

DEFICIT DEMOCRATICO Y REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Alfredo Allue Buiza

RESUMEN.— El conceptuar a las Comunidades Europeas como una Organización Internacional de carácter Supranacional, implica estudiar su naturaleza jurídica desde una perspectiva dinámica, atendiendo a parámetros ligados a la evolución de su entramado institucional y del Derecho que emana; así como desde el enfoque del estudio comparado con las estructuras democrático-constitucionales de los Estados Miembros.

En este sentido, los procesos de legitimación democrática de determinadas Instituciones, ya sea la democrático-nacional de los Consejos o la europea del Parlamento Europeo y la evolución de éste último a partir del Acta y Decisión de 1976, origina un permanente replanteamiento del problema de la Democracia y de su articulación en el proceso de decisión comunitario; cuestión no acabada ni siquiera a corto plazo, abriéndose de continuo nuevas perspectivas como es, por ejemplo, la inmediata reforma comunitaria contenida en el proyecto de «Acta Unica Europea».

1. Abreviaturas

TCECA	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes.
PE	Parlamento Europeo
PPE	Partido Popular Europeo (Grupo Demócrata Cristiano)
L-B	Liberal (Grupo Liberal) - Bélgica.
CDI-B	Grupo de Coordinación Técnica y de Defensa de Parlamentarios Independientes - Bélgica.

2. Introducción

Teniendo en cuenta el desarrollo y auge de las Organizaciones Internacionales y la apertura de la Comunidad Internacional a nuevos sujetos, superando las estrictas relaciones entre Estados; podemos considerar, sin embargo, que no hay datos que permitan aventurar en absoluto el que la Sociedad Internacional camine hacia formas estatales territorialmente amplias (regionales o continentales) e incluso Universales, a través de los puentes tendidos por las Organizaciones Internacionales.

En este sentido, las Comunidades Europeas, no superan la conformación estructural de la Sociedad Internacional, por medio de Estados-Nación si bien es verdad que las Comunidades como organización de integración, no adolece de una integral «cautividad» por parte de los Estados que la conforman, tal y como ocurre en las Organizaciones Internacionales clásicas; es decir, a pesar de la diversidad de Estados-Naciones y de que éstos conforman el origen constitutivo de las Comunidades, éstas son una Organización susceptible de ejercitar, por su naturaleza, un rol de puente encaminado a la disminución —a muy largo plazo— del número de Estados en un ámbito regional como el Europeo.

En efecto, las Comunidades Europeas, que desde la perspectiva del Derecho Internacional son una Organización Internacional Intergubernamental de ámbito regional y de fines específicos y que reúnen sus características clásicas (ver, por ejemplo, los Artículos 2,1 (i) y 5 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 o el Dictamen del T.I.J. de 1949 sobre la reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas), tienen, al mismo tiempo, una cualificación por su naturaleza jurídica, considerándola una Organización Supranacional, asumiendo para las Comunidades los caracteres cualificadores que de la Supranacionalidad han dado la Doctrina, la Jurisprudencia Comunitaria, e incluso los Tratados (el derogado Artículo 9,5 y 6 TCECA) a saber: fusión parcial de Soberanías Nacionales; independencia y permanencia de las Instituciones Comunitarias; establecimiento de relaciones directas entre las estructuras y los particulares; amplitud de competencias y transferencia de las mismas por parte de los Estados Miembros; Ordenamiento Jurídico integrado, dentro de un orden de subordinación frente al Ordenamiento Jurídico Internacional basado en relaciones de coordinación; aplicación directa de las Normas Comunitarias, etc.

Sin embargo, la Naturaleza Jurídica de las tres Comunidades no es algo en sí mismo cerrado o reflejo de sus disposiciones normativas constitutivas. Es, desde una perspectiva de permanente evolución en los procesos comunitarios, como podremos definir —o reconsiderar— los parámetros que definen las Comunidades. Así, a pesar de la existencia de una estructura más supranacional en el TCECA, en cuanto a actuaciones y competencias de la Alta Autoridad fundamentalmente, el resto de los Tratados Constitutivos establecían también un equilibrio estructural en favor de las tesis supranacionales: a) Regla del voto por mayoría en el Consejo; b) Control Parlamentario y dictamen consultivo de la Asamblea; c) Derecho de Iniciativa de la Comisión y su sometimiento al control político.

Sería irreal el pretender estudiar la problemática institucional como algo terminado tal y como se explicitan las estructuras estatales recogidas en los apartados orgánicos de las Constituciones Nacionales desde el momento que el proceso de integración económico está en permanente evolución. Es lógico por tanto, pensar que las estructuras comunitarias han de sufrir, en su adecuación, parejos avatares a los procesos que permiten una integración infraestructural, ya sea por la supresión de las barreras entre las unidades económicas nacionales ya sea por la eliminación de la discriminación y restricción comerciales o por la imposición de la más y mayor libre circulación de los factores productivos. Desde este punto de vista sería una contradicción que las Instituciones, vista desde la mayor eficacia o simplemente desde una estrecha mira funcionalista, estuvieran estructuralmente acabadas y no se adecuaran a las necesidades de la integración.

El tener en cuenta estos aspectos previos no nos debe impedir lo que es objeto de las reflexiones que establecemos a continuación. Sin pretender definir fórmulas típicas o modelos de Organizaciones Internacionales —a pesar de que el término Supranacionalidad, por su «popularidad» doctrinal y a veces por su excesiva vulgarización, lo asumimos plenamente— y de nociones estrechas sobre el Poder Político Soberano; lo que es cierto es que el desarrollo de la Estructura Jurídico-Política Comunitaria no ha estado a la altura de la profundización de la integración económica.

Partiendo, como afirma J.P. Jacqué, en la obra colectiva “L’Europe de De-main” Bruxelles 1985, desde la óptica de la integración europea moderna, la razón de ser del proceso comunitario, se hace en mayor medida con la voluntad de anular los estratos causados por los excesos del Estado—Nación moderno. A pesar de que Europa continua funcionando bajo la fórmula de gobiernos divididos en un régimen por el cual el Estado-Nación individual conserva su vigor e incluso se refuerza por una estructura más amplia, hemos de considerar que en el ámbito decisorio e institucional ha habido un refuerzo de lo Intergubernamental frente a lo Comunitario lo que no deja de ser una contradicción, aunque tengamos en consideración el que los Estados Miembros han perdido, con la realización del Mercado Común muchos de sus medios de intervención.

Es por lo que, en referencia a lo anteriormente dicho, ha habido en las Comunidades una degradación decisoria a través de la generalización de la regla de la unanimidad. La existencia de principios en el Tratado de Fusión de Ejecutivos que refuerzan las relaciones intergubernamentales, el recurso a las Conferencias en la Cumbre y su conversión e institucionalización en los Consejos Europeos, confirman un retorno al internacionalismo en un procedimiento que escasamente difiere del de las Organizaciones Internacionales Clásicas. Es esta estructura cuatripartita, que algunos autores han calificado de «aberrante» en lo que respecta al principio de la separación de poderes o de su interrelación en los Sistemas Parlamentarios; lo que denota un «déficit democrático» en el proceso de decisión.

Es la propia dinámica orgánica, y la importancia de las mutaciones o transformaciones que sufra, ya sea en una tipificación de la práctica o a través de grandes hitos constitucionales o «refundadores», lo que permitirá analizar la auténtica naturaleza jurídica de la Organización; su real cualificación en cuanto a una estruc-

tura jurídico-institucional innovadora sin precedentes y su perspectiva de futuro en lo que concierne a la eficacia de sus Instituciones para hacer frente a los nuevos desafíos que impone la integración comunitaria.

3. La gradual ampliación competencial

Podemos considerar, como afirma Chueca Sancho ¹, que hasta la constitución de la primera legislatura democrática en 1979, la asamblea parlamentaria no era ni siquiera calificable como una cámara derivada de los parlamentos nacionales al no producirse una delegación directa de poderes de los referidos parlamentos de los Estados Miembros y, aun menos, homologable a una institución similar a las Conferencias Permanentes de Estados ya que los eurodiputados no estaban sometidos a mandato o indicación de los poderes ejecutivos nacionales y, ni siquiera, similar a un comité de expertos pues el Parlamento Europeo ejercía funciones de Control Político. Por tanto, la Asamblea Parlamentaria carecía, antes de la elección directa, de auténtica representatividad de los pueblos que integran las Comunidades siendo «un órgano parlamentario que se representa a sí mismo (de modo semiexclusivo, si no de manera absoluta) al no responder cíclica y directamente de su gestión ante la opinión pública, apenas si ha traspasado el umbral nacional».

Con el avance incuestionable que supuso la puesta en funcionamiento del procedimiento de elección directa, recogido en los Tratados ² (los cuales prevén modificaciones en las Instituciones, no siendo éstas «meras abstracciones inventadas por los juristas para gobernar y administrar las Comunidades. Sino que han sido creadas para suministrar los instrumentos necesarios para realizar ciertos objetivos políticos... en este sentido, cada Institución tiene una función subordinada, función «sirvienta» a los objetivos de los Tratados» ³, la Institución parlamentaria va a utilizar, en la primera legislatura dos vías para demarcar institucionalmente las Comunidades, desde la perspectiva y ante la actitud unánime de lo insatisfactorio del actual funcionamiento, de su estructura y del procedimiento decisorio; a saber: un objetivo de logros y conquistas graduales y progresivas que reforzarán la estructura comunitaria de las Instituciones en detrimento de la decisión intergubernamental y la vía de Reforma de los Tratados Constitutivos, modificando radicalmente el equilibrio institucional existente.

¹ CHUECA SANCHO, Angel. El principio de elección directa del Parlamento Europeo. Revista de Instituciones Europeas. 1978. Vol. 5, nº 2, pág. 430.

² Art. 21 TCECA, Art. 138 TCEE y Art. 108 TCEEA. El instrumento jurídico de la elección directa: Acto relativo a la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo (anexo a la Decisión del Consejo de 20 de Sept. de 1976). Ver texto en Boletín de legislación Extranjera nº 20. Mayo 1983, pág. 534 y ss.

³ NORD, Hans Robert. "Quelques réflexions sur l'évolution institutionnelle des Communautés Européennes". Mélanges Fernand Derhousse. Vol. 2, 1977, pág. 141.

El hecho de la legitimación popular valió por sí misma para iniciar ambos procesos, dado que el Parlamento adquirió una «fracción más intensa de Poder Constituyente —a pesar de no ser unas elecciones a una Asamblea Constituyente— que es propio de cualquier órgano parlamentario»; aun cuando tampoco se pusiera en cuestión la «estructura cuadrangular» tan propia del Sistema Comunitario a través de «pesos y contrapesos en una distribución ponderada de poderes y no de separación de poderes», pero que, sin embargo la elección directa permitía una evolución del propio sistema, aunque la misma no conllevara en sí un automático aumento de poderes para el Órgano Parlamentario⁴.

El Parlamento, en la primera legislatura, emitió una serie de *Resoluciones* que abarcaban tanto el examen de los propios poderes —control, consulta y decisión presupuestaria— así como su relación con el resto de las Instituciones en cuanto a los procedimientos de decisión. Las Resoluciones implicaban un reforzamiento de las competencias parlamentarias, así como una introducción de declaraciones explícitas sobre la necesidad de una auténtica Reforma en el camino hacia la unión política; lo que evidenciaba que ambos caminos desarrollados por la Institución, más que un carácter paralelo, han concluido en la segunda legislatura, en una convergencia, debido fundamentalmente, a que obtener una modificación del equilibrio institucional sin revisión formal de los Tratados, devenía cada vez más difícil en conseguir progresos de alcance⁵.

Así, la *Resolución sobre el papel del Parlamento Europeo y sus relaciones con el Consejo Europeo*⁶ adoptada el 16 de Diciembre de 1981, pide que el Presidente del Consejo Europeo (Apdo. 4.º) se declare dispuesto a participar una vez al año en un debate general parlamentario sobre el Estado de la Integración Europea y el papel de las Comunidades en la política internacional; así como que el Consejo Europeo se declare dispuesto a informar sobre el desarrollo y resultados de sus sesiones en los periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea que sigan en el tiempo a las sesiones del órgano intergubernamental. De esta manera se pretendía ampliar el control político sobre el órgano menos comunitario; control hasta ahora monopolizado sobre el órgano más proclive a la colaboración con la Asamblea: la Comisión.

⁴ MALINTOPPI, A. Introducción y análisis del control democrático en el Sistema Comunitario. Revista de Instituciones Europeas, 1980. Vol. 7, n.º 3, pág. 937.

⁵ JACQUÉ, M. J.-P.: Bilan et perspectives sur le plan institutionnel. Rapport Général. Colloque ce Bruges: le parlement Européen. Bilan perspectives 1984, pág. 210. En este sentido coincide en el mismo coloquio, GLAESNER, M. H.-J en su ponencia: "l'évolution Institutionnelle de la Communauté depuis 1979, pág. 112.

⁶ JOCE n.º C.11. 18 Enero 1982, pág. 191. Las Resoluciones "en ningún caso son decisiones directamente aplicables a los Estados Miembros como son los Reglamentos y Directivas cuando han sido aprobados por el Consejo de Ministros" son objeto de discusiones anuales por el Parlamento Europeo, discusiones sobre temas que no están expresamente previstos en sus atribuciones. BURBAN, Jean-Louis y GINESTET, Pierre. "El Parlamento Europeo: composición y funciones" (1981), extracto de Joan Subirats y Pere Vilanova, Eds: El Parlamento Europeo. 1984, pág. 79.

Dentro de la política de relación interinstitucional, la *Resolución sobre el papel del Parlamento Europeo y el Consejo*⁷ aprobada el 9 de Julio de 1981 donde en su preámbulo se afirmaba que la supresión en gran medida de la regla de la mayoría a raíz del compromiso de Luxemburgo, se aseguraba una preponderancia no definida en los Tratados, que reducía la influencia de otras instituciones en el proceso legislativo y alteraba el equilibrio en el proceso de decisión entre los intereses comunitarios y los nacionales. Se rechazaba por tanto, el principio del Acuerdo de París de 1974 sobre la consideración de la utilización abusiva de la Unanimidad, en el sentido de que, para el Parlamento, la disposición del Art. 148-1 TCEE es de aplicación obligatoria, exigiendo que los Estados no apliquen más que excepcionalmente intereses vitales, invitando a los miembros del Consejo a recurrir más frecuentemente a la abstención para facilitar las decisiones (Punto 28-b).

En lo que respecta a la Información —mejorada por el avance que suponía que cada nuevo Presidente del Consejo hiciese ante él una declaración de los objetivos a realizar durante su mandato (Punto 3)— se echaba en falta la escasa explicitación en la respuesta a los clásicos canales parlamentarios de las preguntas orales y escritos (Punto 4).

Sobre la Consulta hay un intento de ajuste de la misma a través —y llamando la atención al Consejo y a la Comisión— sobre el nuevo procedimiento adoptado por el Parlamento y, en concreto, los Arts. 32 y 36 del nuevo Reglamento Interno⁸, pidiendo a la Comisión que retire una proposición rechazada totalmente por el Parlamento o modifique sus proposiciones en el sentido de las enmiendas parlamentarias. En este aspecto, el Reglamento Interno, como acto revestido de la más amplia libertad normativa, o «ley interna de una asamblea deliberante»⁹, y, resultado del poder de autoorganización reconocido en los Tratados¹⁰ los cuales no establecen ningún control de conformidad con los mismos, introduce (a diferencia del antiguo Reglamento en el que la Consulta finalizaba con el voto de resolución independientemente de las respuestas que se obtuvieran) incentivos procesales¹¹ que ajustan o dan «mayor substancia» al papel consultivo de la asamblea¹². Así, frente a una mera petición de dictamen, el Parlamento expresaría «realmente» su opinión sin que se desvirtuara la distribución de compe-

⁷ JOCE n° C 234. 14 Sept. 1981, pág. 52. Dentro de la convergencia entre las dos vías referidas, en la misma fecha, se aprobó una Resolución (JOCE... pág. 48) que conllevaba la creación de una Comisión Institucional Permanente encargada de elaborar proyectos de modificación de los Tratados existentes.

⁸ Reglamento Interno del Parlamento Europeo aprobado el 26 de Marzo de 1981. Texto en castellano en Boletín de Legislación Extranjera 1983/24, págs. 848-913.

⁹ CONSTANTINESCO, M.V. "Le Parlement Européen et sa dynamique Politique Interne. Rapport Introductif". Colloque de Bruges... op. cit. pág. 215.

¹⁰ Art. 25 TCECA; Art. 142, TCEE; Art. 112 TCEEA.

¹¹ Reglamento Interno —Capítulo VI —Sección primera —Arts. 32 a 39.

¹² MARY, Dominick. La procédure de décision dans la Communauté Marché Commun, n° 248. Junio-Julio 1981, pág. 274.

tencias decisorias, ya que, en opinión de Dominick Mary¹³, “el Reglamento Interno no es en sí mismo contrario al Tratado. Es su aplicación lo que podría exceder de los límites resultantes del Tratado, si los esfuerzos del Parlamento Europeo de aumentar los poderes de su dictamen se transformasen en una tentativa de legislar por sí mismo”.

En el desarrollo del proceso consultivo destaca en la referida Resolución la invitación al Consejo de ampliar los límites del Procedimiento de Concertación (Declaración Común Asamblea, Consejo y Comisión de 4 de Marzo de 1975¹⁴ aplicable no sólo a los aspectos presupuestarios sino a todos los actos comunitarios de alcance general. La Resolución considera necesario redefinir su ámbito procesal por razones de eficacia (punto 17, letras a-g)¹⁵.

En la misma fecha, 9 de Julio de 1981, la Asamblea Parlamentaria aprobó otras resoluciones donde se refuerza el crecimiento de influencia de la Institución:

— Resolución sobre las Relaciones entre el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social¹⁶.

— Resolución sobre la sede de las Instituciones de la Comunidad Europea y, principalmente del parlamento Europeo¹⁷.

— Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales¹⁸, donde al tener en cuenta la decadencia del doble mandato se pretende que los Parlamentos Nacionales autoricen a los parlamentarios europeos a participar en las reuniones de las comisiones de los Parlamentos Nacionales y a intervenir en cuestiones de importancia europea (punto 6) así como una mayor cooperación interparlamentaria y un reforzamiento de los servicios de documentación de las Instituciones. Desde la perspectiva relación Parlamento Europeo-Parlamentos Nacionales, no se produce ninguna contradicción en principio entre las dos instituciones; dado y, a pesar de que el Parlamento no cumple una serie de exigencias decisorias básicas ya sean las tradicionales legislativas, fi-

¹³ *Idem.* pág. 278.

¹⁴ MÈGRET, J. *Le Droit de le Communauté Économique Européenne*. Vol. 9, 1979. Bruxelles, pág. 19. El procedimiento de Concertación, resultado de la Reforma Presupuestaria de 1970 y donde se evoca el desarrollo Constitucional de las Comunidades a través de acuerdos interinstitucionales, se aplica a los actos comunitarios de carácter general pero que tengan implicaciones presupuestarias notables. El procedimiento se desarrolla entre el Consejo y el Parlamento a través de una Comisión de Concertación, donde la Comisión de las Comunidades no es parte aunque participa en los trabajos de la misma.

¹⁵ Ver P.E. Documents de Séance 1-984/83 de 8 de Noviembre de 1983 y Resolución de 14 de Diciembre 1983 (JOCE C/10 de 16 de Enero de 1984) sobre proyecto de segunda Declaración Común del Parlamento, Consejo y Comisión sobre el Procedimiento de Concertación. Esta Resolución propone que se renegocie la Declaración Común de 1975 sobre la base de proposiciones que consistan en: 1) Ampliación del campo de acción del Procedimiento. 2) Posibilidad para el Consejo y el Parlamento de pedir la iniciación del mismo. 3) Convocatoria inmediata de la primera reunión de concertación. La nueva Declaración Común debe asociar estrechamente al Parlamento Europeo al proceso de decisión comunitario al margen de lo fructuoso que suponga el mantenimiento de un diálogo constante entre las tres Instituciones Comunitarias.

¹⁶ JOCE nº C.234 de 14 de Septiembre de 1981, pág. 60.

¹⁷ *Idem.* pág. 22.

¹⁸ *Idem.* pág. 58.

nancieras y de control, que el crecimiento de poderes del Parlamento Europeo se haría en perjuicio del Consejo o en todo caso de los ejecutivos nacionales y no en perjuicio de las Instituciones Parlamentarias¹⁹.

— Resolución sobre la Cooperación Política y el papel del Parlamento Europeo²⁰, la cual, conforme al Artículo 48 («de los debates de actualidad y urgencia») y conforme a la Declaración de Copenhague de 23 de Julio de 1973, se pide, respectivamente, que el Presidente de los Ministros de AAEE se presente en la sesión plenaria de la Asamblea y que el Comité Político de la Cooperación Política Europea tenga en cuenta las proposiciones hechas por el Parlamento Europeo²¹.

Dentro de la readecuación del proceso decisorio, la Resolución sobre el Derecho de Iniciativa y el papel del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad²² en su punto 2 «se invita a la Comisión a adoptar en el marco de una Declaración Común el presentar formalmente las iniciativas legislativas necesarias para la transformación de proposiciones hechas por el Parlamento, en aplicación del Artículo 47 de su Reglamento, de conformidad a la introducción de una legislación Comunitaria. Destaca el punto 14 en el que se invita, a pesar de considerarlas de cierta utilidad, al Consejo a no sustituir por decisiones con carácter de orientación las decisiones conformes al Artículo 189 TCEE a fin de evitar el procedimiento normal que prevee la consulta del Parlamento Europeo²³.

4. Consolidar la legitimidad parlamentaria

Toda la evolución del Sistema Comunitario se enmarca en una tensión dialéctica entre los partidarios de la integración y los que retoman las tendencias intergubernamentales como permanencia y reforzamiento del Estado-Nación frente a la emergencia de fuerzas y estructuras que acentúan el carácter supranacional del sistema comunitario, concretándose, entre otros aspectos, en las modalidades de la organización, de la elección de la Asamblea Parlamentaria, al objeto de subsanar el déficit democrático de las comunidades²⁴.

¹⁹ Sobre este tema ver: Seminario Internazionale su: Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali del paesi delle Comunità Europea. Roma 24 Octubre 1983, Circolo Europeo y VALENTINE HERMAN: El Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. 1979. Extracto de El Parlamento Europeo... op. cit., 1984.

²⁰ JOCE nº C.234 de 14 de Septiembre 1981, pág. 67.

²¹ Ver Resolución PE. de Enero de 1978 sobre Cooperación Política Europea. JOCE nº C.36 de 13 de Febrero de 1978, pág. 28.

²² JOCE nº C.234 de 14 de Septiembre de 1981, pág. 64.

²³ GUY Isaac las denomina «actos atípicos del Consejo», ver su manual de Derecho Comunitario General. Octubre 1985, págs. 149 y ss.

²⁴ BIBES, G., MENUDIER, M., DE LA SERRE, F. y SMOUITS, M.C. "L'élection Européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale D'Allemagne. Approche comparée". Revue Française de Science politique. Número 6. Diciembre 1979. Vol. 29, pág. 981.

En efecto, a tenor de los Tratados Constitutivos²⁵, la elección directa debería de realizarse a través de un procedimiento electoral uniforme a todos los Estados Miembros. La aplicación del mismo, ponía, sin duda, en tela de juicio la posibilidad de que peligrara la integridad soberana de los Estados ya que, hasta el momento, las transferencias de titularidad soberana a las Comunidades estaban más cerca de una cesión para la gestión de Servicios que de una auténtica cesión —aunque fuera muy parcial— de auténtico poder político.

Un proceso electoral uniforme originaba en la estructura electoral de Estados como Francia e Inglaterra, e incluso, en los presupuestos políticos de determinadas familias políticas, el temor de que la elección democrática se convirtiera en la elección a una Asamblea Constituyente y una desorbitada ampliación de la legitimidad a la Institución. Es por ésto por lo que el Acta y la Decisión de 1976²⁶ no pudo abordar el «mandato constitucional» en lo que respecta a unas auténticas elecciones europeas que hubieran ido más allá de lo que en realidad fueron: unas elecciones nacionales en el marco territorial europeo; y que hubieran «parlamentarizado» de manera considerable la organización comunitaria.

No hay duda de que una mayor naturaleza constituyente de la Asamblea, a partir de 1979, hubiera originado una extensión de poderes en beneficio de la misma; es por ello, a tenor del Art. 7-2 del Acta de 1976, por lo que la Asamblea inició los pasos previstos por los Tratados para la elaboración de un Proyecto de elección directa y uniforme (que requiere para su aprobación el concurso de dos Instituciones: Consejo y Parlamento). Así, la fijación del referido procedimiento, el cual sin duda, altera los hábitos nacionales y será un impacto para la vida política propia de cada Estado Miembro, elaborado por la Asamblea, deberá estar basado en la unanimidad, producto de la colegialidad de soberanías, del Consejo de Ministros así como por la ratificación de los Parlamentos Nacionales²⁷.

Contando con el handicap de la unanimidad gubernamental y, con la intención de que el procedimiento uniforme fuera aplicable para la elección de la segunda legislatura (Simone Veil, como Presidente de la Asamblea anunció el 26 de Junio de 1980, conforme al Art. 38 del Reglamento, se autorizaba a la Comisión Política a elaborar un informe sobre un proyecto de procedimiento electoral

²⁵ Art. 21,3 TECFA; Art. 138,3 TCEE y Art. 108 TCEEA.

²⁶ Art. 7, 1 y 2 del Acta. Ver planteamiento del tema en los proyectos de elección directa. En BURBAN, J.L. "Le Parlement Européen et son élection". Bruxelles 1979, pg. 91 a 113.

²⁷ Ver COCATRE ZILGIEN, A. De l'élection du "Parlement Européen" au Suffrage Universel direct, la "Decision" et "L'Acte" du Conseil des Communautés Européennes du 20 Septiembere 1976. *Annuaire Français de Droit International*, 1, 1976, pág. 785 y ss. En este artículo el autor considera que la introducción de la noción de "Estado" en la fórmula del Art. 1 del Acta, de conformidad con la redacción de los Arts. 20 TCECA, 137 TCEE y 107 TCEEA, tenía por motivo tranquilizar a los gobiernos y a los partidos políticos de los países de la Comunidad que tenían, a través de la designación del sufragio universal, la sustitución de una legitimidad por otra y la introducción de una "Soberanía Europea". Ver así mismo, BURBAN, J.L. *Le Parlement Européen: Mythes et réalités* (Deuxième Partie). *Revue du Marché Commun* n° 224, pág. 70. Febrero de 1979.

uniforme²⁸, la Asamblea adoptó el 10 de Marzo de 1982²⁹ un proyecto a aprobar por el Consejo de Ministros; el cual se basaba en el escrutinio proporcional, en circunscripciones plurinominales (Art. 2) —tendientes a la regionalización dado que no se pueden elegir por circunscripción menos de tres y más de quince representantes— acordando los Estados Miembros la elegibilidad de ciudadanos de otro Estado Miembro que residan en el territorio de otro, al menos desde hace cinco años (Art. 6º,2).

Estas dos disposiciones, sin duda, son las que obstaculizan una decisión del Consejo de Ministros pues criterios menos tajantes, como los recogidos al respecto en 1976 fueron puestos bajo procedimiento de garantía constitucional en Francia en cuanto que pudieran comportar cláusulas contrarias a la Constitución de la Vª República³⁰.

El Consejo Europeo, aún habiendo trabajado en la convergencia de puntos de vista sobre la atribución de un derecho de voto —«activo» y «pasivo»— a los residentes de los Estados Miembros en el territorio de otro país comunitario, no ha aprobado dicho proyecto a pesar del ejercicio de medidas de Control Parlamentario sobre la cuestión³¹ y de las distorsiones que creaba la existencia de una variedad procedimental en los Estados Miembros en las segundas elecciones³².

5. La reforma de las instituciones

Referencia previa

Sin detenernos de una manera exhaustiva en unos antecedentes históricos marcados por fracasos relativos, en el sentido de que aunque no tuvieron virtualidad

²⁸ YVON QUINTIN. Vers une procédure électorale uniforme. Essai d'explication d'un échec. Revue du Marché Commun n° 267, pág. 269. Mayo de 1983.

²⁹ JOCE n° C 87 del 5 de Abril de 1982: —Proposición de Decisión (pág. 61); Proyecto de un Acta que conlleve la adopción de determinadas disposiciones de un procedimiento electoral uniforme para la elección de miembros del Parlamento Europeo (pág. 61) y Resolución relativa a un proyecto de procedimiento electoral uniforme (pág. 64), JOCE n° C 96 de 11 de Abril de 1983 pg. 28 (Resolución sobre el Procedimiento electoral uniforme adoptada el 9 de Marzo de 1983). Ver asimismo el Informe hecho en nombre de la comisión política por M. REINHOLD BOCKLET sobre el procedimiento electoral uniforme. Parlement Européen, Documents de Seance A 2-1/85 de 22 de marzo de 1985. Serie A.

³⁰ Sobre la decisión del Consejo Constitucional Francés, ver COUSSIRAT COUSTERE, V. "Le Conseil Constitutionnel et l'élection Au Suffrage universel direct de L'Assemblée Européenne". Annuaire Français de Droit International 1976, pág. 804.

³¹ Pregunta Oral al Consejo en Sesión plenaria del Parlamento de 8 de Marzo de 1983, n° 0-132/82 de M. Seitlinger (PPE) JOCE n° C 96 de 11 de abril de 1983, pg. 18.

Pregunta escrita n° 2338/83 de M. Jaak Vandemeulebroucke (CDI-B) al Consejo de 26 de Marzo 1984 (84/C152/70) JOCE n° C 152/37 de 12 de Junio 1984.

³² Pregunta escrita n° 2267/83 de M. Luc Beyer de Ryke (L-B) a la Comisión de 16 de Marzo de 1984 (84/C173/25) sobre la Ley Electoral Belga de 16 de Febrero de 1984 para la elección al Parlamento Europeo.

jurídica sentaron las bases de inspiración para futuros proyectos, podemos apuntar los siguientes proyectos de reforma:

El proyecto de 1953 es el primer precedente de constitución de una Unión Europea a través de un texto realizado por una Asamblea «ad hoc» constituida el 10 de Marzo de 1953 en el marco de la Asamblea CECA (con la intervención de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa) y decidida por los Ministros de AAEE de los seis Estados Miembros, con el mandato de elaborar un proyecto de Tratado constitutivo de una Comunidad Política Europea.

Son sin embargo, dos proyectos, los que, a pesar de su fracaso como tales, constituyen factores determinantes a medio plazo para la búsqueda de fórmulas para la reforma institucional y la readecuación del proceso decisional: El Informe Tindemans de 1975 y el proyecto de Acta Europea Italo-Alemán de 1981.

La filosofía del Informe Tindemans parte de considerar la futura Unión Europea, no como el término de la construcción europea, sino como una etapa intermedia entre la Europa de las Comunidades tal y como se definía en los Tratados Constitutivos y un futuro Estado Federal³³. Para el Ministro la empresa de la Unión Política, necesitaría un doble motor creador: la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y una Institución Parlamentaria con una mayor responsabilidad política y con una mayor influencia sin que ello implicara un detrimento de las estructuras gubernamentales ya que se partía de la consciencia pragmática de la necesidad de unos mecanismos de decisión los cuales tuvieran un carácter funcional en relación a las necesidades planteadas.

Este Informe, presentado al Consejo Europeo el 29 de Diciembre de 1975 pretende, como considera el profesor Truyol³⁴, operar en los entonces Nueve Miembros, una mutación cualitativa salvaguardando la herencia comunitaria, pero que la adecuación a la era postindustrial debería plasmarse en una transferencia competencial a órganos comunes³⁵. Así, se recogían en el Capítulo V una serie de modificaciones institucionales en las que, como afirma el referido autor, se parte a priori de bases institucionales ya aceptadas por los Estados Miembros en el marco de los Tratados existentes, pero mejorándoles hasta el punto de proceder en algunos casos a la adaptación de los mismos. Así, en lo referente a la Asamblea, el Informe planteaba la relación entre elecciones directas (lo más tardar en 1978) y un ejercicio creciente de la actividad legislativa, reconociendo a la Institución una facultad de iniciativa (donde lógicamente este principio originaría una reforma de los Tratados). Ni que decir tiene que en el Informe había una referencia expresa a la vuelta al voto mayoritario como práctica habitual y, en lo que se refiere a la Comisión una posición que no sólo significa evitar su permanente

³³ REY, JEAN. "Réflexions sur L'Union Européenne". Communication. Le Parlement Européen. Pouvoirs-Election-Rôle futur. Actes du huitième Colloque de L'I.E.J.E. sur les Communautés européennes. Liège 1976, pág. 263.

³⁴ TRUYOL SERRA, ANTONIO: "Las incidencias institucionales del Informe Tindemans". Revista de Instituciones Europeas, 1976. Mayo-Agosto. Vol. 3, nº 2, pág. 302. Ver un estudio del Informe en FERRAN, GABRIEL. "El Informe Tindemans sobre la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas. 1976. Mayo-Agosto. Vol. 3, nº 2, págs. 336, 337, 338.

³⁵ TRUYOL SERRA, ANTONIO. Op. cit., pág. 302.

«erosión» por la práctica del Consejo, sino que se le daba un papel que recordaba «a la que tenía la Alta Autoridad de la CECA y el Informe textualmente afirma que hay que inspirarse en este ejemplo. Recurriendo en mayor medida al artículo 115 ICFE para preveer el otorgamiento a la Comisión de competencias para la ejecución y gestión de políticas comunes en el ámbito Comunitario»³⁶.

Siempre en el marco de la Iniciativa intergubernamental, surge el Proyecto de Acta Europea o «Proyecto Genscher-Colombo»³⁷ pero con la intención de asociar al mismo, en cuanto a procedimiento, a la Institución Parlamentaria a raíz de su presentación por ambos Ministros de AAEE ante la Asamblea el 16 de Noviembre de 1981. Destaca al respecto el que el Parlamento en su Resolución sobre el Proyecto de Acta Europea de 15 de Octubre de 1982³⁸ consideraba que la mejor asociación interinstitucional de cara a la elaboración de proyectos era el procedimiento de concertación. Asimismo, la Resolución de 12 de Abril de 1983³⁹ a la vista de las discusiones mantenidas entre el Consejo y la Mesa del Parlamento, éste formula (punto 8º) las recomendaciones necesarias para garantizar el respeto a las disposiciones de los Tratados relativas a los procesos de decisión del Consejo, ya sea por la obligación que un Estado tiene de presentar una justificación cuando evoque intereses vitales o la imposibilidad de invocar estos intereses para decisiones relativas a medidas de ejecución o la ampliación de competencias de la Comisión (a tenor del Art. 155 TCEE) así como la exigencia de que antes de fin del primer semestre de 1983 hubiera una Declaración Común (punto 9) donde se tratara el papel de la iniciativa de la Asamblea en materia legislativa, el rol a cumplir por la misma en la conclusión de Tratados Internacionales y de Tratados de Adhesión así como la reglamentación relativa a la generalización de la concertación además de la concreción de relaciones entre los dos órganos más comunitario: Parlamento y Comisión.

El Proyecto Parlamentario: la Unión Europea

Las paralizaciones de las referidas iniciativas intergubernamentales y de otras (el Informe «Tres Sabios» por ejemplo) sirvió para que la Asamblea tomara la iniciativa de elaborar un ambicioso proyecto de Reforma. A priori, dos posibilidades de iniciativa se abrían al Parlamento: podría, «cabalgando» sobre el preexistente Sistema, afrontar los problemas presentados en cada coyuntura económico-social proponiendo soluciones tanto para las Instituciones como para los Estados

³⁶ Idem. pág. 307.

³⁷ Presentado al Consejo Europeo el 6 de Noviembre de 1981 por la República Italiana y la República Federal Alemana.

³⁸ JOCE nº C-292 de 8 de Noviembre de 1982, pág. 107 y ss. (ver punto 6-2).

³⁹ JOCE nº C-128 de 16 de Mayo de 1983, pág. 28 y ss. Ver asimismo JOCE nº C-184 de 11 de Julio de 1983 la Resolución Parlamentaria en la cual, teniendo en cuenta la anterior Resolución, se pide que la reunión del Consejo Europeo de Stuttgart adopte las medidas concretas en la realización de la Unión Política de la Comunidad Europea.

Miembros (el 2.º Presidente de la primera legislatura apoyaba esta tesis) o la redacción de una nueva «Constitución» asignando nuevos objetivos a la Comunidad y nuevas instituciones. Esta última propuesta, apoyada y alentada por Spinelli —perteneciente al Grupo Parlamentario Comunista— y por otros parlamentarios de diferentes familias políticas representadas en la Cámara de Estrasburgo, aunados en el colectivo «cocodrilo», es la que prevalece⁴⁰. Para este grupo, la concepción funcionalista embarrancaba, ya que las concesiones sucesivas a las que ya nos hemos referido estaban limitadas por los Tratados y los progresos significativos eran de orden estrictamente intergubernamental⁴¹; es por ésto que el Proyecto pretende trascender a los Gobiernos —causa de los fracasos anteriores, así como por el procedimiento de revisión de los Tratados⁴²— a través de la movilización de la opinión pública, fundamentalmente al calor de la campaña de las segundas Elecciones Europeas⁴³ y de la adhesión al Proyecto a través de los Parlamentos Nacionales primando a éstos como interlocutores directos del Parlamento Europeo, los cuales deberían de examinar el Proyecto. La Asamblea organizaría en este sentido, contactos y encuentros con Parlamentos Nacionales e, implícitamente, el Parlamento enmendaría el Proyecto en función de los resultados de los debates en el seno de las Cámaras Nacionales⁴⁴.

Contenido

El Proyecto de Tratado define competencias, poderes, instituciones, procedimientos y objetivos de la Unión. Desde esta perspectiva se recoge la herencia comunitaria, siendo la futura Unión, competente en los dominios ya cubiertos por las tres Comunidades (ya sea en virtud de los Tratados o por el poder de ampliación de las competencias comunitarias a tenor del artículo 235 TCEE); pero lo adquirido implica —sin que sea una contradicción— una modificación en el reparto de poderes: reforzamiento del papel de la Comisión como órgano ejecutivo; composición diferente —a través de Ministros especializados en asuntos comunitarios— del Consejo de la Unión el cual compartiría con la Asamblea el poder legislativo, presupuesto y de ratificación dentro del respeto al principio de

⁴⁰ SAINT MIHIEL, Paul de. “Le projet de traité instituant l’Union Européenne”. *Revue du Marché Commun* n.º 276. Abril 1984, pág. 149.

⁴¹ JACQUE, J.P. Rapport Introductif... *Op. cit.*, pág. 76.

⁴² Art. 236 TCEE y Art. 84 Proyecto de Tratado. Proyecto en Resolución de 14 de Febrero de 1984; JOCE n.º C-77 de 19 de Marzo de 1984, pág. 33 a 54. Texto en castellano en “Comunidad Europea” año XIX, n.º 208, Junio de 1984, suplemento.

⁴³ Ver constitución de la segunda legislatura en sesión de 24 de Julio de 1984; JOCE n.º C-239 de 10 de Septiembre de 1984, págs. 1 a 10.

⁴⁴ CAPORTI, Fr., HILF, M., JACOBS, Fr., JACQUÉ, J-P. “Le Traité D’Union Européenne. Commentaire du Projet adopté par le Parlement Européen”, Bruxelles 1985, pág. 282 y THOMASIS, G. de. “Le projet D’Union Européenne á la veille de la Campagne pour les deuxièmes élections Européennes”. *Revue du Marché Commun* n.º 277, Mayo 1984, pág. 212. Ver Resolución sobre el estado de las deliberaciones en el seno de los Parlamentos Nacionales de 17 de Abril de 1985 en P.E.- TEXTES 2/85. Abril 85, pág. 48 y 49.

responsabilidad democrática delante de los representantes del pueblo (Parlamento) y de los representantes de los Estados Miembros (Consejo). Asimismo se tipifica y se define el papel del Consejo Europeo, ya sea en relación a la Cooperación entre los Estados Miembros más allá de lo concerniente a la Acción Común y en materia de ciertas responsabilidades particulares, así como en materias que interesan a la Unión en cuanto a tal ⁴⁵.

De fundamental importancia es la integración en el marco del Tratado de la Institución del Consejo Europeo ⁴⁶ y de la Cooperación Política ⁴⁷ atribuyendo al mismo competencias precisas como la mediación política, la coordinación entre cooperación intergubernamental y la acción política, favorecen la aplicación del principio de subsidiariedad ⁴⁸, fijar los plazos y las modalidades para el tránsito de competencias potenciales a competencias efectivas, ponen en marcha los procedimientos de revisión que se pueden plantear, ejercer funciones similares a las de un Jefe de Estado: actividad declarativa y designación del «Jefe de Gobierno», es decir, del Presidente de la Comisión ⁴⁹.

En lo que respecta a la acción de la Unión, ésta tiene dos campos de aplicación: la Acción Común y la Cooperación; siendo la primera, el conjunto de actos normativos, administrativos, financieros, judiciales o simplemente con un valor recomendatorio, que emanen de las Instituciones de la Unión ⁵⁰ en el marco de sus competencias las cuales, a decir verdad, por la dispersión en que se encuentran y al no tener una disposición locacional en el Proyecto, adolecen de complejidad y poca claridad, aspecto éste que hubiera sido evitable con una agrupación metodológica por medio de listados a similitud de las Cartas Constitucionales Federales o de Estados políticamente descentralizados ⁵¹.

Es de destacar la importancia de los artículos 54-1 y 68 del Proyecto y fundamentalmente éste último donde, en relación con el Art. 11-1, materias de política exterior, por la competencia de transferencia y retransferencia que tiene el Consejo Europeo, pueden convertirse en competencia encuadrada en la Acción Común de la Unión; lo que indica que la política exterior es una materia «potencialmente» competencial de la futura Unión Política ⁵².

⁴⁵ Parlement Européen. Documents de Séance. 1-575/83 B. Parte B: Exposición de motivos. 15-Julio-1983, pág. 7.

⁴⁶ Art. 32-1 del Proyecto.

⁴⁷ Art. 10-3 del Proyecto.

⁴⁸ El principio de subsidiariedad está recogido en el último párrafo del Preámbulo, en el Artículo 12 e, implícitamente en el artículo 34,1. Las Instituciones de la Unión y la Unión misma llega en sus dominios y competencias allí donde su intervención es más eficaz que la de los Estados Miembros aisladamente, es decir en aquellas acciones que superen las fronteras nacionales.

⁴⁹ Parlement Européen. Documents de Séance. 1-575/83 C. Parte C: documentos preparatorios. 15-Julio-1983, pág. 67.

⁵⁰ Art. 10-2 del Proyecto.

⁵¹ VLAD CONSTANTINESCO. "La répartition des compétences entre L'Union et les Etats membres dans le projet de traité instituant L'Union Européenne". L'Europe de demain. Analyse critique du projet de traité instituant L'Union Européenne. Bruxelles 1985, pág. 44.

⁵² Idem, pág. 47.

En lo que respecta a los actos normativos susceptibles de generar la Acción Común la estructura es la siguiente: una ley que fija las reglas aplicables a la Acción Común (art. 34-1) la cual se divide en una ley Orgánica para la organización y funcionamiento de las Instituciones (art. 34-2) y las leyes presupuestarias (art. 34-3 y 76) así como un poder reglamentario (reglamentos y decisiones art. 40) en manos de la Comisión como medida de ejecución de la ley. El Proyecto hace desaparecer la figura de la Directiva, lo que no quiere decir que la ley pudiera, para determinadas y concretas materias, ser una ley-marco con efectos jurídicos similares a los de la Directiva en cuanto a la creación de un procedimiento que implicara dos etapas o procesos diferenciados: lo que es la normación de la Unión con carácter obligatorio en cuanto objetivos a alcanzar y la perfecta integración en el plano nacional de la ley-marco con el desarrollo de los ordenamientos jurídicos internos.

El Proyecto establece para las Instituciones y el «reparto matizado de poderes» a las mismas, un engranaje que es donde verdaderamente se inserta la Reforma, y donde el «adquis» comunitario es modificado en profundidad. En este sentido, la Unión sucedería, reemplazaría y hasta sobrepasaría a las actuales Comunidades principalmente en lo referente a la estructura orgánica y al procedimiento de decisión que, en el Proyecto, son un claro reflejo de añejas reivindicaciones de la Asamblea Parlamentaria.

El texto ha sido concebido en el plano institucional como fundamento de tres corrientes de ideas diferentes⁵³ que han marcado las proposiciones institucionales del Proyecto: a) según el Parlamento Europeo se imponen ajustes orgánicos en razón de mejorar su eficacia y reforzar la legitimidad. b) las nuevas competencias que el Proyecto atribuye a la Unión implican una nueva transferencia de competencias ejercidas por los Parlamentos Nacionales lo que debería de entrañar una ampliación equivalente de competencias parlamentarias a escalón comunitario⁵⁴. c) para promover el proceso de integración es necesario reforzar la independencia de la Organización con respecto a los Estados Miembros.

Así, sobre la base de la Eficacia, Democracia e Independencia, la Asamblea, a tenor del art. 16, participa en el poder normativo⁵⁵ ya sea legislativo o presupuestario, inviste a la Comisión, le controla políticamente pudiendo ejercer la moción de censura sobre la misma; teniendo además un derecho de petición y encuesta.

La Comisión es un ejecutivo basado en una doble legitimidad indirecta⁵⁶, su Presidente es designado por el Consejo Europeo y la globalidad de la Comisión, como hemos dicho, es investida por el Parlamento. Interpretada correctamente esta cláusula significaría un deslizamiento en favor de la Asamblea y en

⁵³ BIEBER, ROLAND. Les institutions et le processus de formation des décisions dans le projet de traité. L'Europe de Demain. Op. cit., pág. 33 y 34.

⁵⁴ Punto 5 de la Resolución de 17 de Abril de 1985. P.E. TEXTES 2/85 Op. Cit.

⁵⁵ Art. 36, 37 y 38 referentes al Poder Legislativo, art. 70 y ss. relativos al Poder Presupuestario y art. 65, 3 y 4 relativo a la participación del Parlamento en la conclusión de acuerdos internacionales.

⁵⁶ BARDI, L. y PASQUINO, G. Le processus d'institutionnalisation par le projet de traité. L'Europe de Demain... Op. cit., pág. 160.

detrimento del Consejo Europeo. Los poderes de la Comisión se recogen en el art. 28 encuadrados conforme al principio de especificidad de competencias⁵⁷ cumple una función de orientación y de iniciativa de la Unión; participa en el proceso legislativo, decreta reglamentos de aplicación de leyes y toma decisiones de ejecución (competencia precisada en el art. 40) lo que implica una extensión importante de las competencias de la Comisión. Si el artículo 155 TCEE establece que la Comisión no dispone más que de poderes de ejecución que el Consejo le ha confiado expresamente, el Proyecto da a la Comisión una competencia autónoma, no derivada, para asegurar la aplicación de las leyes de la Unión⁵⁸. La Comisión asimismo, presenta el proyecto de presupuesto, además de representar a la Unión en las relaciones exteriores (teniendo en cuenta que este poder de representación nunca ha sido evocado claramente en los Tratados Comunitarios, ni siquiera en el artículo 115 TCEE)⁵⁹.

Habiéndose referido ya al Consejo Europeo, el Consejo de Ministros se convierte en Consejo de la Unión compuesto por ministros nacionales específicamente dedicados a los asuntos europeos. En lo referente a poderes y competencias se retoman las de las Comunidades (poder decisorio en el ámbito legislativo y presupuestario). En el método de adopción de decisiones comunes se instituye la regla de la mayoría y se desecha la unanimidad excepto —y en este punto el Proyecto introduce en aras del compromiso un factor de moderación y equilibrio— que se impone un período transitorio de 10 años para que un Estado pueda establecer el veto cuando la adopción de una decisión afecte a intereses vitales para el mismo⁶⁰.

6. La iniciativa intergubernamental del «Acta Unica Europea»

El Comité Dooge para la Reforma

El ambicioso Proyecto Parlamentario al que nos hemos referido, partía de una dificultad apriorística de convertirse en realidad; como considera Mangas Martín, «el Proyecto tiene un porvenir difícil. Los gobiernos tendrían que pedir a los Parlamentos Nacionales que autorizasen un Tratado que ellos no han negociado y que les sustrae el monopolio del poder legislativo del Consejo... Puede servir de base a otro Tratado de Unión Europea negociado y acordado entre el P.E. y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros»⁶¹.

⁵⁷ CAPOTORTI, Fr., HILF, M., JACOBS, Fr., JACQUÉ, J-P. Op. cit., pág. 107.

⁵⁸ Idem. pág. 109.

⁵⁹ Idem. pág. 110.

⁶⁰ Art. 23-3 del Proyecto.

⁶¹ MANGAS MARTIN, A. "Las Instituciones de las Comunidades". Gaceta Jurídica de la CEE n.º 5. D-1. Noviembre de 1985, pág. 45.

Es sintomático que la iniciativa parlamentaria generara el desarrollo de una nueva iniciativa intergubernamental. Así, el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, creó un Comité encargado de elaborar un informe objeto de reforma de los Tratados Comunitarios, Comité que presentó dos informes a los Consejos Europeos de Dublín —diciembre del 84— y Bruselas —marzo del 85—. Es en el Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 donde hay un pronunciamiento sobre los anteriores informes y donde se decide convocar una Conferencia, a tenor del artículo 236 TCEE, de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, en la que se negociaría una reforma comunitaria, concretándose en una doble tarea: elaborar un Tratado sobre acción exterior y seguridad común y, al mismo tiempo, establecer las modificaciones constitucionales de la Comunidad existente, mejorando su funcionamiento y ofreciendo nuevos ámbitos de intervención ⁶².

En Julio, los Ministros de AAEE, reunidos en Consejo, deciden, contando ya con los dictámenes del Parlamento y de la Comisión necesarios para iniciar el procedimiento de reforma estipulado en el referido artículo del Tratado de Roma, convocar la Conferencia para septiembre, debiendo finalizar en diciembre para poder presentar sus conclusiones al Consejo Europeo de Luxemburgo, del 2 y 3 de diciembre de 1985 ⁶³.

Previamente a la referencia de los resultados de la Cumbre citada, diremos que el informe del Comité mandatado en Fontainebleau o «Comité Dooge», tenía una coincidencia evidente en cuanto a inspiración con el Proyecto Parlamentario; sin embargo el Informe, no institucionalizaba —a diferencia del Proyecto— el Consejo Europeo, simplemente consideraba que las Cumbres debían asegurar el papel de dinamizador político, función que debía de ser acrecida en detrimento de su actual función arbitradora ⁶⁴, manteniendo, como en el Proyecto, la necesaria unidad del Consejo de Ministros a través de la «adopción de un nuevo principio general, según el cual las decisiones se deberán de tomar por mayoría simple o cualificada, requiriendo la unanimidad en ciertos casos excepcionales, en número claramente reducido en relación a los Tratados actuales y cuya lista se determinará limitativamente ⁶⁵.

En lo que respecta a la Comisión, como en el Proyecto Parlamentario, su Presidente es nombrado por el Consejo Europeo y, a diferencia del Proyecto, se nombraría un Comisario por Estado de común acuerdo entre los Estados Miembros ⁶⁶, recibiendo el conjunto del órgano colegiado la investidura parlamentaria.

⁶² Comunidad Europea. "La Comisión Delors quiere dar un empujón a Europa". C.E. n.º 220. Noviembre de 1985, pág. 5.

⁶³ GOMIS, Pedro L. "Hacia los Estados Unidos de Europa. Por un tratado de unión europea y un protocolo adicional sobre cooperación política europea". Movimiento Europeo, otoño de 1985, pág. 55.

⁶⁴ JACQUÉ, J.P. Le Projet de Traité, aperçu général. L'Europe de Demain. Op. cit.

⁶⁵ Texto en castellano del Informe en ALDECOA LUZARRAGA, Fr. "La Unión Europea y la Reforma de la CEE". Anexo-textos básicos. Noviembre de 1985, página 182 (III, A, 4-a).

⁶⁶ Idem. pág. 182 (III, B, párrafo 6º).

ria, reafirmandose ambos textos en las funciones de iniciativa y de ejecución. En lo que respecta al Parlamento, en el Proyecto se plantea una codecisión mucho más equilibrada que en el Informe, el cual no atribuye poderes de codecisión a la Asamblea más que en aspectos limitados —«una participación efectiva en el poder legislativo cuyo dominio se definirá específicamente, en forma de decisión con el Consejo»⁶⁷— estableciendo eso sí, la necesidad de instaurar un amplio procedimiento de concertación.

Actitud de la Comisión y del Parlamento en este proceso

El ejecutivo comunitario, desde la perspectiva de la eficacia y de la democracia, consideró que el Consejo de Ministros debería de tomar decisiones comunes por mayoría en todos los sectores comunitarios⁶⁸. En cuanto a los poderes parlamentarios, la Comisión planteaba: 1) Ampliación de la Consulta a nuevas materias. 2) Inscribir al detalle en el nuevo tratado o «Tratado de Roma revisado» el procedimiento de concertación. 3) en materia de mercado interno, de tecnología, política social y regional, el Parlamento tendría un plazo de dos meses para rechazar o modificar las decisiones del Consejo, el cual podría adoptar por mayoría las enmiendas parlamentarias, aunque sólo podrían ser modificables a través del voto unánime del Consejo, voto requerido también para aprobar un proyecto que contara con la previa negativa parlamentaria. 4) Dictámenes de conformidad de la Asamblea a los que el Consejo no puede tomar decisiones subsiguientes sin contar con el acuerdo parlamentario en los siguientes casos: a) Adhesión de un nuevo Estado, b) Ampliación de los recursos propios de la Comunidad, c) Procedimiento Electoral Uniforme, d) Convocatoria de Conferencias revisoras de los Tratados⁶⁹.

El Parlamento, desde el primer momento decidió asociarse estrechamente a los trabajos de la Conferencia desde la defensa de su Proyecto. Así, la Resolución de Dictamen de 9 de Julio de 1985 sobre la convocatoria del Foro Intergubernamental⁷⁰ en su punto 5º desaprueba por falta de coherencia y de realismo la propuesta del Consejo Europeo de Milán de establecer cuatro tipos de procedimiento⁷¹, reiterando (punto 6º) el que una verdadera Reforma exige un Tratado que englobe el conjunto de políticas comunitarias y de Instituciones necesarias para llevarlas a efecto, exigiendo estar presente en pie de igualdad en la Confe-

⁶⁷ Idem. pág. 183 (III, C, a).

⁶⁸ Comunidad Europea. Op. Cit., pág. 9.

⁶⁹ Idem. Op. Cit. pág. 10. El «balance matizado y reservado» que hace la Comisión de las propuestas asumidas en el texto definitivo de la Conferencia en DELORS, Jacques: "Un compromiso de progreso". Comunidad Europea, nº 221. Diciembre de 1985, pág. 4.

⁷⁰ Parlement Européen. Documents de Seance. Doc. A2-77/85. Julio de 1985. págs. 10 y 11.

⁷¹ 1. Revisión de los Tratados existentes. 2. Elaboración de un nuevo tratado de cooperación política. 3. Las reformas necesarias para la conclusión del mercado interior. 4. La Europa de la tecnología.

rencia (punto 8º) emitiendo un dictamen favorable a la realización de la misma ⁷².

La Resolución Parlamentaria sobre los trabajos de la Conferencia de 23 de octubre de 1985 ⁷³ enumera las modificaciones esenciales en materia institucional, no dejando de ser una repetición de sus tradicionales manifestaciones (punto 2-b), sin aceptar el punto de vista de la Conferencia sobre la limitación de la asociación parlamentaria a sus trabajos a un informe al Parlamento del resultado de los mismos (punto 4-a).

Las reformas institucionales de la Cumbre de Luxemburgo

Sobre los resultados de la Conferencia —que son las enmiendas revisoras aprobadas por el Consejo Europeo de 2 y 3 de Diciembre ⁷⁴— el Parlamento adoptó el 11 de Diciembre, una Resolución ⁷⁵ —en un tono más moderado y menos negativo que el inicialmente propuesto por la Comisión Institucional ⁷⁶— donde se recordaba la Declaración Solemne de Stuttgart de 19 de Junio de 1983, en la que se afirmaba que debería de ser solicitado el Dictamen Parlamentario de cara a su incorporación a los progresos realizados sobre la vía de la unificación europea en un Tratado de Unión.

Centrándonos en los aspectos que reforman el proceso decisorio de las Comunidades ⁷⁷ éstos se refieren a los poderes de ejecución y gestión de la Comisión y al Parlamento Europeo en lo que se refiere a la codecisión ⁷⁸:

A) Poderes de gestión y ejecución de la Comisión: se confiere a la Comisión en los actos que ésta adopte las competencias de ejecución de las reglas que esta-

⁷² Carta del Pte. del PE al Pte. del Consejo, mensajes del Movimiento Europeo y de la Unión de Federalistas Europeos. Ver GOMIS, P.L., Op. cit., pág. 57.

⁷³ JOCE nº C 343 de 31 de diciembre de 1985, págs. 59 y 60.

⁷⁴ El interrogante de saber si los documentos sometidos a la ratificación adoptarían la forma de un nuevo tratado o serían enmiendas reformadoras es una cuestión que se reenvía a una reunión especial de los diez ministros de AAEE (16 y 17 de diciembre). En un curso del Consejo Europeo, dos Gobiernos emitieron una reserva: Dinamarca declaró que debía de recabar la autorización del Folketing (Parlamento Danés) e Italia hacía saber que no podía ratificar la revisión de los Tratados en tanto que ésta no fuera aprobada por el Parlamento. Ver efectos de la negativa del Parlamento Danés a la reforma en EL PAIS de 18 de enero de 1986 —pág. 5—, 19 de enero —pág. 5—, 22 de enero —pág. 3—, 23 de enero —pág. 1, 2 y 3 y editorial—, 24 de enero —pág. 3—. El Consejo de Ministros, reunidos el 27 de enero de 1986 acordó que la firma se abriría el día 17 de febrero para todos aquellos países que estén en disposición de firmar el Acta Unica⁷⁵. (DIARIO 16 de 28 de enero de 1986).

⁷⁵ Secretariado Grupo Socialista PE. Documento Interno. PE/65/355/85.

⁷⁶ La Comisión Institucional se reúne el 7 y 8 de enero para reexaminar la situación y estudiar enmiendas a las proposiciones del Consejo Europeo que podrían ser sometidas a examen del Parlamento reunido en sesión plenaria.

⁷⁷ Los otros capítulos se refieren a: mercado interior, capacidad monetaria, cohesión económica y social, medio ambiente, política social, y un texto provisional de proyecto de tratado sobre la cooperación europea en materia de política exterior.

⁷⁸ Conclusiones du Conseil Européen. Luxembourg, 2-3 Diciembre. Textos Provisionales. SN 4327385 Annexe I.

blezca. El Consejo puede someter al ejercicio de estas competencias ciertas modalidades. El Consejo puede, igualmente, reservarse en casos específicos el ejercicio directo de las competencias de ejecución ⁷⁹.

b) El Parlamento ⁸⁰: el Artículo 2.º del Texto de Luxemburgo reemplaza las disposiciones del artículo 149 TCEE por lo siguiente: cuando hay cooperación entre Consejo y Parlamento se aplica un procedimiento en el cual el Consejo, previa proposición de la Comisión, adopta una decisión por mayoría cualificada ⁸¹ la cual es transmitida al Parlamento y este, en un plazo de tres meses puede aprobar esa decisión del Consejo o guardar silencio, en ambos casos, el Consejo adopta definitivamente el acuerdo.

En caso de que el Parlamento, por la misma mayoría, rechace la posición del Consejo, éste no puede adoptar el acto si no es a través de la unanimidad. Si el Parlamento, también por la misma mayoría, introduce enmiendas, la Comisión reexaminará en el plazo de un mes su proposición inicial sobre la base de esas enmiendas. La proposición reexaminada será adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, no pudiendo modificarla más que a través de la unanimidad, estando obligado a adoptar una decisión definitiva en el plazo de un mes.

También se reforman los Arts. 237-1 y 238-2 TCEE en el sentido de que es exigible el dictamen favorable del Parlamento en el procedimiento de admisión de un Estado Europeo que desee pertenecer a la Comunidad así como para la conclusión de acuerdos internacionales ⁸².

Valladolid. Enero de 1986

⁷⁹ Idem. pág. 21.

⁸⁰ Se instituye en el art. 1.º del Texto un procedimiento de cooperación que es de aplicación para actos basados en los arts. 7, 49, 54-2, 56, 77, y 100-a del TCEE así como para el Art. 11-2 del Texto de reforma en materia de investigación y cooperación tecnológica y para el art. 5 del mismo texto sobre la cohesión económica y social.

⁸¹ Cuando un acto del Consejo es adoptado sobre una proposición de la Comisión, el Consejo no puede adoptar una decisión enmendando la referida proposición si no es por unanimidad.

⁸¹ Idem. págs. 18 y 19.

⁸² Idem. pág. 19.