

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL ACTA UNICA

HELENA BOYRA

SUMARIO: I. LA FUNCIÓN CONSTITUYENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO.—1. *Los primeros «pequeños pasos».* 2. *La elección directa.*—II. EL STATUS ACTUAL DEL PARLAMENTO.—1. *Competencias en los ámbitos legislativo, presupuestario y de control político.*—2. *Balance. Nuevos objetivos.*—III. EL PARLAMENTO Y EL ACTA UNICA.—1. *Primera aproximación: gestación y naturaleza jurídica del Acta.*—2. *Las transformaciones del Parlamento.*—IV. REFLEXIONES FINALES.

«... no é cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini.»

MAQUIAVELO, *Il Principe*, cap. VI.

A principios de este año, todos los Gobiernos de la —al fin— «Europa de los doce» han firmado el Acta Unica Europea. Se trata de un nuevo tratado, que, desde sus primeras líneas, reitera aspiraciones que son tan antiguas como la Comunidad: «Las Comunidades Europeas, y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la *Unión Europea*» (1).

Ahora bien, este nuevo Tratado reúne la importante doble condición de ser, por su origen, emanación de las propias instituciones comunitarias y de instaurar, por su contenido, una reforma de estas instituciones, de sus competencias y de su proceso de decisión. ¿Qué significa todo esto para el Parlamento Europeo? He aquí el tema de nuestro estudio, que se propone abordar esos dos grandes enfoques del tema. Por un lado, el Parlamento como *autor* material

(1) Ha sido sobradamente recordado que el objetivo de una *Federación Europea* era explícitamente contemplado como culminación del proceso de integración económica. En las declaraciones de Robert Schuman al 9 de mayo de 1950, se lee «con la puesta en común de las producciones de base y la institucionalización de una nueva Alta Autoridad, cuyas decisiones vincularán a Francia, a Alemania y a los demás países que se adhieran, esta propuesta realizará las primeras bases concretas de una Federación europea, indispensable para el mantenimiento de la paz».

del Acta. Con las matizaciones que aportaremos, sin duda la primera gran conquista para la integración europea reside en que el Parlamento proponga la ratificación de este Acta a los Estados. Ello es, como veremos, el resultado del papel institucional que ha venido desempeñando el Parlamento desde su origen, y que se ha visto legitimado y, consiguientemente, reforzado, con la elección directa de 1979. Por otra parte, el Parlamento *en* el Acta. Es decir, qué es el Parlamento, ahora, en las Comunidades, y qué propone para él el Acta Unica. ¿Mantendrá su carácter representativo, sus poderes presupuestarios? ¿Alcanzará verdaderas facultades de control, capacidad legislativa plena? ¿Cómo se resolverá su peso institucional, en suma, frente al Consejo y a la Comisión?

I. LA FUNCIÓN CONSTITUYENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO

«Consciente de su *deber histórico* de proponer un proyecto de Unión, en tanto que *primera Asamblea directamente elegida por los ciudadanos europeos*.» Este es el tercer punto de la Resolución sobre el proyecto de Tratado que constituye la Unión Europea, que el Parlamento Europeo aprobó con el tratado que sentaba las bases del Acta Unica, el 14 de febrero de 1984. La afirmación de este sentimiento de deber ligado a su origen democrático, suscita un interés inmediato, prioritario incluso al que provoca el contenido del Tratado: ¿cómo ha llegado Europa a este punto? Es evidente que el Parlamento reclama —basándose en su legitimidad— y asume —refiriéndose a un deber histórico— un *protagonismo constituyente*. Es inútil sorprenderse, felicitarse o rasgarse las vestiduras. Se trata de un papel que tarde o temprano estaba destinado a alcanzar el Parlamento, no tanto por las funciones asignadas a él según los Tratados, sino mucho más por las que progresivamente ha ido conquistando para sí durante los últimos treinta años.

1. Los primeros «pequeños pasos»

El Parlamento era la esperanza de Europa. Desde los primeros tiempos, en efecto, era esta institución la que había luchado con

más fuerza y mayor eficacia hacia la integración proclamada por los tratados. Así había superado, a partir de 1953, la organización interna de grupos parlamentarios nacionales que se deduce del Tratado (1 bis) para estructurarse en grupos políticos transnacionales. La Asamblea común adoptó también el principio de que ningún debate sería iniciado sin haberse producido anteriormente un estudio en Comisión. En suma: gracias a la costumbre parlamentaria y adoptando normas en el ámbito de su autonomía interna, el Parlamento adquiriría una organización similar a la de los Parlamentos nacionales, al tiempo que ello le permitía desplegar su actuación en dos direcciones fundamentales. Primero, creando y desarrollando un control sobre el Consejo de Ministros, cuyo peso institucional era mayor en las Comunidades que el de la Comisión, a pesar de que ésta se presentaba, a la luz de los Tratados, como el interlocutor privilegiado del Parlamento. Además, teniendo en cuenta su responsabilidad frente a la opinión pública, contribuía a dar publicidad a los problemas comunitarios, especialmente los institucionales, que paralizaban el desarrollo europeo.

Así, en junio de 1957, la Asamblea común tomaba la iniciativa de proponer al Consejo de Ministros una reunión —un coloquio inter-institucional (2)— para discutir algunos problemas planteados por la cooperación económica y social. El Consejo se aviene a ello, pero con la condición de «que se trata de un simple intercambio de puntos de vista, no precedido ni seguido de interpelaciones o debates que puedan terminar en una votación o en una declaración final» (3). Sin embargo, con la aparición de la CEE, los poderes del Parlamento aumentan. Se regularizan los coloquios anuales, a partir de los cuales el Parlamento puede debatir y aprobar resoluciones. Del mismo modo, el Parlamento institucionaliza, en su reglamento, la posibilidad de *formular preguntas*, oralmente o por escrito, al Consejo de Ministros, extendiendo, de esta forma, el tenor de los Tratados, que sólo preveían la posibilidad de preguntar a la Comisión (4).

(1 bis) Cfr. artículo 138.1 del Tratado de Roma.

(2) «Vid.», entre otros: MANZANARES, H., *Le Parlement Européen*, París, 1964.

(3) Cit. por TELCHINI, I, *Il Consiglio nelle Comunità europee*, Milano, 1965 (Giuffré).

(4) Artículos 42 a 46 del actual reglamento.

Por otra parte, y con no menor éxito, el Parlamento reclamó y fue obteniendo progresivamente el desarrollo y ampliación de sus facultades consultivas. El Acuerdo de Luxemburgo (1970) marca un hito importantísimo: impone el *procedimiento de concertación presupuestaria sistemático* entre el Consejo y la Asamblea. Posteriormente, la Declaración Común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión, de 22 de abril de 1975, ampliará el procedimiento de concertación a «todos los actos de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes».

Es decir, en suma, que, con su política de «pequeños pasos» el Parlamento ha sido desde el principio un órgano definitivamente comprometido con la construcción de Europa, aferrado tanto o más que la Comisión al texto de los Tratados y al espíritu que los anima, enfrentando a la legitimidad internacional que reclamaba para sí el Consejo de Ministros (en tanto que emanando de los únicos sujetos de Derecho internacional, los Estados), su legitimidad «interna», fundada en la representación del pueblo europeo soberano (5). Evidentemente, iba a ser para él razonable, y necesario, y decisivo, luchar para ser directamente elegido por los ciudadanos.

2. La elección directa

Ya la Relación General que FERNAND DEHOUSSE escribió en 1960 (6) resaltaba dos poderosas razones para la elección europea. Por una parte, las decisiones comunitarias tendían a tomar una importancia tal que la ausencia de cualquier control popular contradecía el principio democrático, que precisamente era el fundamento de la legitimidad de los Estados nacionales; por otra parte, la asociación del pueblo al control de la Comunidad Europea acabaría por fortalecer los poderes del Parlamento y de la Comunidad en su conjunto. La decisión de elegir el Parlamento Europeo por sufragio

(5) El enfrentamiento de legitimidades, tensión constante de la construcción europea, ha sido especialmente estudiado por la doctrina francesa. «Vid.», v. gr., la obra de CONSTANTINESCO, VLAD., *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. París, 1974.

(6) Intento frustrado de anticipar la elección europea, no aprobado por el Consejo de Ministros.

universal directo fue tomada en la cumbre de París (10 de diciembre de 1974), y, de modo más definido, en el Consejo Europeo de Roma (2 de diciembre de 1975), en el curso del cual fue fijada la fecha para 1978, retrasada más tarde hasta mayo-junio de 1979 a causa de los procedimientos parlamentarios británicos.

No es fácil establecer las razones que movieron a esta decisión, que los gobiernos nacionales llevaban años posponiendo, a pesar de la dicción del artículo 138.1 del Tratado de la CEE (7). Hay que tener en cuenta, además de una explicación de tipo deontológico—que debe ser un Parlamento representativo elegido por los ciudadanos—, los argumentos aportados por la crisis económica que se hace patente en esos años, la creciente ingobernabilidad de la Comunidad y su proceso de desintegración (8). Ahora la persecución de la unión económica y monetaria está ligada a la exigencia de sostenerla con instrumentos político-institucionales adecuados. De ahí la voluntad de reforzar el consenso hacia la Comunidad (9) y de asociar al pueblo y a sus representantes (los partidos) a la determinación del futuro de Europa. Hay que subrayar el giro que ello representa: queda abierto el camino hacia el control popular de la política europea, hasta ahora determinada por los gobiernos, con la participación de la tecnocracia comunitaria y de las gigantescas concentraciones económicas multinacionales (10). Se trata, pues, de

(7) «Los representantes en la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad son elegidos por sufragio universal directo.» El artículo 138.3 establecía que la Asamblea elaborará los proyectos necesarios para llevar a cabo la elección directa en todos los países según un procedimiento uniforme. El Consejo los aprobaría por unanimidad, recomendando a los Estados su ratificación.

(8) PAPISCA, A., *Verso il nuovo Parlamento Europeo*, Milán, 1979, pág. 11 y siguientes. Distingue tres motivaciones: deontológica, cibernética (mecanismo de alimentación del sistema político de la Comunidad Europea) e histórico-político (incapacidad de los nuevos gobiernos frente a la debilidad de sus respectivos sistemas estatales-nacionales, acelerada por la grave crisis internacional de la energía, del desempleo, de la inflación y del desorden monetario).

(9) Hasta entonces había sido sentido más como «Mercado Común» que como «Comunidad Europea» (PAPISCA, *ibidem*).

(10) LEVI, L., *Crisi delle Comunità Europee e riforme delle istituzioni*, Milán, 1983.

un presupuesto indispensable para trasladar la lucha entre partidos y demás fuerzas sociales del nivel nacional al nivel europeo, haciéndolos partícipes de las decisiones de Europa.

Desde el punto de vista formal, es claro que la elección directa no cambió en nada el papel del Parlamento Europeo en el seno de la Comunidad. De hecho, sin embargo, al hacer más evidente la incongruencia de que el Parlamento estuviera dotado solamente de poderes consultivos, creaba las condiciones para aumentar la independencia del Parlamento respecto de los Estados y para modificar el equilibrio institucional; planteaba, consiguientemente, en términos inequívocos, la exigencia de que fueran atribuidos al pueblo soberano, a través de su representación parlamentaria, los poderes de hacer las leyes y de controlar al ejecutivo. En suma, como señala LEVI, el interés de la elección europea reside en el hecho de que permite afrontar el problema del traslado del poder del plano nacional al plano europeo de modo indirecto y gradual, a partir de los espacios abiertos por los tratados. Que los gobiernos pretendan seguir dirigiendo la Comunidad con los métodos de la diplomacia tradicional representa ya un desafío intolerable para el principio democrático (11).

La vida del Parlamento Europeo tras su elección directa se desarrolla en dos fases. En la primera, operando dentro del cuadro institucional existente, el Parlamento intenta utilizar todos los espacios ofrecidos por los Tratados para aumentar su papel en el proceso de toma de decisiones y para fortalecer sus propios poderes. Pero —lo veremos detalladamente más adelante— el Parlamento sólo tiene competencia para expresar opiniones, excepto en materia presupuestaria. E incluso el rechazo del proyecto de presupuesto, cuando se ha producido, ha demostrado todas sus limitaciones. Al no satisfacer todas las expectativas que la opinión pública había abrigado con la elección directa, el Parlamento corría el riesgo de desacreditarse como institución, desautorizando incluso a los propios parlamentarios europeos. Estos últimos, aprendiendo de los hechos los motivos de la ineficacia del Parlamento a la hora de solucionar los problemas de gran envergadura, han decidido recorrer otro camino, iniciando así la segunda fase de la vida del Parlamento desde su

(11) Idea desarrollada en *op. cit.*, pág. 54 y sigs.

elección. Se trata de la iniciativa constituyente que el Parlamento decida asumir con la resolución de 9 de julio de 1981 (12). Como había previsto BRANDT en su intervención en la Convención Europea de Bruselas del 5-7 de febrero de 1976, el Parlamento Europeo estaba desarrollando su tendencia a convertirse en «*la asamblea constituyente permanente de Europa*» (13).

Es importante resaltar que este *status* ha sido asumido por el Parlamento siguiendo su propia iniciativa, y sin haber sido investido por ningún mandato gubernamental: el fundamento ha sido la legitimación obtenida de las urnas. Parece, por tanto, que la elección europea ha abierto un nuevo período transitorio en la construcción de la unidad, que se desarrolla en el plano político-institucional. Para algunos, la elección ha transformado la Comunidad en el embrión de un Estado (no han existido, ciertamente, confederaciones cuya asamblea surgiera del voto popular) y la integración progresiva será gradual, porque no puede ser resultado de un solo acto constitucional. Se trata, en efecto, de una tarea mucho más compleja que la de otras asambleas constituyentes, que se han limitado a cambiar el régimen político de un Estado preexistente. Porque el proceso constitucional europeo —expresa LEVI— tiende a construir un nuevo Estado en el territorio ocupado por un conjunto de Estados soberanos que tienen su moneda, su aparato administrativo y su ejército propios (14).

Al concluir esta primera parte, y antes de abordar el contenido del Acta, hay que insistir, pues, en que ésta es fruto de un contexto institucional determinado. Su autor, el Parlamento, había venido

(12) Resolución que constituye una Comisión para los problemas institucionales. «Boletín Oficial de las Comunidades», XXIV, 14 de septiembre 1981. La Resolución contiene el propósito de «dar un nuevo relanzamiento a la creación de la Unión Europea», de crear una «comisión permanente ... encargada de elaborar modificaciones a los Tratados», de «debatir y votar propuestas de reforma sobre las competencias comunitarias y, consiguientemente, las de sus instituciones» y, por fin, de transmitir «las propuestas de modificación directamente, para su ratificación, a los órganos constitucionales competentes de cada Estado miembro».

(13) El concepto de «constituyente permanente» lo desarrolla ALBERTINI, M., *Elezione europea, governo europeo e stato europeo*, «Il Federalista», XVIII, 4, 1976.

(14) *Ibidem*, pág. 56.

desempeñando desde el origen del Mercado Común el papel de motor de la democratización de la Comunidad y de la integración europea, sobre la base de reforzar su posición frente a las demás instituciones. Las elecciones representaron un avance fundamental, y la mayor de sus consecuencias es el Acta Unica. De modo que resulta oportuno recordar con SARTORI que «cualquiera que sea el efectivo funcionamiento y el valor de las pruebas electorales, no es necesario señalar que las elecciones son importantes no por aquello que hacen, sino por lo que hacen hacer, y no tanto por cómo se producen cuanto por el hecho de que se produzcan» (15), (16). Ahora bien, tenemos ante nosotros eso que han «hecho hacer» las elecciones: un nuevo Tratado que signifique una reforma constitucional de la Comunidad. ¿Qué contiene éste respecto al Parlamento? ¿Puede ser un paso definitivo hacia la conquista de un papel central en el seno de las Comunidades?

II. EL «STATUS» ACTUAL DEL PARLAMENTO

Abordemos ahora la posición institucional del Parlamento Europeo, examinando primero brevemente la forma en que se ha venido configurando en los treinta y cinco años transcurridos desde la fundación de las Comunidades, para poder contrastar más tarde los cambios que propone el nuevo Tratado.

Según los artículos 137 del Tratado de la CEE, 107 del Tratado de la CEEA y 20 de la CECA, la Asamblea «ejercerá los poderes de *deliberación y control*» que se le atribuyen en cada uno de los Tratados. Era una posición tan modesta que no resulta exagerado pensar que «partiendo casi de cero era lógico que las competencias de la Asamblea se ampliaran» (18). Pero esta ampliación fue lenta,

(15) SARTORI, V. G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1972 (4.^a ed.).

(16) Existen, desde luego, interpretaciones menos «triunfales» de las elecciones europeas. Advierte, por ejemplo, A. PAPISCA, al principio de la obra de él citada, el riesgo de que los parlamentos nacionales vean mermado su control sobre los gobiernos respectivos; sólo formalmente se estaría pasando de la Europa de las élites a la Europa de los pueblos: en realidad —dice— a la Europa de los gobiernos y de los grupos de interés vendría a sumarse la de los estados mayores de los partidos políticos.

(18) FRANCISCO FERNÁNDEZ FÁBREGAS, *Las instituciones comunitarias y el proceso de decisión*, en «Documentación Administrativa».

sobre todo al principio. En realidad, hasta 1970 el incremento de poderes debe ser calificado más de «aumento de influencia» que de aumento de competencias (19). Hasta esa fecha, sólo el nivel de tasas de «prélèvement» CECA, la institucionalización de las preguntas orales o escritas al Consejo y el procedimiento LUNS, o de información en materia de Acuerdos de Asociación Internacional, pueden ser resaltados.

Pero en 1970 el Acuerdo de Luxemburgo sobre la puesta en práctica del sistema de «recursos propios» previsto en el artículo 201 del Tratado de la CEE sanciona los nuevos poderes presupuestarios de la Asamblea y establece sus etapas de aplicación. Este Acuerdo —que coincide, y no es casualidad, con los primeros tiempos del Presidente Pompidou, de talante más europeísta que su antecesor, De Gaulle— incluía, entre otras disposiciones, el *procedimiento de concertación presupuestaria sistemático* entre el Consejo y la Asamblea, que hemos tenido ocasión de mencionar más arriba. Este procedimiento podía ser solicitado por cualquiera de estas dos instituciones a propósito de un texto que tuviere implicaciones presupuestarias. Los poderes así concedidos tienen, sin embargo, un límite que toda la doctrina se ha encargado de resaltar: la Asamblea puede rechazar en bloque el presupuesto, puede modificar ciertos gastos e incluso crear un gasto nuevo, pero no tiene poder normativo propio para hacerlo ejecutivo. De modo que, aunque empieza a compartir facultades decisorias con el Consejo, sigue siendo un órgano fundamentalmente consultivo. A pesar de todo, se observa que la concertación de la década de los sesenta dio resultados muy positivos, entre los que destaca la progresiva ampliación del propio ámbito de utilización de este procedimiento (20).

1. *Competencias en los ámbitos legislativo, presupuestario y de control político*

En el terreno legislativo es donde aparecen más claramente, sin duda, las limitaciones de la Asamblea. Ella emite tan sólo un dic-

(19) BURBAN, *El Parlamento Europeo: Mito y realidad*, «Revue du Marché Commun», enero/febrero 1979.

(20) «Cfr.» especialmente la ya citada Declaración Común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión de 22 de abril de 1975, por la que se decide aplicar

tamen sobre la propuesta (de Decisión, de Directiva o de Reglamento) que la Comisión dirige al Consejo. Y ni siquiera imponen los Tratados que la Asamblea sea consultada en todo caso, si bien es cierto —y otro de tantos méritos de la elección directa— que en la práctica suele consultarse al Parlamento sobre todos los asuntos importantes (21). Por otra parte, en los casos en que entre en juego el procedimiento de concertación (22), el Parlamento tiene mucha más influencia sobre la decisión final: se reúne una *comisión de concertación* que acoge al Consejo y miembros del Parlamento, con la participación, también, de la Comisión. El plazo normal es de tres meses; cuando las posiciones se han aproximado suficientemente, la Asamblea emite un nuevo dictamen y el Consejo decide definitivamente.

Sólo en el ámbito presupuestario puede decirse, sin embargo, que el Parlamento comparte con el Consejo el poder de decisión. Con el sistema de «recursos propios», el presupuesto incumbe al Parlamento y al Consejo, si bien la última palabra corresponde al primero, dentro de determinados límites, sobre los *gastos no obligatorios* y al segundo sobre los obligatorios (23). Sobre los gastos

el procedimiento de concertación a «todos los actos de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes».

(21) El artículo 235 del Tratado CEE prescribe: «Si una acción parece necesaria para realizar, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado hubiera previsto los poderes de actuación requeridos para estos efectos, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y tras consultar a la Asamblea, tomará las medidas apropiadas.»

A pesar del papel mermado que se otorga al Parlamento por la dicción literal del Tratado, la consulta viene siendo muy relevante en la práctica, y el Tribunal de las Comunidades ha llegado a anular un Reglamento comunitario por no haber sido correctamente consultado el Parlamento en su elaboración (Sentencias 138 y 139 de 29 de octubre de 1980, Roquette y Maizena/Consejo).

(22) Ver nota 20. El procedimiento es sugerido por la Comisión al hacer la propuesta y puede ser exigido por el Parlamento, al emitir su dictamen, o por el Consejo.

(23) Los llamados gastos «obligatorios» son los que se derivan obligatoriamente del Tratado o de las actas aprobadas en virtud de aquél, como la política agrícola o las ayudas al desarrollo. Los restantes gastos se denominan convencionalmente «no obligatorios» y representan algo menos de un

obligatorios, el Parlamento sólo puede, por mayoría absoluta, hacer «propuestas de modificación» que el Consejo acepta o rechaza por mayoría cualificada. En el caso de los no obligatorios, el Parlamento, a través de las enmiendas, puede decidir libremente su cuantía y su reparto, dentro de los límites calculados previamente por la Comisión. Además, el Parlamento dispone de la posibilidad de rechazar el presupuesto en su conjunto, lo que permite, de hecho, un control indirecto sobre los gastos obligatorios (24). Por último, el Parlamento controla la ejecución del presupuesto por la Comisión mediante el informe anual del Tribunal de Cuentas.

Veamos, por último, los poderes de control político del Parlamento. En primer lugar, sobre la Comisión, que es *políticamente responsable* ante el Parlamento. Esta responsabilidad implica que la Asamblea sea convenientemente informada de las actividades de la Comisión y que las relaciones entre ambas sean estrechas. De este modo, los miembros de la Comisión pueden acceder a las sesiones parlamentarias y tomar la palabra cuando lo soliciten. Por su parte, los parlamentarios pueden formular preguntas a la Comisión, con respuesta escrita, oral sin debate u oral con debate. En tercer lugar, la Comisión publica un informe general anual (25). Este informe da cuenta de los trabajos y progresos de las Comunidades. Todas estas fuentes de información permiten que la Asamblea controle a la Comisión, haciendo valer, en su caso, la responsabilidad política de ésta. Existe la posibilidad de promover una moción de censura (26). La Asamblea debe pronunciarse, en votación pública, al menos dos días después de la presentación de la moción. El *quorum* para la aprobación es de dos tercios de los sufragios y mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

Las relaciones con el Consejo de Ministros, por otra parte, fueron, en principio, mucho más escasas. Se trataba de dos órganos

20 por 100 del total, pero corresponden a sectores en progresión creciente: regional, social, medio ambiente, personal.

(24) Así ocurrió, efectivamente, en diciembre de 1979. Desde 1980 y 1981, sobre todo, el Parlamento utiliza ampliamente su facultad de enmienda de los gastos no obligatorios.

(25) Un mes antes de la apertura de las sesiones: Tratado de la CEE, artículo 143; Tratado de Bruselas, artículo 18.

(26) Tratado de la CEE, artículo 144; Tratado de la CEEA, artículo 14.2, modificado por el Tratado de Bruselas, artículo 27.

separados de forma casi absoluta: cada cual dueño de su reglamento, de su mesa, de su organización interna y de sus reuniones. El Consejo podía ser oído en el Parlamento, pero con las condiciones que él mismo estableciera en su reglamento interior (27). Sin embargo, ya hemos visto, al comentar los esfuerzos de la Asamblea por aumentar su peso en el seno de las Comunidades, al tiempo que reforzaba el papel de éstas frente a los Estados miembros, que prácticas y convenciones diversas han intensificado estas relaciones. No sólo están ya admitidas, por acuerdo expreso del Consejo, las preguntas parlamentarias (con procedimientos análogos a los previstos para la Comisión (28), sino que, a través de las competencias presupuestarias y de la concertación en el ámbito legislativo, la Asamblea tiene cada vez más ocasiones de hacer oír sus opiniones frente a las del Consejo.

Este apresurado examen de sus competencias sirve, cuando menos, para subrayar simultáneamente lo que el Parlamento Europeo es y lo que no es. Como expresa CARTOU.

Lo que es: un Parlamento que no tiene poder legislativo, sino solamente, a menos que surja una concertación con el Consejo, una función consultiva; por otra parte, no participa en el proceso de designación de la Comisión.

Lo que es: un órgano de decisión y de control en materia presupuestaria; un instrumento de control político (sobre todo a través de las preguntas y del debate del informe anual de la Comisión); pero, más que cualquier otra cosa, es un *poder de presión política sobre el ejecutivo*, presión que ejerce primordialmente por mediación de la Comisión, pero también directamente sobre el Consejo a través de la competencia presupuestaria (29).

Esta incompleta y difícil posición del Parlamento no puede ser más que un estadio intermedio, porque no son sostenibles, a la

(27) Artículo 140 del Tratado de la CEE.

(28) Reguladas conjuntamente en los artículos 42 a 46 del Reglamento. Se establecen, sin embargo, algunas distinciones (por ejemplo, la pregunta debe ser notificada al Consejo con una antelación mínima de cinco semanas, mientras que basta una semana en el caso de la Comisión para que la pregunta pueda ser incluida en el orden del día).

(29) CARTOU, L., *op. cit.*, pág. 114.

2. *Balance y nuevos objetivos*

larga, todas las contradicciones institucionales que presenta la estructura. ALBERTINI escribía hace algún tiempo un párrafo muy lúcido:

«El Parlamento puede censurar a la Comisión, pero este control sobre el ejecutivo es incompleto, porque el Parlamento no tiene la última palabra sobre la aprobación de las leyes y la formación de la Comisión. La Comisión puede elaborar la política de la Comunidad, pero su poder es imperfecto, ya que es un poder de proponer al Consejo, pero no de actuar, y, por tanto, obliga a la Comisión a proponer las soluciones aceptables para cada uno de los Ministros del Consejo, en lugar de las soluciones adecuadas a la naturaleza de los problemas que están sobre el tapete. El Consejo tiene el poder de defender los intereses de los Estados miembros, pero es un poder imperfecto, porque puede ser ejercido solamente a través del veto, es decir, a través de la paralización de la Comunidad» (30).

En suma, la *transitoriedad* parece ser carácter constitutivo de todas las instituciones comunitarias. Fueron concebidas con el propósito de avanzar gradualmente en un proceso dirigido hacia la unidad, el cual, creando una «solidaridad de hecho» (MONNET) cada vez más profunda entre los Estados, somete a una tensión permanente a las instituciones y tiende a hacerlas evolucionar hacia los contornos de una unión federal. En los tratados constitutivos existen, a mayor abundamiento, los elementos que prefiguran un desarrollo hacia la Unión Europea: independencia financiera, materias reservadas a la competencia comunitaria, el sufragio universal para elegir el Parlamento, la moción de censura para derribar la Comisión, la aplicación directa de los reglamentos comunitarios sin necesidad de un procedimiento interno de recepción... y el Tribunal de las Comunidades ha proclamado la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno de cada Estado...

Son muchos, por tanto, los autores que creen que es necesario corregir las imperfecciones institucionales en la perspectiva de

(30) ALBERTINI, M., *La crisi dell'interpretazione europea ed il problema delle istituzioni*, «Il Federalista», XXIII, 3-4, 1981.

completar el gobierno federal dentro de la plena realización de un sistema parlamentario. LEVI propone —es el esquema de los «federalistas»— que se atribuya al Parlamento poder de legislar y de investir al gobierno; que se atribuya a la Comisión poder ejecutivo, no sólo en lo relativo a la iniciativa de la política comunitaria, sino también en lo relativo a su ejecución; que se transforme al Consejo en una segunda cámara del órgano legislativo de las Comunidades (Cámara de los Estados), la cual podría defender los intereses de éstos, pero sin darles la posibilidad de veto a cada uno de ellos; por último, que el Consejo Europeo asuma un papel de presidencia colectiva de la Comunidad, de acuerdo con las exigencias de un sistema parlamentario (31).

También los gobiernos, aunque de un modo entre implícito y confuso, han venido reconociendo desde 1972 la necesidad de construir una Unión Europea, siquiera con argumentos menos teórico-políticos y más político-económicos (32). Sus intentos fracasaron sucesivamente hasta que comprendieron que sólo un órgano cuya única razón de existir es Europa puede elaborar un proyecto razonable.

III. EL PARLAMENTO EN EL ACTA UNICA

1. *Aproximación: Gestación y naturaleza jurídica del Acta Unica Europea*

La gestación estuvo rodeada de escepticismo desde el principio. Cuando ALTIERO SPINELLI propuso al Parlamento que elaborara un proyecto de Tratado de Unión, todos dijeron que éste no obtendría ni siquiera la mayoría parlamentaria. Cuando la mayoría aprobó el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (33), se dijo que ningún gobierno lo tendría en cuenta. Incluso cuando el

(31) Posición expuesta en casi todas sus obras; por ejemplo, en *op. cit.*, pág. 76.

(32) Evidentemente, con el derecho individual de veto, las políticas comunes en los campos monetario, industrial, tecnológico, social, etc., no pueden desarrollarse, pero no es menos obvio que sin estas políticas conjuntas el Mercado Común nunca será un mercado sin fronteras interiores.

(33) 14 de febrero de 1984: 229 votos a favor, 31 en contra, 42 abstenciones.

gobierno y el Parlamento italiano se pronunciaron a favor de la ratificación, todos dijeron que era impensable que otros gobiernos, especialmente el francés o el alemán, tuvieran la misma actitud... Sin embargo, tras las declaraciones favorables de todos los líderes europeos, pudo iniciarse la «segunda fase» del procedimiento para alcanzar la Unión, que era la de conseguir un acuerdo entre todos los gobiernos o entre dos terceras partes de los mismos (34). Para ello, el Consejo Europeo de Fontainebleau (26 de junio de 1984) designó un comité (Comité DOOGE). Pero sus informes, provisional y definitivo, hicieron patentes las tensiones; finalmente, se optó, tras el Consejo de Milán (junio de 1985), por una reforma llamada «minimalista»: el Acta Unica, firmada por los gobiernos en La Haya, el 17 de febrero de 1986 (35).

La primera sorpresa, al abordar el Acta, es la heterogeneidad de la naturaleza jurídica de sus disposiciones. A primera vista sobresalen tres bloques:

- «Disposiciones Comunes» y «Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior» (títulos I y III).
- El bloque más importante —título II— en que bajo la rúbrica «Disposiciones por las que se modifican los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas» se relacionan una serie de modificaciones parciales y totales de buen número de artículos de los Tratados de la CECA, de la CEE y de la EURATOM.

(34) Por disposición del artículo 82 del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, la aprobación del nuevo tratado no exigiría, como es el procedimiento ordinario, la unanimidad del Consejo de Ministros de las Comunidades, sino que sería directamente enviado a cada Estado para que lo ratificare según los trámites establecidos por su legislación interna. Con ello no sólo se daría al proyecto un carácter de nuevo tratado (y no mero conjunto de enmiendas a los antiguos), sino que se haría más difícil para cualquier gobierno rechazar la propuesta, al no poder escudarse en el anonimato de las decisiones del Consejo de Ministros de la CEE. Por otra parte, permitir que el nuevo tratado entrase en vigor con el acuerdo de sólo dos tercios de los Estados (la misma proporción que la Convención de Filadelfia fijó para la Constitución de los Estados Unidos) era un eficaz medio de presión sobre los Estados.

(35) Texto del A.U.E. en el suplemento 2-86 al Boletín de las Comunidades

- Por último, un conjunto integrado por veinte Declaraciones que constituye el Anejo al Acta. Comprende Declaraciones interpretativas (adoptadas por la Conferencia), institucionales (del Consejo, de la Comisión) y de los Gobiernos de los Estados miembros, así como declaraciones unilaterales de los gobiernos de la República Helénica, de Portugal, de Holanda y de Dinamarca. Entre estas últimas hallamos declaraciones de intenciones pero también auténticas reservas cuyo alcance sobre el título central es difícil de precisar.

No estamos, pues, frente a un nuevo Tratado, ni propiamente ante un Tratado de Unión, sino ante algunas reformas. Para nuestro estudio debemos examinar primordialmente el título II (que modifica los Tratados) en lo relativo, muy concretamente, al papel del Parlamento en el proceso de decisión. Prescindimos, por tanto, de las modificaciones de las competencias de las Comunidades (concepto y organización del mercado interior, nuevos ámbitos de acción comunitaria como la cooperación monetaria, etc.), y no profundizaremos en las modificaciones institucionales que no afectan al papel del Parlamento Europeo (por ejemplo, la creación de una instancia en el seno del Tribunal de Justicia, o la atribución a la Comisión de nuevas competencias de ejecución por parte del Consejo) (36).

2. *Las transformaciones del Parlamento*

Las funciones del Parlamento, según el Proyecto de Tratado de Unión Europea de 1984, eran muy esperanzadoras. El artículo 16 de éste prevé, en efecto, su *participación decisoria* (no ya consultiva) en los procedimientos legislativos, presupuestarios y de conclusión de acuerdos internacionales; *investidura* de la Comisión al aprobar su programa político, control político de ésta y moción de censura; además de poder para *reclamar información* y capacidad para *recibir peticiones* de los ciudadanos de la Unión. No es necesario resaltar la innovación cualitativa en el reparto de poderes que esta

(36) Sobre estos extremos ha publicado recientemente un buen artículo B. VILA COSTA, *El Acta Unica Europea, aproximación y balance*, en «La Ley», VII, 14 (30 de junio de 1986).

ambiciosa propuesta hubiera representado de llegar a prosperar. Se trataba, con todo —decía ALBERTINI (37)—, de un «proyecto realista, no maximalista». Entre otras cosas, y a pesar de los poderes que otorgaba al Parlamento, dejaba amplias facultades al Consejo y a la Comisión. Pero era el «mínimo institucional indispensable para atribuir una efectiva capacidad de acción a las instituciones europeas en la esfera económica y en la esfera económico-monetaria» (38).

En la redacción definitiva, en cambio, la mayor conquista del Parlamento reside en la instauración de lo que el artículo 6 del Acta denomina *procedimiento de cooperación*. Se trata de un proceso de toma de decisiones llamado a sustituir, en unos supuestos tasados, lo que hasta ahora representaban la «previa consulta a la Asamblea» antes de que estatuyera el Consejo (39). En su artículo séptimo, el Acta distingue dos procesos de decisión, modificando el artículo 149 del TCEE:

«Artículo 7.

El artículo 199 del Tratado CEE será sustituido por las disposiciones siguientes:

1. Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado *a propuesta de la Comisión*, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, a menos que sea adoptada por unanimidad.

(37) En su artículo *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, «Il Politico», 1985, núm. 4.

(38) *Ibidem*, pág. 565.

(39) Se modifican, de este modo, las redacciones de determinados artículos del TCEE (7; 49; 54.2; 56.2; 57.2; 100A; 100B; 118A; 130E y 130Q.2) que se refieren a la reglamentación de las siguientes materias, prohibición de discriminaciones por razón de nacionalidad, libre circulación de trabajadores; libertad de establecimiento; coordinación de medidas nacionales reglamentarias y de excepción en materia de extranjería justificables por razones de seguridad y orden públicos; otros títulos, en aquello no sometido a unanimidad; armonización técnica de los artículos 100A y 100B; armonización de las disposiciones sociales de mejora del medio de trabajo previstas en el artículo 118A.3; las decisiones de aplicación del FEDER en el nuevo ámbito de la cohesión económica y social y las decisiones de ejecución en materia de investigación y desarrollo tecnológico.

2. Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo sea adoptado *en cooperación con el Parlamento Europeo*, se aplicará el siguiente procedimiento (...).

3. En tanto el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos mencionados en los apartados 1 y 2» (40).

Se distinguen, pues, las decisiones «con» o «sin» la Asamblea. Esto no añade «prima facie», nada esencial a lo que venía siendo la costumbre en la Comunidad, y que iba siendo incluso progresivamente más favorable al Parlamento, al aumentar los casos en que se recurría al procedimiento de concertación. Ahora bien, examinaremos de cerca esta nueva «cooperación con el Parlamento» (41). Este sería el esquema de colaboración entre instituciones:

(40) El antiguo artículo 149 rezaba:

«Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, a menos que sea adoptada por unanimidad. Mientras el Consejo no haya decidido, la Comisión puede modificar su propuesta inicial, especialmente cuando la Asamblea ha sido consultada sobre ella.»

(41) El artículo 7.2 establece la siguiente secuencia:

a) El Consejo, por mayoría cualificada y en las condiciones del apartado 1, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo fijará una posición común.

b) La posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo acerca de las razones que han conducido al Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión.

Si, en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobare dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común.

c) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en la letra b), podrá, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo. El resultado de las deliberaciones será transmitido al Consejo y a la Comisión.

Si el Parlamento Europeo hubiera rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad.

d) La Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

- 1.A. Propuesta de la Comisión.
 - B. Dictamen *conforme* del Parlamento.
 - C. El Consejo, por *mayoría cualificada*, fija una «posición común».
2. Plazo de tres meses dedicado a la *comunicación inter-institucional* entre Consejo, Comisión y Parlamento sobre la «posición común» y sus fundamentos. Tras este plazo, se abren *tres posibilidades*.
- 3.A. El Parlamento aprueba expresamente o por silencio la «posición común», tras lo cual será aprobado definitivamente por el Consejo.
- 3.B. El Parlamento ha propuesto, en este plazo, *enmiendas* a la posición común por mayoría absoluta de miembros. Estas enmiendas son examinadas por la Comisión (un mes), que envía al Consejo una propuesta reexaminada, con dictamen de los puntos no aceptados.

El Consejo (tres meses) aprueba por mayoría cualificada la propuesta reexaminada, o enmienda por unanimidad en segunda lectura. El silencio es negativo.
- 3.C. El Parlamento *rechaza*, siempre por mayoría absoluta, la «posición común». El Consejo debe pronunciarse entonces por unanimidad en todo caso.

La Comisión transmitirá al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañadas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podrá adoptar tales enmiendas por unanimidad.

e) El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión.

El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad.

f) En los casos contemplados en las letras c), d) y e), el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro de este plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada.

g) Los plazos contemplados en las letras b) y f) podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo por un mes como máximo.

Y eso es todo. De modo que, en resumen, se trata de una «constitucionalización» del procedimiento habitual en materias de relevancia presupuestaria cuando el bloque originario de los Tratados permanece intacto (42). Se instaura una segunda lectura para el Consejo, en la que éste debe reunir la *unanimidad* si quiere vencer, bien el rechazo pleno del Parlamento a la posición común previa, bien la proposición reexaminada que le presenta la Comisión tras las «enmiendas» (43) del Parlamento.

El procedimiento está lejos de ser sencillo, surtido de plazos (tres meses + un mes + tres nuevos meses) y de silencios posibles: positivo, el del Parlamento; negativo, el del Consejo. Todo es reflejo de la distribución del poder de decisión. Quedan puntos oscuros (¿cuál es la posición común que debe fijar el Consejo?) y no está descartada la posibilidad de un bloqueo en cualquiera de las instancias (44). Y no hay que olvidar, evidentemente, que la decisión «en colaboración con el Parlamento» sólo está prevista para los ámbitos en los que el Consejo puede decidir por mayoría. «Ya sabemos que no son avances trascendentales —recalca la profesora VILA (45)— aunque sí suponen un avance efectivo: *se impone la colaboración entre instituciones*, y esta es la única lectura positiva que nos es posible hacer». Por nuestra parte, aventuramos la esperanza de que, si a pesar de no ser nada realmente nuevo, ni ser fácil de aplicar, logre algunos buenos resultados y pueda verse cada vez más utilizado, abriendo la vía a fórmulas de verdadera co-decisión. Queda bastante margen para que el Parlamento pueda forzar al Consejo hacia una «posición común» favorable a la Comunidad, si no quiere verla rechazada por el representante de los pueblos europeos.

(42) *Vid.* artículos 33 a 36 del Reglamento parlamentario de diciembre de 1981, o la cooperación de 30 de junio de 1982, denominada «trabajo institucional».

(43) Como hemos visto, el Parlamento no es ni siquiera verdaderamente dueño de las enmiendas: se limita a «proponer enmiendas» que la Comisión estudiará, pudiendo incluirlas o no incluirlas (en este caso acompañando su dictamen sobre ellas) en la «propuesta reexaminada» que somete al Consejo.

(44) También apunta estos defectos el análisis de BLANCA VILA COSTA citado en nota 36.

(45) *Ibidem.* La autora se muestra bastante escéptica respecto de la utilidad de integrar en el Acta lo que denomina «circuitos complementarios» práctica interinstitucional, que presentan «incongruencia sistemática».

Hay que admitirlo: el Acta Unica está bien lejos de las posiciones de SPINELLI, e incluso de las del Proyecto de Tratado sobre la Unión de 1984. Incorpora, eso sí, algunas de las pretensiones que el Parlamento reclamaba en su Reglamento interior de 1981, en particular la mayor capacidad decisoria en el marco de una colaboración institucional, ya ensayada para el ámbito presupuestario. Pero el poder decisorio sigue en manos del Consejo, que no se transforma en una «cámara de los Estados» al estilo de una Federación, sino que puede rechazar cualquier posición del Parlamento siempre que lo haga por unanimidad —o por silencio. La fuerza del Parlamento no residirá en el rechazo de las propuestas, sino que, poniendo en práctica grandes dosis de colaboración y ejerciendo una buena capacidad de enmienda, deberá provocar un reexamen de la Comisión que favorezca su postura. Todo ello implica y simultáneamente requiere, además, un buen entendimiento/cooperación entre Comisión y Parlamento: el diálogo entre las tres instituciones comunitarias queda, sin duda, reforzado.

Por otra parte, y aunque no se acogen las pretensiones parlamentarias en materia presupuestaria ni de política comercial (artículo 113 del Tratado CEE), sí ve mejorada su posición respecto de la admisión de nuevos Estados y la ratificación de acuerdos de asociación internacional (nuevos artículos 237 y 238, modificados según artículos 8 y 9 del Acta Unica). Por último, al exigir en determinados casos su dictamen conforme, se otorga carácter previo y vinculante a su opinión. Era una práctica convencionalmente admitida que consagra ahora la letra de los Tratados.

A la hora de hacer un balance global, es claro que el Acta Unica, sin avanzar casi nada, consolida tan sólo las conquistas logradas consuetudinariamente por la Asamblea. Si bien el Parlamento no es la única ni la auténtica «víctima» de las reformas del Acta Unica (46), en el terreno práctico no ve aumentados, aunque sí mejor garantizados, los poderes reivindicados en su camino de «pequeños pasos». ¿Aceptará el Parlamento esta pequeña y mal articulada reforma de su capacidad decisoria? ¿Se conformará con que los Estados, reteniendo la legitimidad que ofrece la participa-

(46) VILA, en *op. cit.* nota 36, resalta la restricción de los poderes del Tribunal de Justicia.

ción en la decisión de la institución parlamentaria, pretendan desprender de ella, al tiempo, todo poder de decisión en el terreno legislativo ordinario?

IV. REFLEXIONES FINALES

La respuesta a las últimas preguntas ha de ser pesimista: en el fondo, ni siquiera está en manos del Parlamento aceptar o no este papel, conformarse o no con su apenas novedoso «status». Los sistemas parlamentarios erigen en principio fundamental que el órgano representativo es soberano, en cuanto es el único depositario directo de la soberanía nacional/popular. Pero las Comunidades no son *un* Estado democrático-parlamentario al estilo de lo que son sus miembros... ¿Por cuánto tiempo?

Tratemos en esta conclusión de lanzar algunos temas que deben invitar a la reflexión sobre el carácter transitorio del esquema institucional retocado por el Acta Unica. Por ejemplo, la desunión monetaria, que es un escollo clarísimo: no hay política económica y social común sin una moneda única. La moneda es la traducción del conjunto de elementos de una política nacional en todos aquellos ámbitos que, de cerca o de lejos, afectan a la vida económica y social (47).

Siguiendo la argumentación, pensemos en las políticas económicas de cada Estado. El Mercado Común es la primera potencia comercial y la segunda potencia industrial del mundo. Los procesos productivos tienen ámbito supranacional, y las grandes decisiones económicas no pueden ser tomadas unilateralmente por ningún Estado. Pero, para armonizar las políticas económicas nacionales, no es suficiente la voluntad de los gobiernos, sino que se hace estructuralmente imprescindible la colaboración de las fuerzas transnacionales (48), y especialmente de partidos y sindicatos. Bien: aquí la pescadilla se ha mordido la cola. El Parlamento pue-

(47) DENIAU, cit., por CARLOS WESTENDORF, *La Europa de las Comunidades*, pág. 40. Este último autor centra en la unión monetaria el «test» de la voluntad política de la Comunidad para avanzar en pos de sus objetivos últimos.

(48) Cfr. la obra de TRUYOL SERRA: *La Sociedad Internacional*, 4.ª ed., 1983.

de ser una gran plataforma para desarrollar el protagonismo de los partidos a nivel europeo, avanzando, así, en el camino hacia la integración económica, monetaria y política. Pero como el Parlamento no es el órgano soberano de las Comunidades, tampoco los partidos se han organizado federalmente a nivel europeo para alcanzarlo. Las fases del desarrollo del sistema de partidos en la Comunidad son las mismas que en los modernos Estados democráticos: primero, el grupo parlamentario; luego, los comités electorales; después, partidos organizados (49). Pero, mientras que estos partidos se formaban en el seno de un Estado ya consolidado, el «sistema de partidos europeo» se está desarrollando en un «Estado en formación»... Se puede afirmar que existe una lucha entre partidos en Europa, pero es tan sólo una contienda electoral, y no una lucha por el poder. Porque el poder de la Comunidad está hoy por hoy subordinado al de los gobiernos nacionales, y «los partidos ocupan el poder que existe, y no un poder por crear» (50). Pero, desde el momento en que los problemas de la seguridad y de la economía han adquirido dimensiones más amplias que las de los Estados nacionales, los debates políticos pierden progresivamente contacto con la realidad. Las limitaciones de los Estados nacionales son la causa última de que la lucha entre los partidos no refleje alternativas políticas tajantemente adversas. Por tanto, se refuerza la necesidad de llevar la lucha a la escena supranacional, de consolidar las federaciones de partidos europeos, y potenciar así el Parlamento, avanzando en el eterno proyecto de Unión Europea.

«¿De qué se trata, en el fondo? Lisa y llanamente de que las naciones —cada nación— no pueden, en nuestro viejo continente, seguir desempeñando un papel de protagonista en el drama histórico. Carecen de poder para hacerlo: de poder político, de poder económico, de poder militar». Ni sus fines ni sus propios medios les permiten vivir con mínima autonomía» —escribe el profesor SÁINZ de BUJANDA (51), y continúa— «No estamos, ciertamente, en

(49) DUVERGER, su análisis ya clásico en *Les Partis Politiques*.

(50) LEVI profundiza este análisis, y es el autor de la mayor parte de las ideas que transcribimos en el tema de los partidos políticos europeos. *Op. cit.*, pág. 88 y sigs.

(51) Prólogo a la obra de DIONISIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ: *El sistema financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid, 1974.

presencia de un fenómeno enteramente inédito. Toda la historia se reduce, en última instancia, a un proceso en el que los protagonistas se renuevan. Pero sí hay muchos aspectos, en la fase que ahora vivimos, que ofrecen radical novedad. Quizá los más importantes sean estos dos: la escasa elaboración del nuevo esquema político, que permita relevar al que sucumbe, y la gravedad, casi cósmica, de la indeterminación a que acabo de referirme. No puede Europa mantener la organización que hoy tiene; mas no ha imaginado tampoco, con suficiente claridad, la que pueda sustituirla».

De momento, el Acta Unica no ha avanzado gran cosa, sino la esperanza de ser pronto desbordada en sus previsiones, como lo fueron en su día los demás tratados por las prácticas y convenciones que ella no ha hecho sino sancionar en el mayor rango normativo. Mantiene al Parlamento como el depositario de la representación de los pueblos europeos, pero no hace de él el órgano soberano de las instituciones, entre otras muchas razones porque esas instituciones comunes no forman un gobierno supranacional democrático. Pero no hay modelos teóricos para la transición de un sistema de Estados soberanos a un sistema federal. Nadie podía predecir cuál sería la capacidad de acción de una asamblea elegida por el pueblo dentro de un sistema político que carece de gobierno propio. Pues bien «ahora lo sabemos»: a pesar de no tener poder sobre el gobierno de Europa, el Parlamento Europeo tiene un poder de momento más importante «quello del federatore». Así sintetiza ALBERTINI (52) lo que llama la lección de los hechos, resaltando como el único interlocutor eficaz de los gobiernos, a la hora de avanzar en la integración europea, ha sido el Parlamento. En una tarea constituyente. Lo importante es pues, para Europa y para el Parlamento, no el contenido del Acta, sino su misma existencia.

(52) *Op. cit.*, pág. 561.