de las Comunidades es la inexistencia de una línea ideológico-política coherente en el ejercicio de sus poderes, a lo que coadyuvan dos factores básicos:

— De una parte, los rasgos propios de la estructura orgánica

(27) Así, PRYCE, R., *Legitimacy and European Integration: The Role of Information*, International Political Science Association Paper, Edinburgh, 1976, págs. 1-4.

(28) PALMER, *op. cit.*, pág. 131.

(29) BUCHMANN, *op. cit.*, pág. 46.

comunitaria, que determinan la ausencia de homogeneidad política en el interior de cada institución y entre todas ellas.

Cada miembro del Consejo, en efecto, representará la línea ideológico-política que haya resultado triunfadora en las últimas elecciones nacionales en el Estado miembro correspondiente. Los de la Comisión son designados por los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo, de forma que, en principio, su composición debería reproducir, con matices, la relación entre las diversas ideologías políticas existentes en el Consejo (30); habida cuenta, sin embargo, de que la designación se produce por un período de cuatro años y es irrevocable para los Gobiernos, y de que las elecciones nacionales se celebrarán a lo largo de tal período, con eventuales y subsiguientes modificaciones en la composición ideológica del Consejo, es posible la existencia de divergencias entre las orientaciones políticas de una y otra institución. Los miembros del Parlamento, en fin, son elegidos en un acto autónomo de expresión de la voluntad de los cuerpos electorales nacionales, en el que éstos pueden manifestar una orientación política diferente a la que resulte dominante en las elecciones nacionales.

— De otra parte, no existe en la actualidad un sistema europeo sólido de partidos políticos supranacionales, que pueda reducir esa diversidad ideológico-política interinstitucional a una línea política común de actuación. Las elecciones europeas están dominadas por partidos políticos nacionales, —cuyos programas, en relación con los problemas comunitarios presentan una notable semejanza (31)—, que no sólo no son capaces de crear un «vaso comunicante» entre sus afiliados miembros de instituciones distintas (32), sino que ni siquiera pueden imponer una disciplina de voto eficaz a los miembros de una misma institución.

(30) DRAETTA (*La Commissione delle Comunità europee*, Milano, 1974, págs. 18-19) pone de relieve que, de hecho, la Comisión no es un órgano sobre cuyos miembros converja el acuerdo de los Estados miembros, sino que su composición resulta de los nombramientos unilaterales realizados por cada uno de ellos.

(31) CHITI-BATELLI, *op. cit.*, pág. 80, compara la posición del elector con la del asno de Buridán.

(32) NICOLI, W., *La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil*, «Revue du Marché Commun», 293, janv. 1986, pág. 15.

Estos factores determinan una consecuencia capital: en las Comunidades no existe, como en los Estados miembros, un circuito ideológico-político —cuyas opciones se institucionalizan en partidos políticos— del poder, que se superponga al circuito institucional del poder, privando a éste de la significación que le reconocen las normas constitucionales formales. Por el contrario, las instituciones tienden a obviar las diferencias ideológico-políticas existentes en su seno y a adoptar una línea de la institución en cuanto tal. Esto es particularmente cierto en el caso del Parlamento Europeo, que es, en muchos casos, el Parlamento de la unanimidad, en el que la lógica del conflicto entre un Gobierno y una oposición inexistentes se desvanece ante la lógica del compromiso. A la rivalidad entre las fuerzas políticas sustituye en las Comunidades la rivalidad interinstitucional (33). El sistema orgánico comunitario refleja, así, la dialéctica —inherente a una óptica netamente estatal— entre las posiciones «europeístas» y las «estatalistas», con olvido de la dialéctica —propia de una perspectiva comunitaria— entre las diversas fuerzas políticas acerca de los términos en los que han de ejercerse las amplias competencias de las que ya en la actualidad disponen las Comunidades. Diríase que, una vez que se ha transferido a éstas una competencia, su ejercicio es reglado en todos sus elementos, de forma que los juicios valorativos en los que se fundan las ideas políticas resultan irrelevantes. Nada más lejos de la realidad que esta apreciación: la fijación por los Tratados de los objetivos de cada Comunidad (artículos 2 T. CECA, 2 T. CEE y 1 T. CEEA) y de los medios para su obtención (artículos 3 T. CECA, 3 T. CEE y 2 T. CEEA) no impide la existencia de un espacio «abierto», sobre el que las diversas ideologías políticas están naturalmente llamados a proyectar sus principios inspiradores. Olvidar esta rea-

(33) BIEBER (*op. cit.*, pág. 506) alude a la «competición institucional» para lograr una mayor participación en el poder de decisión; BOULOUIS, por su parte (*op. cit.*, págs. 67-68), señala la tensión «entre todas las partes» como rasgo característico del proceso de decisión comunitario. Ante esta realidad, FONTAINE (*La politique internationale du Parlement Européen à travers ses débats d'actualité et d'urgence*, «Revue du Marché Commun», 275, mars 1984, pág. 133) se pregunta: «¿debe considerarse al Parlamento Europeo como una Organización Internacional clásica, sacrificada a un deseo de convergencia erigido en principio de acción cotidiana o debe considerársele el embrión de una Asamblea parlamentaria a la imagen de las Asambleas nacionales, donde se oponen, conforme al juego democrático, mayoría y oposición?»

lidad supone rendirse al mito de la tecnocracia, según el cual existe una sola solución científicamente correcta para cada problema político; y parecen olvidarse de ella tanto la interpretación del esquema orgánico comunitario en términos de «cuatripartismo», a la que luego se hará referencia, como el propio Parlamento, cuando ahoga las disensiones políticas en aras de una posición común sedicentemente «europeísta».

6. Para salir de esta negativa situación, debe impulsarse la «politización» de la vida comunitaria, mediante el desarrollo de dos líneas complementarias de actuación:

a) De una parte, es necesario crear y consolidar partidos políticos supranacionales, que representen ante el electorado opciones diferenciadas en relación con las cuestiones básicas de la vida comunitaria e impongan a sus miembros en las diversas instituciones una línea común de actuación (34).

b) De otra parte, debe garantizarse una cierta coherencia en la orientación ideológico-política de las instituciones comunitarias. La democracia exige que la mayoría esté en condiciones de imponer eficazmente sus criterios a través de la acción de un órgano políticamente homogéneo, que sólo puede ser la Comisión. El Parlamento, por su parte, portador de una legitimidad específicamente comunitaria, ha de utilizar sistemáticamente sus poderes de control —en especial, la moción de censura— para forzar a los Gobiernos de los Estados miembros a que ejerzan su competencia de designación de los Comisarios en armonía con la orientación política manifestada mayoritariamente por los pueblos de los Estados miembros

(34) VEIL, SIMONE, *Le Parlement Européen: bilan d'une legislature*, «Revue du Marché Commun», 275, Mars 1984, pág. 123, subraya que la constitución de partidos políticos europeos permitiría a la Comunidad progresar realmente en la vía de la Unión Europea. Es claro, sin embargo, que los inconvenientes del Estado de partidos se reproducirían en el ámbito comunitario: PAPISCA (en «Seminario sul tema: I poteri e le competenze del Parlamento Europeo. Svolto a Roma il 29-30 marzo 1979», cit. en la nota 9, págs. 51-54) menciona, entre otros, la eventual intensificación del enfrentamiento entre el Parlamento y la Comisión y el desarrollo de la democracia consociacional extra-parlamentaria.

en las elecciones europeas. Sólo si existe un Gobierno europeo podrá existir un verdadero «Parlamento Europeo» (35).

III. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN TITULAR DE PODERES DE DELIBERACIÓN Y CONTROL

1. Si el análisis de la perspectiva vertical de la posición institucional del Parlamento Europeo revela que éste es un «representante» en busca de su representado y un órgano «político» que actúa apolíticamente, el resultado del estudio de la perspectiva horizontal no está exento de análogas paradojas.

Los Parlamentos nacionales, en cuanto titulares de poderes sustantivos básicos derivados de su condición de representantes de los respectivos pueblos soberanos, están tutelados por una serie de prerrogativas formales dirigidas a garantizar su plena independencia en el ejercicio de aquellas potestades materiales. Pues bien, no obstante el carácter instrumental de estas prerrogativas, el Parlamento Europeo, desde su origen mismo, y pese a la evidente limitación de sus poderes sustantivos, las ha visto ampliamente reconocidas en su favor: la desproporción entre medios y fines, el contraste entre una *imago Parliamenti* —de notable eficacia política, en cualquier caso— y una realidad bastante más modesta, se ponen aquí, en la actualidad, claramente de relieve (36).

Se analizarán sucesivamente, en sus grandes líneas, esas prerro-

(35) CHITI-BATELLI (*op. cit.*, pág. 50) afirma que un órgano parlamentario sólo tiene sentido como rueda de un engranaje plenamente constituido, teniendo frente a sí un gobierno eficiente; «en todos los demás casos, es un Parlamento sólo en apariencia (...). Una mano separada del cuerpo —decía HEGEL en la Enciclopedia— es una mano sólo en el nombre».

(36) Así lo ha advertido la doctrina: SCALINGI (*op. cit.*, pág. 46) alude a una «embarazosa dicotomía»; BIEBER, por su parte (*op. cit.*, pág. 509) señala que «de las instituciones comunitarias, el Parlamento es, en la superficie, la más estrechamente comparable con las instituciones nacionales existentes; sin embargo, las expectativas generadas por este hecho no se satisfacen en el nivel material, en materia de poderes»; CHITI-BATELLI, en fin (*op. cit.*, págs. 252-253), se refiere a «esa constante manía de imitar al menos las formas exteriores de los Parlamentos nacionales, no pudiendo referir la sustancia», a la que atribuye, con cierta ironía, una simple «función lúdica».

gativas, la posición jurídico-material que pretenden garantizar y las funciones políticas que el Parlamento cumple al ejercer sus poderes sustantivos.

A) *Prerrogativas parlamentarias*

2. Conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, las prerrogativas parlamentarias se pueden clasificar en colectivas e individuales.

Respecto de las primeras, destaca, ante todo, la de la autonormatividad. El Parlamento, en efecto, establece su reglamento interno por mayoría de sus miembros (artículos 25 T. CECA, 142 T. CEE y 112 T. CEEA), potestad que también se reconoce al Consejo, a la Comisión y al Comité Consultivo CECA (artículos 5 y 16 del Tratado de Fusión y 18 T. CECA), aunque no al Tribunal, al Comité Económico y Social y a los restantes órganos previstos por los Tratados (artículos 45 T. CECA, 188 y 196 T. CEE y 160 y 168 T. CEEA).

El Reglamento del Parlamento Europeo —cuya última reforma global es de 26 de enero de 1981— está directamente ordenado a los Tratados constitutivos, y constituye el punto de partida de un ordenamiento secundario en el que se incluyen las singulares «normas de conducta» previstas por su artículo 8. El principio rector de sus relaciones con las demás normas jurídico-comunitarias —salvo los Tratados constitutivos— es el de la competencia: existe una verdadera reserva en su favor en todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de la institución (37).

El poder de autonormación entraña, pues, el poder de autoorganización, que se proyecta en dos direcciones: político-parlamentaria y administrativo-parlamentaria:

— Respecto de la primera, los miembros del Parlamento Europeo eligen autónomamente, de entre sus miembros, al Presidente y a la Mesa (artículos 23 T. CECA, 140 T. CEE y 110 T. CEEA), aunque, conforme al artículo 12.3 del Reglamento, en la elección «convendrá atender al logro en términos generales de una representación

(37) Y no sólo en las materias en las que los Tratados se remiten expresamente al Reglamento (artículos 141, párr. 2.º y 142, párr. 2.º T.CEE).

equitativa de los Estados miembros». Asimismo, el Parlamento decide con independencia las fechas de apertura y cierre de su período anual de sesiones, sin perjuicio de su reunión de pleno derecho en determinadas fechas y de la posibilidad de sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión (artículos 22 T. CECA, 139 T. CEE, 109 T. CEEA, 10.3 del Acta de 1976 y 9 del Reglamento). El Parlamento es, además, dueño absoluto de su orden del día, pues, aunque la Comisión y el Consejo pueden asistir, previa invitación del Presidente, a las deliberaciones relativas a su fijación (artículo 55.1 del Reglamento), no se les atribuyen las facultades que, en este punto, suelen reconocerse al Ejecutivo en los ordenamientos estatales. Por último, hasta la entrada en vigor del procedimiento electoral uniforme, «la Asamblea verificará las credenciales de los representantes», decidiendo las controversias que puedan suscitarse «en relación con las disposiciones de la presente Acta, con exclusión de las disposiciones nacionales a que dicha Acta remita» (artículo 11 del Acta de 1976); la atribución al Parlamento Europeo de la tradicionalmente denominada verificación de poderes, sobre desconocer el carácter estrictamente jurisdiccional de esta función, tiene un valor meramente «simbólico», pues, habiéndose incorporado el Acta de 1976 a los ordenamientos internos de los Estados miembros, los Jueces nacionales necesariamente la emplearán ya como parámetro de sus decisiones (38).

— En cuanto al plano administrativo-parlamentario, la potestad de autoorganización del Parlamento Europeo ha sido reconocida en términos muy amplios por el Tribunal: «en virtud de su poder de organización interna (...), está autorizado a adoptar las medidas apropiadas para asegurar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus procedimientos», que los Estados miembros deben respetar (39).

En consecuencia, la Mesa «es competente para organizar su Secretaría General a su voluntad» (40), aunque con respeto a los Tra-

(38) Así lo advierte COCCIA, MASSIMO, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento Europeo*, «Rivista di Diritto Internazionale», 1983, Vol. LXVI, pág. 361.

(39) Asunto 230/81, sent. 10 de febrero de 1983, caso «Gran Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo», Rec. 1983, pág. 287.

(40) Asunto 1/55, sent. de 19 de julio de 1955, caso «Kergall c. Asamblea Común CECA», Rec. 1955-1956, pág. 24.

tados, pues su «autonomía funcional» sólo se ejerce «en el marco de sus atribuciones» (41). En concreto, el Tribunal declara que el poder de autoorganización comprende la potestad de fijar las cantidades a pagar a los parlamentarios en concepto de reembolso de los gastos de estancia y viaje, que, por consiguiente, no pueden ser gravadas por los Estados miembros, salvo que sean excesivas, lo que ha de apreciarse conforme al Derecho comunitario (42). Por el contrario, el propio Tribunal entiende que la determinación de las cantidades a devolver a las formaciones políticas como reembolso de los gastos de campaña electoral excede de tal poder (43). Este no se extiende, por otra parte, a determinados aspectos en los que sí se suele reconocer a los Parlamentos nacionales:

- La determinación del Estatuto jurídico del personal parlamentario, que, no obstante las previsiones de los artículos 22.3 y 112.2 y 3 del Reglamento, es competencia del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás instituciones interesadas (artículo 24 del Tratado de Fusión).
- El ejercicio de las facultades de policía en el interior de su sede. Se reconoce la inviolabilidad de ésta (artículo 1 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas), pero el Presidente sólo ejerce el poder de policía en los muy limitados términos del artículo 60 del Reglamento.
- El régimen lingüístico, cuya fijación corresponde al Consejo por unanimidad (artículos 217 T. CEE y 190 T. CEEA).
- La determinación de su sede, que es competencia de los Gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo (artículos 77 T. CECA, 216 T. CEE y 189 T. CEEA) (44).

(41) Asuntos 7/56 y 3 a 7/57, sent. de 12 de julio de 1957, caso «Algera y otros c. Asamblea Común CECA», Rec. 1957, págs. 118-119.

(42) Asunto 208/80, sent. de 15 de septiembre de 1981, caso «Lord Bruce of Donigton», Rec. 1981, pág. 2205.

(43) Asunto 294/83, sentencia de 23 de abril de 1986, caso «Partido ecologista Les Verts c. Parlamento Europeo».

(44) Los Gobiernos de los Estados miembros no han adoptado todavía una decisión definitiva al respecto. Con carácter provisional, la Asamblea Común CECA celebró sus sesiones plenarias en Estrasburgo, aprovechando

Por el contrario, sí dispone el Parlamento de amplia autonomía financiera, que abarca la aprobación de su presupuesto —conforme a la Resolución aneja al Tratado de 22 de abril de 1970, «el Consejo se compromete a no modificar el estado de los gastos previstos de la Asamblea»—, su ejecución —competencia del Presidente, conforme al artículo 115.1 del Reglamento— y el control de ésta, que corresponde a la Cámara en su conjunto (artículo 115.3 del Reglamento).

las instalaciones del Consejo de Europa, y estableció su Secretaría en Luxemburgo, donde se reunían el Consejo y la Alta Autoridad. Con la entrada en vigor de los Tratados CEE y CEEA, los Consejos y las Comisiones por ellos previstos se instalaron en Bruselas, razón por la que gran parte de las reuniones de las comisiones y los grupos políticos comenzaron a celebrarse en tal ciudad. La Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y determinados servicios de las Comunidades, de 8 de abril de 1965, se limitó a prever, en su artículo 4, que la Secretaría General de la Asamblea y sus servicios seguirían instalados en Bruselas, con todos los inconvenientes —ineficacia, gastos— que ello lleva aparejados. Tras la confirmación del *statu quo* por el Consejo Europeo de MAASTRICHT (marzo de 1981), el Parlamento Europeo aprobó una resolución el 7 de julio de 1981, en la que, después de invitar a los Gobiernos de los Estados miembros a cumplir la obligación que les imponen los Tratados, decidía, en tanto no se cumpliera tal obligación, celebrar en Estrasburgo sus sesiones plenarias, en Bruselas las de sus Comisiones y los grupos políticos y, en tercer lugar, revisar el funcionamiento de la Secretaría General a fin de responder a las exigencias implícitas en las dos decisiones anteriores. Impugnada esta Resolución por el Gran Ducado de Luxemburgo, el Tribunal desestimó el recurso, por entender que el Parlamento «debe estar en condiciones de mantener en los diferentes lugares de trabajo en los que no está instalada su Secretaría, la infraestructura necesaria para asegurar que pueda cumplir, en toda su amplitud, las misiones que le confían los Tratados» (asunto 230/81, sent. de 10 de febrero de 1983, caso «Gran Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo», Rec. 1983, página 290). A la vista de este fallo, el Parlamento adoptó una nueva Resolución el 20 de mayo de 1983, en la que decidió proceder a un reparto más racional del personal de la Secretaría General entre los lugares de trabajo, instalando a los servicios que concurrían principalmente al funcionamiento de las sesiones plenarias en Estrasburgo y a los que atendían al funcionamiento de las Comisiones en Bruselas. Impugnada por Luxemburgo esta segunda Resolución, el Tribunal estimó el recurso, por entender que aquella violaba el mencionado artículo 4 de la Decisión de los Representantes de 1965 (asunto 108/83, sent. de 10 de abril de 1984, caso «Gran Ducado de Luxemburgo c. Parlamento Europeo»).

3. En cuanto a las prerrogativas individuales, junto a la libertad de movimiento en el territorio de los Estados miembros (45) y determinadas facilidades en materia aduanera y de control de cambios, se reconocen a los parlamentarios europeos las clásicas garantías de la inviolabilidad y la inmunidad (artículos 8 a 10 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades); respecto de esta última, el Tribunal ha declarado que la expresión «durante la duración de las sesiones de la Asamblea», del artículo 10 del Protocolo, ha de interpretarse en el sentido de que el Parlamento debe ser considerado en sesión, aunque no esté efectivamente reunido, hasta el cierre de su período anual de sesiones (46).

El Estatuto de los parlamentarios europeos se completa, en sus aspectos esenciales, con la prohibición del mandato imperativo (artículo 4.1 del Acta de 1976) y la declaración de la incompatibilidad de tal condición con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro —y, por consiguiente, del Consejo de las Comunidades— y con la de miembro de la Comisión (artículo 6 del Acta de 1976).

B) *Poderes sustantivos*

4. Si el Parlamento Europeo está rodeado de garantías formales parangonables a las que tutelan a los Parlamentos nacionales, la posición jurídico-material por ellas protegida tiene, como consecuencia de que su titular no representa al pueblo soberano, un alcance sensiblemente inferior, que los Tratados limitan a los poderes de deliberación y control (artículos 20 T. CECA, 137 T. CEE y 107 T. CEEA).

(45) Se ha señalado muy justamente (JACQUE, JEAN-PAUL, BIEBER, ROLAND, CONSTANTINESCO, VLAD, y NICKEL, DIETMAR, *Le Parlement Européen*, Ed. Económica, 1984, pág. 76) que el artículo 8 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas es restrictivo en exceso, pues los desplazamientos de los parlamentarios no directamente relacionados con su actividad como tales quedarían sometidos a las disposiciones generales aplicables a los nacionales de los Estados miembros, aunque tuvieran carácter político.

(46) Asunto 101/63, sent. de 12 de mayo de 1964, caso «Wagner c. Fohrmann y Krier», Rec. 1964, pág. 398; asunto 149/85, sent. de 10 de julio de 1986, caso «R. Wybot c. E. Faure, Librairie Plon y Ministerio Público».

Ante todo, conviene resaltar algunos de sus caracteres generales:

a) A lo largo de sus treinta y cinco años de existencia, el Parlamento Europeo ha incrementado considerablemente sus competencias. De los limitadísimos poderes reconocidos a la Asamblea Común CECA en 1951 —debate del informe anual de la Alta Autoridad, realización de propuestas relativas a su propio presupuesto y nombramiento de su secretariado independiente— a los que ejerce el Parlamento Europeo de nuestros días, hay una distancia comparable a la existente entre una asamblea clásica —salvo algunos rasgos originales— de una organización internacional y un embrión de verdadero Parlamento.

Este incremento —especialmente manifiesto a partir de la elección por sufragio universal directo (47)— ha sido demandado sin cesar por el propio Parlamento, y se ha realizado por diferentes vías: acción unilateral del Parlamento para apurar hasta el límite las competencias que le reconocen los Tratados; acuerdos interinstitucionales, de naturaleza análoga a las convenciones constitucionales, y revisión formal de los Tratados.

Al aumento han coadyuvado diversos factores (48):

- La apelación a la democratización del proceso decisorio y a la tradición parlamentaria, que permite interpretar las disposiciones comunitarias por referencia a los Parlamentos nacionales más favorecidos.
- Cierta habilidad estratégica, basada en una suerte de «memoria» institucional.
- La alianza objetiva entre Comisión y Parlamento en favor de soluciones más comunitarias.

No obstante este incremento, el Parlamento sigue estando insatisfecho, por lo que muchas de sus resoluciones tienen por objeto

(47) BIEBER, ROLAND (*Achievements of the European Parliament, 1979-1984*, «Common Market Law Review», 21, 1984, pág. 304) señala que, desde su elección directa, el Parlamento se ha valido de todos los instrumentos legales y políticos para reforzar su posición, y ha conseguido «un entusiasta avance en algunas de las muchas zonas grises de los Tratados».

(48) AMPHOUX, DEWOST, LOUIS y VERGÉS, *op. cit.* en nota 5, pág. 320.

el estudio y la demanda de la mejora de su propia situación: el Parlamento de la unanimidad es también un Parlamento introvertido.

Debe advertirse, en fin, contra una opinión comúnmente extendida, que los efectos del reforzamiento del Parlamento Europeo sobre la integración europea son ambivalentes: es cierto que, de una parte, se fortalece a la única institución dotada de una legitimidad específicamente europea; pero también lo es, de otra, que un órgano integrado por 518 miembros carece de las condiciones estructurales indispensables para una gestión eficaz en las materias — eminentemente técnicas— que han sido objeto de transferencia de competencia, y que tal eficacia es imprescindible para que se produzcan avances cualitativos en el proceso de integración.

b) En segundo lugar, el Parlamento como institución es el sujeto activo real del ejercicio de las competencias que nominalmente se le confieren: sus poderes son más limitados que los de sus homólogos nacionales, pero los ejerce él y no los comités ejecutivos de los partidos a los que pertenecen sus miembros.

c) Por último, los poderes del Parlamento «no se ejercerán (...) en un *no man's land* jurídico», sino que «se inscribirán en un campo bien acotado por las coordenadas del Derecho Comunitario» (49). Para que las Comunidades sean una auténtica Comunidad de Derecho, es necesaria la existencia de un control jurisdiccional de la sumisión a Derecho de los actos del Parlamento, del que deben excluirse los que sólo tienen incidencia jurídica interna y los de carácter meramente preparatorio (50). En esa línea, destaca la admisión por el Tribunal (51) de recursos de anulación contra actos del Parlamento Europeo, pese a que los artículos 173 T. CEE y 146 T. CEEA —al contrario que el artículo 38 T. CECA— se refieren únicamente al Consejo y a la Comisión, sobre la base de que, en otro

(49) PESCATORE, PIERRE, *Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement Européen*, «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1978, páginas 581-582.

(50) MASCLLET, *op. cit.*, págs. 530-531.

(51) Asunto 294/83, sent. de 23 de abril de 1986, caso «Partido ecologista Les Verts c. Parlamento Europeo»; asunto 34/86, sent. de 3 de julio de 1986, caso «Consejo de las Comunidades Europeas, apoyado por la República Federal Alemana, la República Francesa y el Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte c. Parlamento Europeo».

caso, el Parlamento podría usurpar las competencias de los Estados miembros o de las otras instituciones o superar los límites que han sido fijados a sus competencias.

5. Los poderes materiales del Parlamento se proyectan sobre tres ámbitos fundamentales —normativo, presupuestario y de control y dirección política—, que se analizaran sucesivamente.

Respecto del primero de ellos, conviene distinguir según se trate de normas de Derecho Comunitario derivado, de Tratados Internacionales y de la reforma de los propios Tratados constitutivos.

a) En el proceso de elaboración del Derecho derivado, la participación del Parlamento es fundamentalmente consultiva: se limita a emitir una opinión no vinculante para el Consejo, titular del poder de decisión (52).

Aunque la consulta tiene carácter preceptivo sólo en un limitado número de supuestos (53), cuya determinación no parece obedecer a un criterio definido, sino que es el resultado de compromisos frecuentemente compuestos de elementos heterogéneos (54), el Consejo, en virtud de una convención interinstitucional (basada en una Resolución del Parlamento de 27 de noviembre de 1959 y en una Declaración del Presidente del Consejo en la sesión de aquél de 28 de marzo de 1960), acostumbra a solicitar el dictamen del Parlamento respecto de la inmensa mayoría de los proyectos normativos que le somete la Comisión.

Cuando la consulta es preceptiva, su omisión constituye una violación de las formas sustanciales del procedimiento determinante de su nulidad, pues aquélla «es el medio que permite al Parlamento

(52) Se ha señalado (PALMIERI, G.M., *Caratteri generali della funzione consultiva nel diritto comunitario*, Mél. Monaco, Milano, 1977, págs. 519-520) que, por razón de su naturaleza jurídica, no hay diferencia alguna entre la opinión del Parlamento Europeo y el informe del Comité Económico y Social.

(53) La exigen dieciocho preceptos del T.CEE y 11 del T.CECA; en ocasiones, la consulta es requerida por el propio Derecho derivado: por ejemplo, artículo 13 del Reglamento del FEDER. El Acta Unica Europea la prevé en sus artículos 4, 5, 10, 11, 12, 17, 24, 25, 26 y 27.

(54) Así, SASSE, CHRISTOPH, *Le renforcement des pouvoirs du Parlements Européen*, en «Le Parlement Européen; huitième colloque sur les CCEE», Liège, 1976, pág. 27.

participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por los Tratados. Es el reflejo, bien que limitado, al nivel de la Comunidad, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa» (55). Es lógico corolario de este principio el deber del Parlamento Europeo de emitir su opinión, una vez que ha sido requerido para ello, en un plazo razonable, pues, de otra forma, ejercería *de facto* un derecho de veto con usurpación del poder decisorio del Consejo.

La efectividad de esta competencia consultiva exige, por otra parte, que si, después de la emisión del dictamen, la Comisión modifica sustancialmente su propuesta, conforme a los artículos 149 T. CEE y 119 T. CEEA, el Parlamento sea nuevamente consultado (56).

La reforma del Reglamento de 1981 ha tratado, desde la perspectiva procedimental, de incrementar el peso de los dictámenes; en la actualidad, en efecto, el Parlamento vota, en primer lugar, la propuesta de la Comisión de las Comunidades y sólo después la propuesta de resolución de la Comisión parlamentaria competente. Aumenta así la capacidad de presión del Parlamento que, tras una primera votación en la que rechaza o enmienda la propuesta de la Comisión, puede solicitar de ésta que retire o enmienda su propuesta, y, caso de respuesta negativa, puede devolver el dictamen a

(55) Así lo ha declarado el Tribunal en dos sentencias de 29 de octubre de 1980: asunto 138/79, caso «SA Roquette Frères c. Consejo de las Comunidades Europeas», Rec. 1980, págs. 3333-3391; asunto 139/79, caso «Maizena GmbH c. Consejo de las Comunidades Europeas», Rec. 1980, págs. 3393-3426. En estos dos casos, el Consejo había solicitado dictamen al Parlamento Europeo, pero posteriormente dictó los dos Reglamentos correspondientes, sin esperar a la emisión de aquél. Una valoración crítica de algunos aspectos de estos fallos puede verse en QUENTÍN, YVON, *Les conditions de la consultation de l'Assemblée*, «Revue du Marché Commun», 243, janv. 1981, págs. 5-7.

(56) El criterio del carácter «sustancial» de la modificación es el resultante de la jurisprudencia del Tribunal: asunto 41/69, sent. de 15 de julio de 1970, caso A.C.F. Chemiefarma, Rec. pág. 661; tres sentencias de 4 de febrero de 1982: caso «Roger Buyl y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas», Rec., págs. 245-267; caso «Robert Adam y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas», Rec., págs. 269-295; y caso «Dino Battaglia c. Comisión de las Comunidades Europeas», Rec., págs. 297-328. Es también el criterio acogido por el artículo 37 del Reglamento del Parlamento Europeo.

la Comisión parlamentaria competente para la elaboración de una nueva propuesta de resolución (artículos 35 y 36 del Reglamento). La medida en que en la introducción de esta especie de *navette* con la Comisión pueda hallarse «el germen de una ruptura del proceso legislativo» es cuestión que sólo el futuro permitirá apreciar (57).

En cualquier caso, la influencia de los criterios contenidos en el dictamen del Parlamento sobre la decisión del Consejo no parece excesiva. El COREPER comienza el examen de la propuesta de la Comisión antes de que el Consejo haya recibido el dictamen y, de hecho, si éste se incluye en el orden del día del Consejo como punto B es, en la inmensa mayoría de los casos, por razones protocolarias (58). Por otra parte, el Consejo no ha acostumbrado a cumplir regularmente la obligación —nacida de las cartas de 20 de mayo y 22 de julio de 1970 y de 12 de diciembre de 1973 entre los Presidentes del Consejo y del Parlamento— de informar acerca de los motivos por los que se aparta del dictamen en decisiones relativas a asuntos de especial importancia.

Sin exceder, desde la perspectiva jurídica, del estricto ámbito de la competencia consultiva, el Parlamento ha visto potenciados sus medios de presión sobre el Consejo por la Declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión, relativa al procedimiento de concertación, de 4 de marzo de 1975, de naturaleza y eficacia muy discutidas. Conforme a esta Declaración, cuando el Consejo pretenda apartarse del dictamen del Parlamento, en relación con actos comunitarios de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por normas de actos preexistentes, se constituirá una Comisión de concertación, integrada por representantes de ambas instituciones, que tratará de llegar a un acuerdo durante un plazo máximo de tres meses; si las posiciones están próximas, el Parlamento puede emitir un nuevo dictamen, correspondiendo al Consejo la decisión definitiva.

En la práctica institucional, la excesiva rigidez de la posición del Consejo, que, una vez alcanzada una orientación común, no es

(57) DOMINICK, MARY, *La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement Européen*, «Revue du Marché Commun», 248, juin-juillet 1981, pág. 277.

(58) Así, MANGAS MARTÍN, ARACELI, *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas*, CEC, Madrid, 1980, pág. 195.

fácilmente susceptible de modificación, tiende a privar de eficacia a las sesiones de la Comisión de concertación, y a convertir el procedimiento en «una fuente de conflictos más que de aproximación» (59). La Declaración Solemne sobre la Unión Europea (aprobada por el Consejo Europeo en Stuttgart el 18 de junio de 1983) prevé la conclusión de un nuevo acuerdo al objeto de mejorar el procedimiento y ampliar su ámbito de aplicación (punto 2.3.6) y, de hecho, el artículo 38 del Reglamento del Parlamento refiere este último, ya hoy, a «determinadas decisiones comunitarias importantes» consideradas *in genere*.

Si el procedimiento de concertación no entraña, en la práctica, sino un derecho de veto suspensivo del Parlamento durante un período de tres meses, el procedimiento de cooperación previsto por los artículos 6 y 7 del Acta Unica Europea supondrá, cuando ésta entre en vigor, una nueva *navette* entre el Consejo y el Parlamento que tiende a aproximar a éste al rol de una verdadera segunda Cámara: en efecto, tras el primer dictamen del Parlamento, el Consejo fija una posición común, que, en caso de ser rechazada por aquél, sólo puede ser ratificada por unanimidad.

En los supuestos hasta ahora examinados, la participación del Parlamento en el proceso de elaboración del Derecho Comunitario derivado no sobrepasa (salvo en el procedimiento de cooperación) el ámbito de la mera emisión de un dictamen no vinculante. El planteamiento clásico se hubiera detenido aquí; hoy es necesario, sin embargo, indagar si el Parlamento es, en determinados casos, titular de verdaderos poderes de iniciativa y de decisión.

Respecto de la iniciativa normativa, deben distinguirse tres supuestos:

— Hay determinadas materias en las que el Derecho Comunitario atribuye expresa y exclusivamente al Parlamento la potestad de iniciativa: su elección por sufragio universal directo, el procedimiento electoral uniforme y las medidas necesarias para la apli-

(59) Así, NICOLL, *op. cit.*, pág. 15. WILLE, EMILIO, *The Conciliation Procedure and the European Parliament's pursuit of legislation power*, «Il Politico», 1984, núm. 3, pág. 490, recuerda que, además, el Consejo siempre ha aplicado este procedimiento de forma restrictiva.

cación del Acta de 1976 (artículos 21.3 T. CECA, 138.3 T. CEE, 108.3 T. CEEA, y 7 y 13 del Acta de 1976).

— En relación con cualquier materia de interés comunitario, el Parlamento puede aprobar una resolución en la que invite a la Comisión de las Comunidades a transmitir al Consejo, bajo la forma de una propuesta conforme al artículo 149 T. CEE, un proyecto de norma articulada que se adjunta. Esta posibilidad es plenamente conforme con el Derecho Comunitario, pues, como agudamente se ha puesto de relieve (60), no puede confundirse el derecho de proposición —que es competencia ordinaria de la Comisión— y el derecho de iniciativa, cuyo ejercicio es previo al de aquél y no se reserva por el Tratado a ninguna institución determinada. La resolución aprobada por el Parlamento no constituye, sin embargo, una verdadera iniciativa normativa en sentido jurídico, pues no sólo no vincula a la Comisión, sino que ésta ni siquiera ha de pronunciarse acerca de ella, por más que su responsabilidad política ante el Parlamento le confiera un indudable valor político.

— Por vía indirecta también —esta vez, por medio del Consejo y no de la Comisión— el Parlamento incide sobre la fase de iniciativa del procedimiento normativo a través del denominado recurso por inactividad (artículos 35 T. CECA, 175 T. CEE y 148 T. CEEA). Pese a que estos dos últimos preceptos reconocen genéricamente a las «demás instituciones de la Comunidad» —excluidos el Consejo y la Comisión— legitimación para interponer este recurso, un sector doctrinal (61) la negaba al Parlamento Europeo sobre la base de que, según el artículo 173.1 T. CEE, no puede presentar el recurso de anulación, y el Tribunal, en el caso Chevalley, había declarado que las disposiciones de los artículos 173 y 175 son la expresión de una sola y misma vía jurídica en el sistema de protección del Tratado CEE. El propio Tribunal ha acep-

(60) LASALLE, CLAUDE, *L'initiative parlementaire dans la procedure normative communautaire*, «Cahiers du Droit Européen», 1971, 2, pág. 136.

(61) REUTER, E., *Le recours en carence de l'article 175 du Traité CEE dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, «Cahiers du Droit Européen», 1972, pág. 160. Por el contrario, defendía su legitimación KUNDOCH, HARALD G., *Le recours en carence comme moyen juridique de promouvoir l'élection directe du Parlement Européen*, «Cahiers du Droit Européen», 1975, 4, págs. 429-430.

tado, sin embargo, su legitimación, como contenido básico de «su posición institucional querida por el Tratado» (62). La trascendencia política de este reconocimiento no ha de ponderarse, pues permite que el Parlamento se convierta en eficaz motor del ejercicio de las competencias comunitarias, en garante del cumplimiento de los fines de las Comunidades: si la interposición del recurso no supone el ejercicio de una potestad de iniciativa normativa, sí entraña la actuación de un verdadero poder de iniciativa política comunitaria.

Por lo que concierne a la decisión normativa en relación con el Derecho Comunitario derivado, la «contradicción fundamental» (63) existente entre la amplitud de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo y la limitación de sus poderes normativos ha planteado el siguiente problema: la consignación de un crédito por el Parlamento en una sección presupuestaria, ¿constituye, de por sí, fundamento jurídico suficiente para la autorización del gasto correspondiente, o, por el contrario, es necesaria una norma previa dictada por el Consejo?; en otros términos, el poder presupuestario del Parlamento, ¿supone un verdadero —aunque limitado materialmente— poder de decisión normativa? La Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 30 de junio de 1982 ha resuelto el problema, al establecer que «la ejecución de los créditos consignados en el presupuesto para toda nueva acción comunitaria significativa exige la adopción previa de un reglamento de base»; *a contrario*, pues, cuando no se trate de una «nueva acción comunitaria significativa», el Parlamento es titular de un verdadero poder de decisión normativa.

La justa valoración del rol del Parlamento Europeo en la ela-

(62) Asunto 13/83, sent. de 22 de mayo de 1985, caso «Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas». La inactividad denunciada por el Parlamento consistía en la no fijación del marco de una política común de transportes. MAURY, BRUNO, *La politique commune des transports, un nouveau Janus juridique?*, «Cahiers de Droit Européen», 1986, 1, págs. 62-91, critica este fallo, que, constatando la existencia de una violación del Tratado por el Consejo, no precisa las medidas normativas concretas que éste ha de adoptar, porque hacerlo supondría ejercer una competencia que el Tratado le reconoce precisamente a él.

(63) PICARD, JEAN-FRANÇOIS, *Les pouvoirs du Parlements Européen*, «Pouvoirs», 1977, 2, pág. 51.

boración del Derecho Comunitario derivado exige ponderar el carácter sumamente detallado y técnico de las disposiciones que lo integran, que, en el sistema de fuentes de los ordenamientos estatales, tendrían, en su gran mayoría, rango simplemente reglamentario: el peor error en que podría incurrir el Parlamento sería, ciertamente, el de pretender ocupar en el íter normativo comunitario el papel que en los Estados miembros desempeñan las comisiones administrativas de expertos.

b) En relación con los Tratados Internacionales concluidos por las Comunidades como sujetos de Derecho Internacional, la participación del Parlamento Europeo es también consultiva.

El artículo 228 T. CEE atribuye, en efecto, la competencia para la negociación a la Comisión, y para la conclusión al Consejo, «previa consulta a la Asamblea en los casos previstos en el presente Tratado». Este último inciso se ha interpretado en el sentido de que es necesario consultar al Parlamento siempre que el acto que supone la conclusión del acuerdo se funda en un precepto del Tratado que confiera al Consejo un poder de acción cuya puesta en práctica exija la consulta a la Asamblea. Esta es, por otra parte, necesaria para la conclusión de los acuerdos de asociación (artículos 238 T. CEE y 206 T. CEEA), en relación con los cuales el artículo 9 del Acta Unica Europea confiere al Parlamento un *ius prohibendi*, al exigir que su dictamen sea «conforme». La Declaración Solemne sobre la Unión Europea prevé, además, la consulta antes de la conclusión de «otros acuerdos internacionales de importancia significativa concertados por la Comunidad» (punto 2.3.7).

Ahora bien, el dictamen se solicita del Parlamento una vez que el contenido del Tratado ha sido acordado con la otra Parte Contratante, de forma que, en su caso, podrá influir sobre la decisión de concluir el Tratado, pero no sobre los términos de éste. Al objeto de que el Parlamento esté informado del desarrollo de las negociaciones, se celebran, durante su desarrollo, diversas reuniones entre el Consejo y la Comisión, de una parte, y las Comisiones parlamentarias, de otra, conforme al procedimiento Luns (extendido posteriormente a los acuerdos comerciales— procedimiento Luns-Westertrep—).

c) En fin, y por lo que concierne a la reforma de los Tratados

constitutivos, es decir, al ejercicio del poder constituyente constituido en las Comunidades, deben distinguirse tres supuestos:

— La denominada «pequeña revisión» prevista por el artículo 95 T. CECA, en la que no participan los Estados miembros, sino exclusivamente las instituciones comunitarias, exigiéndose el dictamen conforme del Parlamento por mayoría de dos tercios.

— La revisión ordinaria de los Tratados, en la que la decisión corresponde a los Estados miembros, previéndose la consulta del Parlamento acerca de la convocatoria de una conferencia de representantes de los Gobiernos de aquéllos en los artículos 236 T. CEE y 204 T. CEEA, aunque no en el artículo 96 T. CECA.

— La adhesión de nuevos Estados a las Comunidades —que necesariamente conlleva modificaciones de los Tratados constitutivos—, en relación con la cual los artículos 98 T. CECA, 237 T. CEE y 205 T. CEEA excluyen toda participación del Parlamento, aunque el artículo 8 del Acta Unica Europea exige su dictamen conforme, aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

6. En el ámbito financiero, la posición del Parlamento Europeo es también muy diferente de la propia de los Parlamentos nacionales. Carece de todo poder en relación con los ingresos —siendo así que, en la autorización de éstos, se halla precisamente el origen de la institución parlamentaria— y controla los gastos en muy limitada medida, pese al reforzamiento sustancial de sus competencias a que dieron lugar los Tratados de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y de Bruselas de 22 de julio de 1975. De las normas reguladoras del procedimiento presupuestario (artículos 78 a 78 nono T. CECA, 203 ss. T. CEE, 177 ss. T. CEEA, 50 ss. del Reglamento del Parlamento y Anexo III a éste, y Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, relativa a diferentes medidas dirigidas a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, de 30 de junio de 1982), resulta que al Parlamento corresponde:

— Un simple derecho de proponer modificaciones en relación con los gastos obligatorios.

— El derecho de decisión, por mayoría de sus miembros y tres quintas partes de los votos emitidos, en relación con los gastos no

obligatorios, dentro de los límites del denominado «margen de maniobra», al que se refiere el apartado 9.º del artículo 203 T. CEE (64); pese a la limitación cuantitativa de los gastos no obligatorios, la importancia de este poder es enorme, pues, precisamente por no venir exigidos por una norma jurídica, la consignación de los créditos correspondientes constituye una verdadera decisión política, que tiende a impulsar los sectores dinámicos de la actividad comunitaria (créditos del Fondo Social, del Fondo Regional, de la política energética, etc.).

— El derecho de rechazar, por mayoría de sus miembros y dos terceras partes de los votos emitidos, el proyecto de presupuesto en su conjunto y de pedir al Consejo que le someta un nuevo proyecto. Este poder, del que el Parlamento ha hecho ya uso, es meramente negativo, pues no le habilita para fijar los términos concretos en los que el presupuesto comunitario debe adoptarse; la simple amenaza de su ejercicio potencia, no obstante, considerablemente la posición de su titular.

Mucho menos conocido —aunque de potencial trascendencia política no menor— es el poder de control de la ejecución presupuestaria o poder de descargo, que originariamente estaba conferido al Consejo (artículos 206 T. CEE y 180 T. CEEA), después fue compartido por Consejo y Parlamento (artículos 3, 6 y 9 del Tratado de Luxemburgo de 1970) y es, en la actualidad, de la exclusiva titularidad de éste (artículos 9, 17 y 25 del Tratado de Bruselas de 1975). Pese a su veste puramente técnica, este poder ha sido actuado por el Parlamento con fines políticos —sobre todo, en la decisión de 14 de noviembre de 1984, por la que se rechazó el descargo de cuentas para el presupuesto general de 1982— y su ejercicio se ha converti-

(64) La extralimitación, sin acuerdo entre Parlamento y Consejo, respecto de ese «margen de maniobra» fijado por la Comisión, en la tramitación del presupuesto comunitario para 1986, determinó la anulación por el Tribunal del acto del Presidente del Parlamento por el que constataba su adopción definitiva (asunto 34/86, sent. de 3 de julio de 1986, caso «Consejo de las Comunidades Europeas», apoyado por la República Federal Alemana, la República Francesa y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Parlamento Europeo). El acuerdo entre Parlamento y Consejo se alcanzó en la Declaración conjunta de los Presidentes de ambas instituciones de 10 de julio de 1986.

do en la ocasión anual de un gran debate político con la Comisión (65).

7. La posición jurídico-material del Parlamento Europeo está integrada por un tercer gran núcleo de competencias, que —sin mediar en la polémica doctrinal acerca de esta materia— pueden caracterizarse como de control y dirección política, respecto de las que destacan los siguientes caracteres generales:

— En la economía global del sistema comunitario, el control político del Parlamento tiene una significación menor que el control jurídico del Tribunal (66).

— El control parlamentario ha evolucionado en tres direcciones complementarias: fortalecimiento de sus medios, intensificación de su ejercicio y potenciación de las técnicas preventivas respecto de las represivas.

— El control se ejerce fundamentalmente sobre la Comisión y no sobre el Consejo; por otra parte, los limitados medios con que cuenta el Parlamento en relación con éste se actúan únicamente sobre el Consejo en su composición ordinaria, lo que determina la irresponsabilidad política del COREPER y del Consejo Europeo. Habida cuenta de que el poder de decisión última se residencia precisamente en el Consejo, esta situación genera lo que habitualmente se ha denominado «déficit de legitimidad democrática» o, incluso, «anónimo neoabsolutismo» (67). Si la legitimidad de origen del sistema comunitario es indudable —aunque, como se señaló, tiende a prevalecer la estatal sobre la comunitaria—, la legitimidad de ejercicio es, desde los postulados democráticos, insuficiente: los Parlamentos nacionales no pueden controlar la acción de una insti-

(65) Así, STRASSER, DANIEL, *L'exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés Européennes*, «Revue du Marché Commun», 292, dic. 1985, pág. 626 y 644. Del mismo autor, puede verse: *La décharge. Nouveau pouvoir du Parlement Européen. Son application aux exercices 1977 et 1978*, «Revue du Marché Commun», 245, mars 1981, págs. 109-129; *La décharge donné par le Parlement Européen pour les exercices 1979 et 1980*, «Revue du Marché Commun», 265, mars 1983, págs. 124-168.

(66) Así, BOULOUIS, *op. cit.*, pág. 192.

(67) MEYER, K., *Integration and its Institutions*, Aussenpolitik, XXIII, 1972, págs. 61-82.

tución comunitaria, como es el Consejo, y el Parlamento Europeo, al que correspondería tal control, carece de medios eficaces para ejercerlo; el resultado es que la transferencia de competencia a las Comunidades determina la sustracción de la gestión del sector de actividad de que se trate al control de los representantes de los pueblos. Y pretender que este defecto de legitimidad democrática puede suplirse, al menos provisionalmente, por la legitimidad material del sistema comunitario, derivada de su aptitud para satisfacer determinadas necesidades a las que no podría responderse eficazmente en el marco nacional (68), es, sencillamente inaceptable.

Sin entrar aquí en el análisis sistemático de los instrumentos a través de los que el Parlamento ejerce sus poderes de control y dirección política —preguntas con respuesta escrita, con respuesta oral, con o sin debate, debates de actualidad y urgencia, reuniones de las Comisiones parlamentarias con miembros de la Comisión y del Consejo, etc.—, sí procede hacer algunas consideraciones a propósito de los tres más significativos:

— En primer lugar, el debate del informe anual de la Comisión (artículos 24 T. CECA, 143 T. CEE, 113 T. CEEA y 29 del Reglamento del Parlamento), que procede de una regla característica de las organizaciones internacionales, según la cual el Secretario General presenta un informe anual de la actividad de la organización a la Asamblea General. La significación de este debate ha evolucionado progresivamente, tendiendo hacia su politización y al incremento de su carácter prospectivo (el Presidente de la Comisión pronuncia un discurso-programa que centra el debate, y al informe se acompaña un «memorándum complementario», en el que se precisan las iniciativas que la Comisión proyecta adoptar en el año en curso).

— En segundo lugar, la moción de censura de la Comisión, que el Parlamento puede adoptar por dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría absoluta de sus miembros (artículos 24 T. CECA, 144 T. CEE, 114 T. CEEA y 30 del Reglamento).

(68) Tesis de PESCATORE, PIERRE, *Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne*, «Cahiers du Droit Européen», 1974, 5, págs. 510-511.

En general, este instrumento ha sido valorado negativamente: de una parte, no se acompaña del derecho de disolución del Parlamento, que parece su necesaria contrapartida; de otra, aunque la censura obliga a dimitir a los Comisarios, la designación de sus sustitutos corresponde al Consejo, que podría hacerla recaer en las mismas personas censuradas (69); asimismo, se trata de un arma demasiado importante para ser útil: la crisis institucional derivada de su utilización probablemente debilitaría a la Comisión sin fortalecer al Parlamento y sólo acentuaría el predominio del Consejo (70); en fin, carece del soporte contextual que le dotaría de sentido (71).

Estas críticas parecen excesivas: con independencia de la eficacia disuasoria que la simple posibilidad de una censura conlleva, la moción sería un instrumento básico, si el Parlamento se decidiera a hacer un uso sistemático de ella, para establecer y garantizar una cierta coherencia ideológico-política en el desarrollo de la acción comunitaria, para «crear» un verdadero Gobierno europeo, frente al que pudiera existir un «Parlamento» plenamente tal, para difundir la legitimidad específicamente comunitaria que ostenta por todo el entramado institucional comunitario, y, en último término, para atraer a la Comisión hacia el circuito comunitario del poder, frente al circuito estatal representado por el Consejo. La posibilidad de un voto de investidura —de dudosa eficacia jurídica, no obstante— en relación con el programa de la Comisión (reconocida por el punto 2.3.5 de la Declaración Solemne de Stuttgart) abona la interpretación expuesta acerca de la funcionalidad propia de la moción de censura.

— En tercer lugar, las resoluciones que, en virtud de su poder de deliberación, puede aprobar el Parlamento Europeo a propósito de cualquier cuestión que entre en el ámbito de actividades de las

(69) Semejante proceder del Consejo entrañaría, sin embargo, una clara violación de la obligación de cooperación interinstitucional derivada de los Tratados —concepto análogo al de lealtad constitucional en los ordenamientos estatales—, pues anularía *de facto* un poder conferido al Parlamento. La existencia de tal obligación es defendida por BIBBER, *The Settlement of institutional conflicts...*, cit., págs. 519-520.

(70) Así, HENIG, S., *The Institutional Structures of the European Communities* «Journal of Common Market Studies», XII, 1973-1974, págs. 391-392.

(71) HERMAN-LODGE, *op. cit.*, pág. 54.

Comunidades (artículos 47 a 49 del Reglamento). El ejercicio de este poder, que la Declaración Solemne ha extendido a «todas las materias pertenecientes a la Unión Europea, incluyendo la cooperación política europea» (punto 2.3.2), se traduce en declaraciones de voluntad carentes de eficacia jurídica vinculante para sus destinatarios, a través de las cuales se adopta una orientación política en relación con los acontecimientos relevantes en los ámbitos europeo y mundial, y constituye a la vez un cauce de expresión de una incipiente opinión pública europea y un eficaz medio de contribuir a su desarrollo: a su través, el Parlamento Europeo está, pues, en condiciones de ejercer una auténtica «potestad tribunicia» (72).

C) *Funciones políticas*

La exposición se ha desarrollado hasta el momento en un plano eminentemente jurídico-formal: análisis de los poderes sustantivos del Parlamento Europeo y de las prerrogativas que los garantizan. Ahora se trata de señalar las funciones políticas que el Parlamento desempeña o puede desempeñar mediante el ejercicio de aquellos poderes (73).

En alguna ocasión se ha escrito (74) que el Parlamento Europeo cumple una simple función de enmascaramiento ideológico de una Europa de los Estados, intergubernamental y de cumbres, a la que hace aparecer como una Europa comunitaria y supranacional, democráticamente controlada y legitimada. Tal aseveración sería cierta si el Parlamento se contentara con el mantenimiento del *statu quo* comunitario; de hecho, sin embargo, lucha por su transformación en tres direcciones básicas que definen otras tantas funciones políticas:

(72) VENTUJOL, PHILIPPE, *La puissance tribunicienne du Parlement Européen*, «Revue Trimestrielle de Droit Européen», 1978, págs. 419-430.

(73) La distinción entre poderes y funciones, en PALMER, *op. cit.*, pág. 115; HERMAN-LODGE, *op. cit.*, págs. 21-22; estos últimos mencionan las siguientes funciones: información, comunicación, educación, legitimación, y representación.

(74) CHITI-BATELLI, *op. cit.*, pág. 85.

— La democratización del ejercicio del poder en la estructura política comunitaria, mediante el fortalecimiento de su posición.

— La formación de un pueblo europeo, que se constituya en sujeto pasivo unitario de representación política, mediante una acción de *feed-back* a la que está funcionalmente vocado, por la publicidad de sus sesiones plenarias.

— En fin, la politización de las Comunidades, mediante la confrontación abierta, en su seno, de las diversas opciones ideológico-políticas a propósito de los problemas básicos de la vida comunitaria y la destrucción del mito de la tecnocracia de Bruselas.

IV. CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UN SISTEMA FEDERAL

Analizados los rasgos esenciales que definen la posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria, sólo resta la exposición de algunas ideas acerca de ésta en su conjunto.

Son tres los intentos fundamentales de interpretación global del sistema político comunitario:

a) El primero se funda en la acrítica trasposición de los conceptos que han dominado la ciencia jurídico-constitucional durante los dos últimos siglos: el Parlamento Europeo se identificaría con el poder legislativo, el Tribunal con el judicial, y la Comisión y el Consejo integrarían un ejecutivo bicéfalo; la diversa posición de estas dos últimas instituciones en relación con el Parlamento explica que se atribuya, desde estos presupuestos, a la forma de gobierno comunitaria una naturaleza mixta, a la vez parlamentaria y presidencialista.

b) El segundo parte de la inadecuación del modelo tripartito de Montesquieu al esquema orgánico comunitario, al que conviene mejor el denominado «cuatripartismo institucional»: frente a los sistemas estatales, que, cualquiera que sea su grado de integración, proceden de una legitimidad única común a todos los poderes constituidos, en las Comunidades cada institución tiene una legitimidad propia y ha sido imaginada para representar intereses específicos: el Consejo representa a los Estados miembros, el Parlamento es

expresión de las fuerzas populares, la Comisión defiende el interés de las Comunidades, y al Tribunal corresponde la tutela de los valores jurídicos; en la exacta medida en que la expresión de cada una de estas legitimidades era indispensable para la construcción del sistema se justifica el cuatripartismo, que, por oposición a los modelos constitucionales derivados de la separación de poderes, no tiene por objeto dividir el poder, sino, por el contrario, constituirlo por combinación de sus diferentes componentes: estatal, popular y comunitario (75).

La teoría del cuatripartismo institucional constituye el resultado de un poderoso esfuerzo intelectual dirigido a formular una explicación racional de una realidad política esencialmente dinámica. Peca, no obstante, de unilateralismo: explica acertadamente el punto de partida del proceso de evolución, pero no da razón del punto de llegada, muchos de cuyos elementos se hallan ya presentes en el sistema político comunitario. En otros términos, se sitúa en la óptica estatal del proceso de distribución de competencias entre Estados y Comunidades, pero olvida la óptica comunitaria del ejercicio por las instituciones de las Comunidades de las competencias a éstas transferidas; en aquélla tiene sentido afirmar que hay un órgano que representa a los Estados —el Consejo— y otro que defiende el interés de las Comunidades —la Comisión—; en ésta carece de fundamento, pues el problema básico es precisamente determinar qué es lo que interesa a las Comunidades, cuál es el interés público, cuya apreciación sólo es posible desde los juicios de valor que, organizados en sistemas más o menos coherentes, inspiran las ideologías políticas. Es preciso, pues, completar la construcción cuatripartita desde una perspectiva comunitaria: a ello atiende el tercer gran intento interpretativo.

c) En fin, existe una tercera tesis que entiende que el modelo al que se dirige el sistema comunitario es, sin perjuicio del reconocimiento de la existencia de determinadas peculiaridades, el federal. La Comisión debe convertirse en el Gobierno europeo, titular

(75) La teoría del cuatripartismo institucional ha hallado una notable expansión. La defienden, entre otros, BOULOUIS, *op. cit.*, pág. 22 y sigs.; PESCATORE, PIERRE, *L'exécutif communautaire: justification du quatripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome*, «Cahiers du Droit Européen», 1978, 4, págs. 387-406; ISAAC, *op. cit.*, pág. 55 y sigs.

de poderes normativos derivados y de la competencia general de ejecución (así lo establece el artículo 10 del Acta Unica Europea), para lo que es indispensable una cierta homogeneidad política interna, que al Parlamento compete garantizar mediante la utilización sistemática de los medios de acción que le confieren los Tratados constitutivos (76). Consejo y Parlamento Europeo integrarán, por su parte, la Asamblea Federal Europea, en la que se hallarán representados los pueblos de los Estados miembros y el pueblo europeo, respectivamente: el acrecimiento del poder del Parlamento a costa del propio del Consejo determinará el paralelo fortalecimiento de la Federación Europea. El Consejo Europeo es difícilmente encuadrable en este esquema, aunque su posición recuerda en muchos casos la del Presidente de la República en un sistema presidencialista (77).

En el tránsito del cuatripartismo institucional a la Federación Europea se halla el sentido último de la cambiante vida política comunitaria (78). Ayudar a recorrer el camino que separa uno de

(76) No debe descartarse, sin embargo, habida cuenta del sistema de designación de los miembros de la Comisión, que subsista en el seno de ésta el pluralismo ideológico-político, en cuyo caso el Parlamento deberá asegurar que su acción normativa y ejecutiva responda a la orientación política general manifestada por los pueblos de los Estados miembros en las elecciones europeas. En tal hipótesis, el modelo en el ámbito estatal sería, *servata distantia*, el suizo.

(77) Así, ISAAC, *op. cit.*, pág. 87. Debe mencionarse también el importante papel desempeñado por el Presidente del Parlamento Europeo que, en ausencia de un Presidente del Consejo estable y de un Presidente de la Comisión cuya autoridad derive directamente del sufragio universal, «aparece en cierta medida a los ojos de la opinión pública como una suerte de Jefe del Estado europeo» (BURBAN-GINESTET, *op. cit.*, pág. 60); en materia de relaciones exteriores de la Comunidad, el Presidente del Parlamento cumple una función tal que, habitualmente, los terceros Estados le reciben «más como jefe de Gobierno que como simple Presidente de la Asamblea» (SOULOUMIAC, ALAIN, *La Présidence de l'Assemblée européenne*, «Revue du Droit Public», 5, 1980, pág. 1320).

(78) El Proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo por Resolución de 14 de febrero de 1984, y su réplica intergubernamental, el Acta Unica Europea, son simples pasos en tal tránsito, que, en lo fundamental, recogen las estructuras preexistentes, aunque aportan al tiempo correcciones inspiradas por la evolución de las Comunidades. En relación con el primero, pueden verse, entre otros, SAINT-MIHIEL,

otra es tarea de todo europeísta convencido; creer que la llegada al punto de destino es una afortunada fatalidad histórica (79) es la convicción que justifica e impulsa el cumplimiento de aquella tarea.

PAUL DE, *Le Projet de Traité instituant l'Union Européenne*, «Revue du Marché Commun», 276, avril 1984, págs. 149-152; CAPOTORTI, F., *La structure institutionnelle de l'Union Européenne*, «Cahiers du Droit Européen», 1985, (5-6), págs. 512-529.

(79) ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, *¿Hay una conciencia cultural europea?*, conferencia pronunciada en Munich en 1953, tomada de «Europa y la idea de nación», Madrid, «Revista de Occidente», en Alianza Editorial, 1985, pág. 25: «la unidad de Europa, en el sentido que hoy se da a la expresión, es una cuestión política y de formas jurídicas, de acuerdos precisos. A ella se irá —repito, en una u otra forma— aunque no exista la voluntad espontánea, el deseo de ir a ella. Ese género de estructuras históricas depende mínimamente de las voluntades particulares y máximamente de las necesidades o forzosidades. La vida humana es ciertamente libertad, pero es también necesidad o, si se quiere llamarlo así, fatalidad».