

EL PROCEDIMIENTO DE UNICA LECTURA EN LA CONSULTA AL PARLAMENTO EUROPEO PARA LA ADOPCION DE ACTOS COMUNITARIOS

Alfredo Allué Buiza

RESUMEN.—Por la reforma del Acta Unica Europea se ha procedido a ampliar el poder consultivo del Parlamento Europeo, transformando a esta Institución en un órgano comunitario que participa plenamente en el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, el procedimiento de cooperación se circunscribe a determinados ámbitos, por lo que hay una reserva material en su aplicación. El resto de los objetivos y políticas delimitados en el Derecho Originario se desarrollan normativamente a tenor del tradicional procedimiento decisorio.

Este procedimiento ha evolucionado, no obstante, en un sentido democrático, y, en cierto modo, ha sido el inspirador de la última reforma comunitaria. Por la propia práctica parlamentaria, práctica tipificada unilateralmente por el Parlamento Europeo en su Reglamento Interno y, sustancialmente, por la interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades, el procedimiento consultivo en única lectura se revela como un derecho del Parlamento Europeo a participar en el procedimiento legislativo.

Abreviaturas

A.U.E.	= Acta Unica Europea.
C.E.S.	= Consejo Económico y Social.
J.O.C.E.	= Journal Officiel des Communautés Européennes.
P.A.C.	= Política Agrícola Común.
P.E.	= Parlamento Europeo.
Rec.	= Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.
R.E.D.C.	= Revista Española de Derecho Constitucional.
R.I.	= Reglamento Interno del Parlamento Europeo.
R.M.C.	= Revue du Marché Commun.

R.T.D.E.	= Revue Trimestrielle de Droit Européen.
T.C.E.C.A.	= Tratado por el que se instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
T.C.E.E.	= Tratado por el que se instituye la Comunidad Económica Europea.
T.C.E.E.A.	= Tratado por el que se instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
T.J.C.E.	= Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El P.E. es un órgano esencialmente consultivo. En el tradicional procedimiento de elaboración de la legislación comunitaria — hoy denominado «procedimiento de única lectura» — la iniciativa para presentar proyectos de actos comunitarios corresponde a la Comisión. El art. 149 T.C.E.E. — antes de su nueva redacción a tenor del artículo 7 A.U.E. — valorizaba la posición de esta Institución al no autorizar al Consejo a modificar la propuesta de la Comisión, más que por unanimidad¹.

Una vez elaborada la propuesta, la Comisión la dirige al Consejo y la envía, a efectos de información, al P.E. El Consejo a su vez transmite la propuesta de la Comisión al P.E. con el fin de que éste elabore un Dictamen de carácter consultivo ya que sin éste el Consejo no puede estatuir. Como afirma Francesco Capotorti², «el iter que lleva a la adopción del Dictamen parte de la asignación de la solicitud a una de las comisiones parlamentarias competentes, la cual examina la Resolución y elabora una relación en la que se contiene una propuesta de Resolución» que es votada por el P.E.³.

Una vez que el P.E. envía el Dictamen al Consejo y a la Comisión, ésta puede mantener su propuesta o modificarla (en este caso, conforme a lo dispuesto en el Dictamen Parlamentario). De ese modo, la Comisión dirigirá definitivamente una nueva propuesta o propuesta modificada (o se ratifica en el contenido de su propuesta inicial) al Consejo el cual adopta el acto comunitario de manera definitiva⁴.

En lo que concierne al ámbito material de aplicación del procedimiento consultivo, los Tratados establecen expresamente, y con una total carencia de sistemática, la reserva material de este procedimiento: 19 artículos en el T.C.E.E.⁵. Estos supuestos

1. Guy Isaac, «Manual de Derecho Comunitario General», Barcelona, 1985, pág. 77.

2. «El procedimiento de producción legislativa de las Comunidades Europeas». *R.E.D.C.*, año 6, núm. 16, enero-abril de 1986, pág. 264.

3. Francesco Pasetti Bombardella, «Le rôle des Commissions». *Le Parlement Européen. Bilan. Perspectives*. Brujas, 1984, pág. 252.

4. Las votaciones del Consejo pueden ser por mayoría, con el voto positivo de siete Estados (art. 148.1. T.C.E.E., cuya redacción permite pensar en una regla general, pero en la mayoría de los casos, el propio Tratado impone el voto por mayoría cualificada o por unanimidad, afectando sustancialmente a decisiones de procedimiento); mayoría cualificada (art. 148.2 T.C.E.E.) con una ponderación de votos en relación al tamaño de los Estados miembros. Cuando los actos adoptados por el Consejo sean a propuesta de la Comisión, caso que nos ocupa, se requerirá 54 votos. La unanimidad, está tácitamente recogida en el art. 148.3 T.C.E.E. («las abstenciones de los Estados miembros presentes o representados no impedirán la adopción de acuerdos del Consejo que requieran unanimidad»), así como el referido art. 149.1 T.C.E.E.

5. Guy Isaac, *Op. cit.*, pág. 76. Así, Antonio Embrid Irujo («La participación del Parlamento Europeo en el proceso de elaboración de normas de la Comunidad». *Noticias C.E.E.*, octubre de 1988, ver cita 8 de la pág. 61), cita como disposiciones obligatorias en el T.C.E.E., los arts.: 7, 14.7, 43.2, 54.1 y 2, 56.2, 57.1 y 2, 63.1 y 2, 75.1, 87.1, 100, 126, 127, 201,

que exigen la consulta obligatoria, se han ido ampliando a los restantes supuestos donde la consulta tiene un carácter facultativo. Esta ampliación ha sido aceptada por los ejecutivos comunitarios⁶ para la adopción de actos de importancia significativa.

Sin embargo, esta aplicación extensiva del procedimiento consultivo⁷ ha tenido su contrapartida en la práctica de las Instituciones en cuanto a la adopción de decisiones. En primer lugar, el Consejo no ha tenido inconveniente «en cambiar la base jurídica en la adopción de un acto para ignorar el Dictamen del Parlamento o, con el mismo fin, recurrir a la fórmula de la decisión de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo»⁸.

No olvidemos que, mientras el P.E. solamente tiene una naturaleza específicamente parlamentaria a efectos de organización interna y la Comisión tiene un carácter de órgano parcialmente ejecutivo, «el Consejo es a la vez autoridad política, cámara de Estados y principal legislador», existiendo, a pesar de los sustanciales avances, una debilidad relacional entre Consejo y Asamblea⁹.

Además, por razones de urgencia, el Consejo ha pretendido obviar la consulta obligatoria, y no sólo la facultativa, por razones de oportunidad política, al P.E.¹⁰.

Apuntamos igualmente, otros casos en los que el Consejo ha evitado la consulta parlamentaria, renunciando a utilizar, de manera comparada procedimientos legislativos comunitarios y cambiando la base jurídica a la hora de adoptar, por ejemplo, las nuevas políticas.

Así, en lo referente a la política pesquera, la adopción de medidas al respecto podían haber sido fundadas sobre la base del art. 43 T.C.E.E. (P.A.C.) en vez del art. 103 T.C.E.E. (política de coyuntura) utilizado por el Consejo y, en concreto por el procedimiento que este artículo establece, el cual obvia la petición de dictamen consultivo al P.E.; «así el Consejo ha tenido la posibilidad de viciar en parte de su sentido el derecho de consulta al P.E.»¹¹.

212, 228.1, 236, 238. De los cuales, varios han sido sustituidos por los procedimientos de cooperación y codecisión recogidos en el A.U.E.

6. Francesco Capotorti, Op. cit., pág. 263.

7. Ver estadística de la primera legislatura democrática sobre Documentos de Sesión y textos aprobados por el P.E. que tiene por objeto Dictamen Consultivo, en *Parlement Européen*: «sur le bonne voie, bilan de la première législature 1979/1984». Série politique núm. 7, abril de 1984, pág. 16.

8. Guy Issaac, Op. cit., pág. 77.

9. G. Lesort, «Les nouvelles responsabilités de l'Assemblée», *R.M.C.*, núm. 132, abril de 1970, págs. 190 a 191. En sentido M. Lagrange («L'Europe Institutionnelle, reflexion d'un témoin», *R.M.C.*, núm. 144, junio de 1971, pág. 223) considera que hay una asociación orgánica del ejecutivo independiente y del órgano parlamentario en la elaboración de las decisiones del Consejo ya que «si el Consejo es investido del poder esencial, no lo ejerce sólo ni arbitrariamente. No solamente sus decisiones deben respetar las disposiciones del Tratado... y en la mayoría de los casos importantes no pueden pronunciarse más que sobre la proposición de la Comisión y con el informe del parlamento. Además la Comisión puede ejercer ciertos poderes igualmente reglamentarios, por delegación del Consejo».

10. Salvo estos casos, el Consejo no comienza a examinar la proposición antes de los Dictámenes en curso: esta fase dura, según la importancia y la complejidad del problema, entre cuatro meses, salvo casos excepcionales en los cuales los Dictámenes son realizados en un plazo más breve. Prácticamente, a partir de la presentación de la proposición dictaminada (modificada o no por la Comisión) es cuando el Consejo puede comenzar sus trabajos. Ver E. Heynig, «Les problèmes que pose la amelioration des mécanismes de décision du Conseil des Communautés Européennes», *R.M.C.*, núm. 169, noviembre de 1973, pág. 397.

11. Cristoph Sasse, «Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen et spécialement

Finalmente, se puede plantear la duda de si la consulta debe de ser obligatoria en el caso de Reglamentos de ejecución que delimitan la delegación de las competencias de ejecución del Consejo a la Comisión de las Comunidades. Como considera R. Joliet¹², consideración que fundamenta el ámbito restringido de la consulta obligatoria, la consulta no está prevista más que expresamente, para la adopción de Reglamentos directamente especificados en virtud de los Tratados: de este modo no es requerida por el Tratado en los casos de «reglamentos de segundo grado».

Tal y como se prevé en el art. 155 T.C.E.E., la delegación de poderes a la Comisión es sin duda, un buen medio para que el Consejo sustraiga materias enteras de la consulta parlamentaria. Como bien considera el autor¹³, esta dispensa de participación al P.E.¹⁴ no es jurídicamente correcta: «la delegación de competencias no es regular más que si los reglamentos de base sometidos a la consulta del P.E., contienen los elementos esenciales de la reglamentación considerada; dicho de otra manera, sólo el poder de tomar medidas de ejecución puede ser delegado, la respuesta es la misma que cuando el Consejo se reserva el poder de fijar él mismo las reglas de aplicación de sus propios Reglamentos».

Junto a la consulta al P.E. se establece la consulta al Comité Económico y Social¹⁵, también con una reserva material, predeterminada en los Tratados¹⁶ en lo que concierne a su consulta obligatoria.

ses pouvoirs budgétaires». *Le Parlement Européen, Pouvoirs, Election, rôle futur*, pág. 29. J. P. Jacque («Parlement Européen, juillet 1979-décembre 1980, 2^{ème} partie», *R.T.D.E.*, núm. 2, abril-junio de 1981, pág. 522) expone dos claros ejemplos de cambio de base jurídica por parte del Consejo. Se trata de Reglamentos comunitarios en materia de conservación y de gestión de recursos de pesca. Para las disposiciones relativas al ancho de 200 millas en Guyana, el Consejo consultó al P.E. el 3 de diciembre de 1979, y adoptó su Reglamento antes de que el P.E. hubiera adoptado ese Dictamen. Para el Reglamento aplicable a pescadores islandeses que actúen al este de Groelandia, el P.E. ni siquiera fue consultado.

12. R. Joliet, «*Le Droit Institutionnel des Communautés Européennes*», Lieja 1983, pág. 87.

13. Id., pág. 88. El autor se refiere a la «Sentencia Köster» del T.J.C.E. (Arrêt 17/12/70 Rec. 1970-1, págs. 1161 1181) donde se litigó acerca de si los procedimientos de Comité de gestión utilizados para el control de las competencias habilitadas por el Consejo a la Comisión para su ejecución es un procedimiento contrario a Tratado ya que obligaría a participar a una Institución no concernida —el comité de gestión en los trabajos de la Comisión—, haciendo ilusoria la obligación de consultar a la Asamblea (Arrêt... pág. 1165). Para el T.J.C.E., sin embargo, el recurso al artículo 155 T.C.E.E. que permite alterar en el caso concreto, una disposición del Tratado (art. 43.2, párrafo 3.º T.C.E.E.) que exige previa consulta a la Asamblea refleja sustancialmente, que la práctica constante que las Instituciones comunitarias establecen, conforme a las concepciones jurídicas recogidas en todos los Estados miembros, una distinción entre las medidas que encuentran su base directamente en el Tratado mismo y el Derecho Derivado destinado asegurar su ejecución (punto 5 de la Sentencia, págs. 1171 y 1172).

14. Cristoph Sasse, *Op. cit.*, pág. 29.

15. Otros órganos consultivos previstos en los Tratados: Comité Consultivo C.E.C.A., Comité Monetario (art. 105 T.C.E.E.), Comité de Transportes de la C.E.E. (art. 83 T.C.E.E.), Comité Científico y Técnico de la C.E.E.A. (art. 7.1 y 8.1 T.C.E.E.A.). Ver Andrea Chiti Batelli, «I poteri del Parlamento Europeo», Milan 1981, págs. 90 y 91.

16. Arts. 43.2, 49, 54.1 y 2, 75, 79.3, 100.2, último párrafo del art. 118, 121, 126, 127, 128, del T.C.E.E. y 9, 31, 40, 41, 96, 98, T.C.E.E.A. (ver regulación del C.E.S. en los arts. 193 a 198 T.C.E.E. y 165 a 170 T.C.E.E.A.). Ver apéndice al punto 10 del capítulo I de la obra de Andrea Chiti Batelli, *Op. cit.*

Sin embargo, la consulta de esta o estas Instituciones Comunitarias es de una naturaleza jurídica diferente que la aproxima a una consulta de carácter técnico¹⁷ y no política, por lo que la consulta al P.E. tiene una delimitación totalmente distinta. Como afirma Francesco Capotorti «la naturaleza y composición del Comité Económico y Social... demuestran a las claras que sus dictámenes deberían tener en cuenta de modo muy particular los aspectos técnicos y económicos de cada propuesta..., pero el carácter político de los informes del parlamento, lo representativo de esta Institución y su persistente esfuerzo por conseguir un puesto cada vez más relevante en el proceso normativo comunitario, hace que la actuación se dirija sobre todo a la actividad parlamentaria»¹⁸.

Hay que dejar sentado que, a diferencia de los textos que aprueban los Parlamentos nacionales, el texto finalmente adoptado por el P.E. no es un acto comunitario bajo la forma de Reglamento, sino que es una simple atención o recomendación al Consejo y a la Comisión de un Proyecto que no tiene ningún valor jurídico y del cual el Consejo puede «discursar» como crea conveniente, adquiriendo un valor jurídico real cuando éste sea aprobado por el Consejo de Ministros, si su formulación coincide con lo establecido en el Dictamen parlamentario. Siendo la Consulta el poder tradicional más importante y característico del P.E., no estamos ante una estructura parlamentaria sino sólo ante una asamblea consultiva¹⁹.

Sin embargo hemos de matizar, como expresa Antonio Embrid Irujo²⁰ que «aunque la intención del Parlamento no es vinculante y que, consiguientemente no hay ningún resultado jurídico por la falta de respeto a la opinión del Parlamento... el dictamen del Parlamento discrepante con la propuesta de la Comisión puede tener el efecto de que ésta modifique la redacción originaria de su proposición, siempre y cuando esta modificación tenga lugar antes de que se pronuncie el Consejo, con lo cual la consulta

17. Los trabajos del C.E.S. se distribuyen por secciones especializadas en sectores (art. 197 T.C.E.E.) de tal manera que cada Dictamen o Informe del Comité va acompañado del informe de la sección competente (último párrafo del art. 198 T.C.E.E.) ver Francesco Copotorti, Op. cit., pág. 263.

18. Id., pág. 263. Se ha planteado si en relación a la elaboración de Reglamentos que modifiquen el Estatuto de funcionarios sería necesaria la consulta al C.E.S. El art. 24 del Tratado de Fusión establece que «el Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta a las demás Instituciones interesadas establecerá, por mayoría cualificada, el Estatuto de funcionarios de las Comunidades Europeas». Esta imprecisión terminológica ha tenido una interpretación restrictiva por parte del T.J.C.E. en lo que se refiere al derecho del C.E.S. a ser consultado. Así «en lo que concierne... al argumento según el cual el Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas son Instituciones, en el sentido del artículo 24 del Tratado de Fusión, dónde la consulta previa sería una condición esencial para la adopción de un reglamento modificando el estatuto, conviene recordar que los Tratados que instituyen las Comunidades contienen disposiciones que precisan cuáles son las Instituciones de las tres Comunidades. El Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas no figuran entre estas Instituciones», por lo que resulta que la consulta al Comité Económico y Social en este ámbito, no es obligatoria (Arrêt. 4/2/82 «Robert Adam c. Commission», Rec. 1982-2, punto 26, pág. 290). El hecho de que el art. 1.2. del Estatuto establezca que sean el C.E.S. y el Tribunal de Cuentas asimilados al resto de las Instituciones Comunitarias es, a efectos de aplicación del Estatuto a sus respectivos funcionarios y agentes y no en lo relativo a la aplicación de las reglas de establecimiento de reglamentos comunitarios, tal y como se recoge en el artículo 24 del Tratado de Fusión (punto 27 de la Sentencia, pág. 291).

19. Andrea Chiti Batelli, Op. cit., pág. 77.

20. Op. cit., pág. 61.

no vinculante del Parlamento tiene la consecuencia —si así lo desea la Comisión— de influir y modificar una propuesta y, por tanto, hasta de predeterminar la decisión definitiva del Consejo».

Desde el inicio de su actividad, el P.E. ha hecho valer el derecho a ser consultado como un primer paso hacia el logro del derecho a codecidir. La competencia consultiva debería de ser transformada en un derecho de consentimiento en todos los dominios importantes y, en principio, en la adopción de decisiones de carácter legislativo²¹.

Ya en 1967 el P.E. expresó, en su Resolución de 17 de octubre²², referente a los problemas jurídicos que conllevaba el procedimiento de consulta, que era necesario que el Consejo y la Comisión asumieran los siguientes principios relativos a este procedimiento: a) El P.E. debería de ser consultado sobre «el conjunto de proyectos de textos que definen una opción política para la Comunidad, es decir, el conjunto de actos de aplicación de los Tratados tendentes a orientar la acción comunitaria en un sentido determinado. b) El P.E. habría de ser consultado sobre los proyectos de textos que, no formando parte del ámbito jurídico de los arts. 189 T.C.E.E. y 161 T.C.E.E.A., fijan esencialmente medidas políticas. c) El P.E. debería, asimismo, ser consultado sobre el conjunto de disposiciones esenciales de textos que el Consejo prevé adoptar incluso si a este efecto, fueran necesarias numerosas consultas con respecto a un mismo proyecto de texto. d) El P.E. habría de ser consultado sobre el conjunto de textos consecutivos a los Reglamentos de base que tienen como consecuencia una notable influencia sobre los efectos políticos, económicos y jurídicos de estos Reglamentos. e) Finalmente, el P.E. consideraba que los textos sobre los cuales el P.E. no había sido correctamente consultado eran irregulares en el sentido de los Tratados y podrían ser declarados nulos por el T.J.C.E.

Siendo todavía un Parlamento sin apenas poderes y con una legitimidad indirecta, éste en 1972 y 1975 (por poner ejemplos característicos de un período en el que el P.E. se manifestó sobre esta cuestión a través de múltiples Resoluciones sobre los problemas que se originaban al no ampliarse los poderes parlamentarios), pedía que en el proceso de toma de decisiones se contara con la iniciativa del P.E. a la hora de que la Comisión elabore propuestas. Que estos proyectos fueran simultáneamente analizados por el Consejo y el Parlamento y que el órgano intergubernamental estatuyera sobre la base, única y exclusivamente del Dictamen parlamentario. Además, en caso de que el Consejo se apartara de lo dispuesto en el Dictamen, sería necesario el establecimiento de mecanismos consensuales y de concertación²³.

Frente a esta ambiciosa pretensión, el debate interinstitucional se desarrollaba sobre la base de los problemas planteados a la hora de la adopción final del acto y no en el período de propuestas, originándose tanto en el Consejo como en la Comisión como, posteriormente, en el propio P.E. el recurso a la segunda lectura de las propuestas de acto comunitario denominada esta segunda lectura, «reconsulta».

El 5 de julio de 1972 el P.E. en una Resolución²⁴ consideraba necesario que se obligara a apelar de nuevo al P.E. cuando el Consejo rechazare de plano su dictamen,

21. Hans Robert Nord, «Quelques réflexions sur l'évolution institutionnelle des Communautés Européennes». *Mélanges Fernand Dehousse*, Vol. II, Bruselas 1979, pág. 143.

22. Francesco Pasetti Bombardella: «Le Parlement face au Conseil», *Rivista di Diritto Europeo*, año XXVII, núm. 2, abril junio de 1987, pág. 74.

23. Resolución de 10 de julio de 1975, recogida por Jean Feidt, «L'Activité du Parlement Européen en 1975», *R.M.C.*, núm. 198, julio-agosto de 1976, pág. 332.

24. Jean Feidt, «L'Activité du Parlement Européen pendant l'année 1972», *R.M.C.*, núm. 162, febrero 1973, pág. 60.

además de originarse una suspensión cuando se rechazara por el P.E., sucesivamente por dos veces, una proposición, cuyo efecto sería un bloqueo en la adopción del proyecto de, al menos seis meses²⁵.

Igualmente la declaración del Consejo de 1973 se refería a la reconsulta cuando se produjera un reexamen por parte de la Comisión²⁶ ya que si recíprocamente a una primera consulta de la Asamblea, la Comisión presenta una proposición modificada, una nueva consulta debería de tener lugar si las modificaciones sobrepasan la materia tratada en la proposición inicial».

Analicemos los problemas que se plantean en el reexamen por parte de las Instituciones de las propuestas iniciales de acto jurídico comunitario y las soluciones que las propias Instituciones (el P.E. a través de su R.I. y el T.J.C.E.) por medio de su interpretación extensiva han aportado.

1. La «reconsulta» por modificación en el Consejo

A pesar de la citada declaración de intenciones, el Consejo reformaba en múltiples ocasiones la propuesta inicial de la Comisión, sin ánimo de someterse a las disposiciones de la propuesta inicial o del Dictamen Parlamentario. Esta modificación en la fase decisoria final o este apartarse del parecer de la Comisión fue objeto del análisis e interpretación por el T.J.C.E.

En el «Asunto Chemiefarma»²⁷, el cual tenía por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de 16 de julio de 1969 sobre reglas de competencia,

25. Ya en 1968 el Consejo, en el curso de la sesión parlamentaria de 26 de noviembre, declaró que si las modificaciones consideradas por el Consejo afectaban a cuestiones que no hubieran sido sometidas a la Asamblea, no habría inconveniente en realizar una nueva consulta. Ver Francesco Pasetti Bombardella: «Le Parlement...», Op. cit., pág. 76. El autor se hace eco de la carta del presidente del Consejo de 8 de abril de 1982, ratificando la convergencia entre el P.E. y el Consejo sobre la necesidad de una nueva consulta. Sobre el reexamen de la Comisión y la obligada consulta al P.E., ver Resolución adoptada el 9 de julio de 1981 Cit., de la que también se hace eco H. J. Glaesner, «L'évolution institutionnelle de la Communauté depuis 1979», Brujas 1984, pág. 107 y Francesco Pasetti Bombardella: «Le Parlement...», Op. cit., págs. 75 y 76.

26. Id., pág. 75.

27. Arrêt 15/6/70 («A.C.F. Chemiefarma N.V. c. Commission»), Rec. 1970, vol. 16-2, págs. 661 a 730. Ver Andrea Chiti Batelli, «I poteri...», Op. cit., pág. 85 y Francesco Pasetti Bombardella, «Le Parlement...», Op. cit., págs. 76 y 77, este autor recoge posteriores ratificaciones a esta originaria interpretación del T.J.C.E. sobre la reconsulta parlamentaria por modificación ulterior del Consejo en las Sentencias de 4 de febrero de 1982 (Arrêt 4/2/82 — «Roger Buyl et autres c. Commission» — Rec. 1982-2 págs. 245 a 268 y Arrêt 4/2/1982 «Robert Adam...», cit., págs. 269 a 295) relativas a la adopción de un Reglamento de reforma del Estatuto de Funcionarios relativo a la aplicación de tasaciones de cambio para delimitar remuneraciones de funcionarios y pensiones a tenor del establecimiento por las Comunidades de la Unidad de Cuenta Europea. El T.J.C.E. se reafirmó en considerar que la consulta es un mecanismo que permite al P.E. de participar efectivamente en el proceso legislativo representando un elemento esencial en el equilibrio institucional (punto 16 de la sentencia, pág. 262). Sin embargo el T.J.C.E. distingue los Reglamentos que implican la reforma estatutaria, a tenor del artículo 24 de Tratado de Fusión, de los que, como el 3086/78, fijan coeficientes correctores, que en virtud del art. 64 del Estatuto son adoptados por el Consejo sin ninguna obligación de consulta al P.E. En lo que se refiere al Reglamento de reforma del Estatuto núm. 3085/78, el T.J.C.E. consideró

tal y como se recoge en el art. 85 T.C.E.E., el T.J.C.E., ante la modificación por el Consejo de la Propuesta Reglamento núm. 17 sobre reglas de competencia de la Comisión, una vez consultado el P.E., se preguntaba si este Reglamento debía de considerarse nulo²⁸ «ya que el Consejo habría sobrepasado sus poderes y contravenido la obligación de consulta prevista en el art. 87.2 T.C.E.E.»²⁹.

El T.J.C.E. rechazó las alegaciones del demandante al considerar que, sustancialmente, son idénticas las disposiciones del Dictamen de conformidad del P.E. con las disposiciones del referido Reglamento³⁰.

Sin embargo, el T.J.C.E., al considerar innecesaria una nueva consulta parlamentaria, tácitamente establecía que, en caso de que hubiera modificaciones sustanciales introducidas a posteriori por parte del Consejo, habría que considerar, por parte del P.E. en su derecho a ser consultado, la propuesta de acto en cuestión antes de su adopción definitiva. No sería el caso cuando la modificación sólo contenga aspectos técnicos o que comporte modificaciones de método sin que éstas supongan un cambio que afecte al fondo³¹.

Esta tácita interpretación del Tribunal no resuelve de manera satisfactoria las pretensiones del P.E., sobre todo el problema de los casos en los que el Consejo modifica de manera sustancial una proposición de la Comisión sobre la cual el P.E. emitió su dictamen en un estadio anterior del procedimiento, ya que esta práctica se repitió a posteriori de la Sentencia citada³². El Consejo «detecta un margen de maniobra para permitirse rechazar las reconsultas... la jurisprudencia del Tribunal de Justicia todavía no ha establecido con precisión suficiente cual sería el límite para estas acciones del Consejo».

Esta imprecisión y, en definitiva, esta preeminencia del Consejo, ha sido subsanada en cierta medida, por el propio P.E. Así, con la adopción de un nuevo Reglamento una vez constituída la primera legislatura democrática, el cual contenía un art. 39, el P.E. establecía que se «procederá periódicamente a la comprobación de los acuerdos adoptados por el Consejo sobre los cuales hubiera sido consultado a fin de cerciorarse de su concordancia con el dictamen emitido» (punto 1) y si «el Consejo informa al Parlamento de que propone apartarse de su parecer, el Presidente del Parlamento informará de esto a la

que, sin embargo, se había producido el Dictamen conforme del P.E. y que la modificación hecha a posteriori por el Consejo de la propuesta de la Comisión referente a la actualización de tasaciones de cambio en relación a la Unidad de Cuenta por lo que una nueva consulta al P.E. era innecesaria (puntos 23 y 24 de la Sentencia, págs. 264 y 265; nos referimos a la primera sentencia por ser ambas idénticas salvo lo referente a la consideración sobre la consulta del C.E.S.).

28. El P.E. había propuesto en sus trabajos de consulta, sanciones para el caso de empresas que reiteradamente cometieran infracciones debidamente constatadas por la Comisión, ésta podría atribuirse poderes de policía y de apremio pero no poderes represivos que serían de la exclusiva competencia de los Estados miembros. El Consejo introdujo, sin embargo, cláusulas que contenían poderes coercitivos a ser utilizados por la Comisión.

29. Arrêt, 15/6/70 Cit., págs. 677 y 678.

30. Id. puntos 68 y 70 de la Sentencia, pág. 691.

31. Francesco Pasetti Bombardella: «Le Parlement...», Op. cit., pág. 77, puntos 178 y 179 de la Sentencia T.J.C.E. de 15 de julio de 1970. Cit., pág. 704: «puesto que el proyecto de reglamento, sobre el cual el Parlamento ha sido consultado, considerado en su conjunto, no ha sido afectado en su sustancia, por lo que la excepción de ilegalidad no es fundada».

32. Christoph Sasse, Op. cit., pág. 30. Se refiere a la modificación de la Directiva sobre la armonización de disposiciones de los estados miembros referentes a los productos de base del cacao y chocolate (J.O.C.E. núm. L-288 de 1973).

Comisión competente la cual se pronunciará sobre el procedimiento que se haya de seguir y someterá eventualmente una proposición al pleno» (punto 2).

Esta imprecisión procedimental ha sido taxativamente resuelta a raíz de la reforma del R.I. de 1987³³ a través de la denominada «actuación del Parlamento cuando el Consejo y la Comisión no se atengan al Dictamen parlamentario», tal y como se establece en el actual art. 42, el cual especifica que «el Presidente a propuesta de la Comisión competente, pedirá al Consejo que consulte nuevamente al Parlamento cuando... el Consejo modifique o se proponga modificar sustancialmente la propuesta inicial sobre la que el Parlamento hubiere emitido su dictamen o cuando, por el transcurso del tiempo o del cambio de circunstancias, hubiera variado sustancialmente la naturaleza del asunto a que se refiere la propuesta de la Comisión». Así mismo podrá pedirse una nueva consulta a propuesta de petición de un grupo político o de un mínimo de 23 diputados (art. 42, último párrafo).

Como afirma Pasetti Bombardella³⁴ «La introducción de este artículo aporta una claridad en las relaciones entre las dos Instituciones y obliga al P.E. y, principalmente, a las Comisiones competentes, a ser muy vigilantes sobre la suerte que el Consejo reserva a sus Dictámenes. Tiene la naturaleza, además de reforzar el diálogo interinstitucional y, por consiguiente, desarrollar un mejor entendimiento en beneficio del proceso legislativo comunitario».

2. La «reconsulta por modificación en la Comisión de las Comunidades

Evidentemente, la interpretación del T.J.C.E. a la que nos hemos referido es perfectamente aplicable a la actuación de la Comisión en el entramado decisorio. En efecto, la Comisión de las Comunidades participa en las deliberaciones finales del

33. En el debate sobre la adopción por el Consejo del Reglamento 855/84 relativo al cálculo del desmantelamiento de los montantes compensatorios monetarios aplicables a ciertos productos agrícolas, el P.E., el 12 de septiembre de 1985, adoptó una resolución sobre los problemas jurídicos que se originaban por la consulta al P.E. sobre la rebaja del IVA en favor de los agricultores alemanes por la compensación por el referido desmantelamiento (J.O.C.E. núm. C 262 de 14 de octubre de 1985, pág. 105 y 106) en la que se consideraba que las disposiciones del Reglamento núm. 855/84 difieren sustancialmente de la proposición sobre la cual el P.E. ha emitido su dictamen el 15 de marzo de 1984 (J.O.C.E. núm. C 104 de 16 de abril de 1984, pág. 83). De este modo, el P.E. debería de ser consultado (Punto 2) sobre los elementos sustanciales de los problemas destinados a ser sometidos para su aprobación por el Consejo. Por lo que al diferir ésta sustancialmente de la inicialmente sometida al P.E., éste debe ser de nuevo consultado (Punto 3). La utilización del art. 93.2 T.C.E.E. como base jurídica para modificar una disposición de un Reglamento que estaba correctamente fundado en la base jurídica que suministra el art. 43.2 T.C.E.E., es una decisión unilateral del Consejo, por lo que se pretende evitar que el P.E. y la Comisión jueguen el papel legítimo que les corresponde en la formación del derecho Comunitario (Punto 5). Como así se consideró en los debates parlamentarios (ver intervención del eurodiputado Prout en *Parlement Européen: Debats. J.O.C.E.*, núm. 2-329 annexe, sesión de 10 de septiembre de 1985, págs. 78 y 79) hay una modificación sustancial, implicando ésta la obligación de consultar de nuevo al Parlamento, cuando hay una supresión e igualmente, cuando se produce un añadido a la proposición de la Comisión o cuando hay una combinación de las dos. La misma actitud expresó el P.E. con motivo de la Consulta sobre Reglamentación del Consejo relativa a la cesación de funciones de los funcionarios (J.O.C.E. núm. C 288 de 11 de noviembre de 1985, pág. 103 y 104) pidiendo (punto 3) al Consejo que no altere en el momento de la adopción de la proposición de Reglamento ninguno de los elementos esenciales ya que entrañaría la obligación de reconsultar al P.E.

34. «Le Parlement...», Op. cit., págs. 78 y 79.

Consejo y, por tanto, aquella puede alterar sustancialmente los compromisos adquiridos con el P.E. en la adopción definitiva de la propuesta (como veremos en el siguiente apartado) y así, modificar la propuesta definitivamente adoptada (como iniciativa) de manera sustancial o, aún más, el que la Comisión retire totalmente su proyecto inicial para sustituirlo por un nuevo texto después de que el P.E. hubiere emitido su Dictamen.

El P.E.³⁵ en el R.I. de 1981 establecía (art. 37) que «si después de haber emitido un Dictamen el Parlamento, la Comisión de Bruselas retira su proposición inicial para sustituirla por otro texto, o modifique sensiblemente dicha proposición, el Presidente del Parlamento pedirá que éste sea consultado de nuevo».

La aplicación combinada de los actuales arts. 41 y 42 de R.I. permite un mayor reforzamiento del poder parlamentario frente a la hipótesis de actuación «desleal» del ejecutivo comunitario.

En primer lugar, la exigencia de una nueva consulta parlamentaria, recogido en los párrafos 1.1 y 1.2 del art. 42 (al igual que el ex-art. 37) y, en segundo lugar, una serie de actuaciones parlamentarias cautelares a fin de evitar «una violación potencial o real de los compromisos de la Comisión con el Parlamento» (art. 41.3).

De este modo, en el período comprendido desde que se adopta el Dictamen parlamentario, hasta la aprobación por el Consejo, «para garantizar el cumplimiento efectivo del compromiso de la Comisión con el Parlamento sobre las enmiendas de éste (art. 41.1), durante tres meses al menos, se exigirá permanente información a la Comisión de las Comunidades (art. 41.2) pudiendo la Comisión parlamentaria competente exigir la nueva consulta por el procedimiento del artículo 42 del R.I. «o cualquier otra medida que se estime competente».

Sin duda alguna, el art. 41 del R.I. «pretende dar a la Institución los medios de asegurarse que, en las deliberaciones del Consejo, en las cuales la Comisión participa, la Comisión respetará los compromisos que ha tomado para con el Parlamento, es decir, defenderá ante el Consejo, la actitud común del Parlamento y de la Comisión, actitud precisada en las enmiendas que la Comisión ha introducido en su proposición original, sobre la base de la resolución legislativa del Parlamento y de las enmiendas que forman parte»³⁶.

35. En los debates de consulta sobre el Reglamento de jubilación de funcionarios y del trato preferente, en materia de IVA. a los agricultores alemanes, el P.E. manifestó claramente la responsabilidad que la Comisión tiene como «guardiana de los Tratados» a tenor del art. 155 T.C.E.E., de impedir que se produzca una modificación sustancial por parte del Consejo de su propuesta, recurriendo a los poderes que le confieren los Tratados, incluso el poder de retirar en todo momento sus proposiciones antes de que éstas sean definitivamente adoptadas por el Consejo (punto 4 de la Resolución adoptada por el P.E. el 12 de septiembre de 1985 sobre la rebaja del IVA a los agricultores alemanes, J.O.C.E. núm. C 262 de 14 de octubre de 1985 Cit., y punto 6 de la Resolución de 10 de octubre de 1985 sobre jubilación de funcionarios, J.O.C.E. núm. C 288 de 11 de noviembre de 1985). Ver, en este sentido, intervenciones de Prout y Rothley en Parlement Européen: Debats, J.O.C.E. núm. 2-330 annexe, sesión de 10 de octubre de 1985 en la discusión sobre el Reglamento de jubilación de funcionarios comunitarios por incorporación de funcionarios españoles a raíz de la adhesión a la C.E.E. (id., págs. 211 y 212). El Vicepresidente de la Comisión, Andriessen, consideró inoportuno recomendar una retirada de la proposición, comprometiéndose a persuadir al Consejo en el último estado de la adopción del Reglamento para no cambiar aspectos sustanciales ya habían sido propuestos por la Comisión de las Comunidades (id. pág. 213).

36. William Nicoll, «Le dialogue législatif entre le Parlement Européen et la Commission. Le procédé de renvoi en Commission du Parlement Européen», *R.M.C.*, núm. 316, abril de 1988, págs. 241 y 242.

Esta «actitud común» de los órganos estrictamente comunitarios (P.E. y Comisión) está regulado procedimentalmente en el llamado «procedimiento de consulta, actos sometidos a la lectura única» (arts. 36 a 40 del R.I. reformado en 1987).

3. El procedimiento de consulta al P.E. en la adopción de actos jurídicos-comunitarios sometidos al procedimiento de lectura única

Como ya hemos considerado, el P.E. tenía un papel en el procedimiento de adopción de normas comunitarias, inicialmente consultivo, es decir, el Consejo no podía tomar una decisión (salvo en el poder codecisorio suministrado en la «pequeña revisión» del T.C.E.C.A., a tenor de su art. 95), sin antes proceder a la consulta al P.E.. «En el origen, esta exigencia legislativa puede ser considerada como más procedimental que sustancial, es decir, como constituyente de una simple formalidad, ya que el Tratado no obliga nunca al Consejo a conformarse con la comunicación dada por el Parlamento»³⁷.

Dos problemas planteamos en este apartado: ¿Qué ocurre cuando el Consejo obvia esta «exigencia procedimental»? ¿qué solución aporta la jurisprudencia comunitaria y en qué medida esta decisión permite dotar de contenido la consulta parlamentaria convirtiéndola en «exigencia sustancial»?

A. La interpretación del T.J.C.E. Las Sentencias de 29 de octubre de 1980

Con motivo de la adopción por el Consejo de las Comunidades del Reglamento núm. 1293/79 sobre el establecimiento de disposiciones relativas al régimen de producción de isoglucosa, el Consejo obvió el proceder a consultar al P.E. ya que, éste, al haber rechazado el 11 de mayo de 1979 la proposición de Resolución sobre Dictamen consultivo del referido proyecto de Reglamento, había reenviado dicha proposición de Resolución a la Comisión de Agricultura para nuevo examen. Este procedimiento consultivo quedó paralizado por la finalización del período de sesiones y ante la proximidad de las elecciones a representantes en el P.E., convocadas entre el 7 y 10 de julio de 1979.

La mesa del P.E. en su reunión de 1 de marzo de 1979, decidió no realizar un período suplementario de sesión, entre las sesiones de mayo y la sesión constitutiva del primer P.E. elegido democráticamente. Al margen, como así estableció la Mesa Ampliada, de que las Instituciones Comunitarias pudieran a tenor del antiguo R.I. —art. 1.4—³⁸, proceder a la convocatoria de una sesión suplementaria a fin, únicamente, de examinar las consultas consideradas urgentes.

El Consejo no pidió esta convocatoria suplementaria del P.E. y procedió a la aprobación del Reglamento el 25 de junio de 1973, vulnerando los principios recogidos

37. Mary Dominick: «Le procédure de décision dans la Communauté et le nouveau Règlement Interieur du Parlement Européen». *R.M.C.* núm. 248, junio-julio de 1981, pág. 274.

38. Actual art. 9.5 del R.I., «a petición de la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento o a petición de la Comisión o del Consejo, el Presidente, previa consulta a la Mesa Ampliada, convocará al Parlamento con carácter de excepción».



en el art. 43 T.C.E.E. referentes a la adopción de medidas que conciernen a la puesta en marcha de la Política Agrícola Común³⁹.

Las partes afectadas por el referido Reglamento presentaron una demanda de anulación ante el T.J.C.E. la citada norma comunitaria⁴⁰.

En cuanto a los hechos, éstos podían dejar traslucir que las supuestas maniobras dilatorias del P.E., podrían viciar el derecho de éste a ser consultado.

Se podría presumir igualmente que la afirmación del principio del derecho a la consulta al Parlamento, fundada sobre el principio de la participación de los pueblos en el ejercicio del poder, podría conducir a reconocer al P.E. un derecho de veto en la medida de que la práctica de acciones dilatorias, pudiera hacer imposible la práctica de la consulta, al paralizar el propio P.E. es desarrollo del procedimiento consultivo⁴¹.

Como afirma J. P. Jacqué⁴², y en buena medida esta opinión se plasma acertadamente en la Sentencia⁴³, el Consejo no había solicitado la aplicación del procedimiento de urgencia y no había pedido a la Mesa la convocatoria de una sesión extraordinaria del P.E., como cabía la posibilidad; por lo que la regla «nemo auditur», como excepción es pertinente.

Para el T.J.C.E.⁴⁴ «el Consejo no había agotado todas las posibilidades de obtener el dictamen previo del parlamento. En primer lugar, el Consejo no ha pedido la aplicación del procedimiento de urgencia previsto en el Reglamento Interno del Parlamento, dado que en otros dominios y a propósito de otros proyectos de Reglamento, ha hecho uso de esta facultad. Además, el Consejo había perdido la posibilidad que le ofrece el artículo 139 T.C.E.E. de pedir una sesión extraordinaria de la Asamblea, aún más, cuando la Mesa del Parlamento, en fecha de 1 de marzo y 10 de marzo de 1979, había llamado la atención sobre esta posibilidad»⁴⁵, por lo que la vía para declarar el Reglamento 1293/79 nulo por vicio sustancial de forma, quedaba expedita.

En la exposición de los argumentos de las partes se planteó la discusión acerca del régimen comparado que sobre las instituciones de carácter consultivo existen en los Estados miembros. En este sentido había que delimitar claramente la concepción

39. «A propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea el Consejo, por unanimidad, durante los dos primeros años, y por mayoría cualificada después, adoptará Reglamentos o Directivas sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular».

40. Arrêt 29/10/80 («SA Roquette Frères C. Conseil»), Rec. 1980-7, págs. 333 a 3391 y Arrêt 29/10/80 (Maizena Gmb. H. C. Conseil»), Rec. 1980-7, págs. 3393 a 3426. Al ser ambas Sentencias idénticas en la cuestión que nos interesa —violación de formas sustanciales y derecho de participación del P.E.— referenciamos la primera de ellas.

41. J. P. Jacqué, Op. cit., pág. 522.

42. Id., pág. 522.

43. Arrêt 29/10/80 Cit., punto 11 (donde se tiene en cuenta que el propio Reglamento Comunitario recoge en su tercer apartado que, efectivamente, se ha consultado al P.E.) y punto 36 de la Sentencia.

44. Id., punto 36.

45. Sin embargo Yvon Quintin («Les conditions de la consultation de l'Assemblée», R.M.C. núm. 243, enero de 1981, pág. 59) considera que los razonamientos de la «Sentencia Isoglucosa» expresados, inculcan o tienden a inculcar una imagen de un Parlamento incapaz de apreciar por sí mismo la urgencia de un asunto. Desde este punto de vista, el autor explica los pasos y fechas del procedimiento interinstitucional (ver págs. 6 y 7) de tal manera que la sucesión procedimental, extremadamente rápida en la adopción de decisiones desautorizada la opinión de que el Consejo incurre en una responsabilidad por la no utilización del artículo 1.4 del R.I., quedando más que suficientemente probado que el P.E. era consciente de la urgencia de la consulta que le era pedida.

de la consulta parlamentaria, ya que las instituciones consultivas nacionales nunca pueden paralizar el proceso al cual están invitadas a participar, es decir, el carácter incompleto del procedimiento por ausencia de consulta no expresaría de manera imperativa un vicio sustancial de forma⁴⁶.

Sin embargo, este razonamiento difícilmente puede ser considerado como válido para el ámbito institucional y decisorio de las Comunidades. La consulta al P.E. constituye «la forma específica en el T.C.E.E. de la participación del P.E. en el proceso legislativo de la Comunidad... siendo al menos en los casos en que el Tratado lo prevé expresamente, una condición necesaria (teoría del acto complejo) a la validez del acto jurídico de la Comunidad. La adopción del procedimiento de consulta no podría ser nunca dejada, de ningún modo, a la discrecionalidad de las Instituciones»⁴⁷.

Sin duda es forzar la interpretación doctrinal establecer una comparación, ya de por sí artificiosa, entre la función consultiva del P.E. y las funciones de las instituciones consultivas propias de los Estados miembros, como tampoco, a pesar de haberlo referido, hemos establecido una comparación entre el P.E. y el C.E.S. a la búsqueda de puntos comunes en cuanto a la metodología de sus respectivos procedimientos consultivos.

Como consideró el Abogado General⁴⁸ «las competencias consultivas del Parlamento Europeo representan actualmente el principal medio de asociar los pueblos de la Comunidad a la elaboración de actos jurídicos comunitarios. No se puede comparar de manera absoluta la consulta del Parlamento Europeo en el marco del procedimiento legislativo comunitario a la consulta que es conocida de manera general en los derechos internos de los Estados miembros... los parlamentos de los Estados miembros participan de manera decisiva en la legislación en razón de constituciones democráticas de éstos. Si los mismos Tratados reducen la participación del Parlamento Europeo en la legislación comunitaria a una simple competencia consultiva, esta participación de los pueblos de los Estados miembros en el proceso legislativo, que es restringido y limitado a ciertos casos particulares, no debe quedar sin efecto por el hecho de que la consulta pueda ser completamente descartada sin consecuencias jurídicas».

Así, el T.J.C.E.⁴⁹ interpreta la consulta parlamentaria como «el medio que permite al Parlamento de participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado, a nivel de la Comunidad, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por intermedio de una Asamblea representativa. La consulta regular del Parlamento en los casos previstos, constituye una formalidad sustancial donde su no respeto entraña la nulidad del acto concernido».

46. Arrêt 29/10/80. Cit. (III. Medios y argumentos..., apartado C, violación de formas sustanciales), pág. 3346.

47. Id., pág. 3347. El art. 198 T.C.E.E. referido al C.E.S. establece que: «si lo estimaren necesario el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a diez días a partir de la fecha de notificación que, a tal fin, se curse al presidente: Transcurrido el plazo fijado sin haber recibido dictamen, podrá prescindirse del mismo».

48. «Conclusions de L'Avocat Général M. Gerhard Reischl, présentées le 18 septembre 1980», anexas a la Sentencia 29/10/80. Cit., pág. 3375.

49. Arrêt 29/10/80. Cit., punto 33.

Sin duda, las Sentencias «Roquette y Maizena» confirman de manera clara la importancia de la consulta del Parlamento⁵⁰ y permiten la tipificación autónoma por parte del P.E. de mecanismos que tengan como función llenar de contenido el procedimiento consultivo, ligando de manera indisoluble este procedimiento al de elaboración de actos comunitarios con un alcance general.

Permítasenos un inciso acerca de la intervención del P.E. en el contencioso referido. Por primera vez, el P.E. tenía ocasión de intervenir activamente en un proceso cuya causa era una demanda de anulación contra un acto del Consejo. Sin embargo, esta intervención no venía dada por la cualificación del P.E. como parte codemandante sino que, a tenor del art. 37 de Protocolo del Estatuto del T.J.C.E., se habilita subsidiariamente a intervenir al P.E. siempre que éste tuviera un interés en la solución del litigio sometido ante el Tribunal⁵¹.

Para el Consejo, el procedimiento del art. 173 T.C.E.E. que regula la legitimación para interponer recursos de anulación, impedía al P.E. su legitimación como parte activa en el ejercicio de una acción de anulación, en tanto que instrumento de control de legalidad: Desde la perspectiva del principio de la economía de los Tratados, no podemos asimilar un poder de intervención, reconocido en el Derecho Originario, a un derecho de acción, específicamente acotado en ese propio Derecho⁵².

Anteponer un artículo del Tratado de Roma a una disposición del Estatuto, con el fin de limitar toda intervención al P.E., carece de sentido. El art. 37 del Estatuto del T.J.C.E. no sólo admite un derecho de intervención general que está abierto a todas las Instituciones sin ninguna restricción, sino que además esta disposición tiene garantizado, a tenor del art. 239 T.C.E.E., el mismo valor jurídico que las disposiciones contenidas en los Tratados de Roma, y en concreto, el art. 173 T.C.E.E.⁵³.

No se puede hablar de una utilización desviada del derecho de intervención «incluso si el Parlamento Europeo no ha tenido la posibilidad de disponer de un recurso contra un acto que ha sido adoptado mediante una pretendida violación de sus derechos»⁵⁴.

50. J. P. Jacque, *Op. cit.*, pág. 522.

51. «Los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad podrán intervenir en los litigios sometidos al Tribunal.

El mismo derecho tendrá cualquier otra persona que demuestre un interés en la solución de un litigio sometido al Tribunal, excepto los litigios entre los Estados miembros, entre Instituciones de la Comunidad, o entre Estados miembros por una parte, e Instituciones de la Comunidad por otra.

Las conclusiones de las demandas de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las conclusiones de una de las partes».

52. «Conclusiones...», pág. 3365.

53. *Id.*, pág. 3367, en la Sentencia sobre las Infraestructuras parlamentarias en Bruselas (Arrêt 22/9/88, no publicada), el Tribunal rechazó la intervención (en Auto o Resolución de 3 de Julio de 1987) del eurodiputado Von Der Vring y otros cinco europarlamentarios. Aunque el P.E. fuera parte pasiva en el recurso de anulación interpuesto por un Estado miembro, no se aceptó la existencia de un derecho a intervenir al personal, cuyo único título era únicamente ser miembro de la Institución concernida en el litigio (el que fueran autores de la proposición de Resolución objeto de litigio no les abre la puerta del párrafo 2.º del artículo 37), siendo el principio básico el que la Institución como tal pueda defender en justicia sus propios derechos e intereses. El actual R.I. del P.e. establece en su art. 18.4 que el P.E. está en los actos judiciales representado por su Presidente el cual podrá delegar dicho poder de representación (ver conclusiones del Abogado General F. Mancini a la Sentencia 22/9/88, págs. 5 a 7, del documento oficial). La negativa por parte del T.J.C.E. a dotar al P.E. de una legitimación activa para interponer recursos de anulación se dispone en la Sentencia de 27/9/88 («Parlement Européen c. Conseil»), no publicada.

54. Arrêt 29/10/80. *Cit.*, puntos 17, 18, 19, 20, 21.

El T.J.C.E. explicita claramente, por primera vez, la admisibilidad de la intervención parlamentaria en el litigio de forma voluntaria. El art. 37.1 del Estatuto, en consonancia con el párrafo 1.º del art. 4 T.C.E.E., admite un derecho de intervención sin restricciones para todas las Instituciones Comunitarias. Restringir a una de ellas el ejercicio de este derecho iría en contra de la propia economía del art. 37 y atentaría a la posición institucional querida por el propio T.C.E.E.

La demostración de un interés de intervención para la solución de un litigio, tal y como se exige en el párrafo 2.º del art. 37, se presume a priori, aunque el T.J.C.E. se reserva la posibilidad de verificar su existencia.

B. *La reglamentación parlamentaria del procedimiento de la lectura única. La «reconsulta» parlamentaria en sentido estricto*

La noción de consulta, al no estar definida por los Tratados, quedó plasmada conceptualmente en la interpretación jurisprudencial de 1980. Aunque la consulta no constituye un derecho comparable al poder de legislar, las «Sentencias Isoglucosa» delimitan la consulta como algo más que una petición de Dictamen dirigida al Parlamento, significado claramente que estos dictámenes consultivos expresan claramente una opinión de la Institución Parlamentaria.

El P.E., ante esta interpretación progresiva, procedió a organizar las consecuencias jurídicas que se derivan de la resolución del «asunto Isoglucosa» en lo que se refiere a la consulta parlamentaria⁵⁵.

De este modo el P.E. operó una reforma de su R.I. el 21 de abril 1981, constituyendo la misma una tentativa de carácter procedimental con objeto de dar sustancia y vigor al papel consultivo⁵⁶. El R.I. fragmenta el objeto del debate en el seno del P.E., permitiendo, al poder abstenerse éste de votar una Resolución que concluyera el procedimiento consultivo, obtener de la Comisión de las Comunidades el que ésta retirara o enmendare su propuesta de acto en función de la posición parlamentaria (es lo que se ha definido en un sentido restringido, como «reconsulta» parlamentaria)⁵⁷.

De esta manera el P.E. está en condiciones de ejercer una mayor presión sobre la Comisión acreciéndose la influencia parlamentaria sobre la misma⁵⁸. La reforma reglamentaria no es en sí misma contraria al espíritu —manifestado ciertamente en criterios difusos— de los Tratados, pero sí podría ser contrario su aplicación ya que se podría exceder de los límites fijados por los Tratados si los esfuerzos del P.E. por aumentar los poderes de su Dictamen se transforman en una tentativa de legislar autónomamente⁵⁹.

El antiguo R.I.⁶⁰, antes de su Reforma en 1981, introducía también el mecanismo de la «reconsulta» o la remisión a la Comisión parlamentaria competente del «aviso» parlamentario, para su reexamen. Sin embargo, la consulta formalmente

55. Vlad Constantinesco, «Rapport intrudictif sur le Parlement Européen et sa dynamique politique interne». *Parlement Européen, Bilan. Perspectives*, Brujas 1984, pág. 218.

56. Mary Dominik, Op. cit., pág. 274.

57. Vlad Constantinesco, Op. cit., pág. 218.

58. Maurice Rene Simonnet, «Un Parlement pro Européen». *R.M.C.* núm. 275, marzo de 1984.

59. Mary Dominick, Op. cit., pág. 278.

60. Id., 276, antiguos arts. 22.2 y 22.1.

terminaba con el voto de la Resolución independientemente de las respuestas que fueran dadas por parte del ejecutivo comunitario, votándose en sesión plenaria la proposición de Resolución. Si ésta era adoptada por el P.E., se transmitía de manera inmediata al resto de las Instituciones implicadas en el proceso de decisión.

Sin embargo, los efectos de las «Sentencias Isoglucosa» comenzaron a manifestarse incluso antes de la reforma reglamentaria. En el procedimiento de adopción de la Directiva relativa al derecho de residencia de los súbditos de los Estados miembros sobre el territorio de otro Estado miembro⁶¹, la Comisión de las Comunidades aceptó defender ante el Consejo las enmiendas parlamentarias, pero sin recoger formalmente éstas en la proposición modificada de la Comisión transmitida al Consejo, limitándose a una defensa oral de las mismas.

La Comisión Jurídica del P.E. consideró que la Comisión de las Comunidades estaba comprometida a tenor de las declaraciones hechas ante el P.E. y que, por tanto, debería de modificar su proposición de Directiva incluyendo explícitamente el conjunto de enmiendas aceptadas. La Comisión aceptó finalmente presentar una segunda propuesta de modificación⁶².

El R.I. reformado, se aplicó por vez primera en lo que se refiere al procedimiento consultivo, en la sesión de mayo de 1981, donde se rechazó una propuesta de la Comisión concerniente a las adquisiciones para el consumo de tabaco manufacturado⁶³.

En esencia los ex arts. 32, 35 y 36 (y el ya citado ex art. 39 en relación al Consejo) del R.I., introducen innovaciones sustanciales al parco procedimiento consultivo, tal y como viene delimitado en los Tratados Constitutivos. En el ex art. 32 (actual art. 36) se fragmenta la conclusión del procedimiento consultivo por parte del P.E., con la votación de la propuesta de Resolución (párrafo 3.º) al votar el P.E. en primer lugar, sobre las enmiendas, si es que las hay, a la propuesta de la Comisión, acto seguido, la propuesta eventualmente modificada y, finalmente la propuesta de Resolución contenida en el Dictamen con las enmiendas que, en su caso se hayan presentado, votando finalmente el P.E. el conjunto de la propuesta de Resolución (párrafo 4.º), procediendo a transmitir ésta, como tal Dictamen consultivo, al Consejo y a la Comisión (ex art. 32.5).

De esta manera se introduce una singularidad procedimental y es que el propio P.E. puede introducir enmiendas sobre la propuesta de la Comisión al margen de las enmiendas que se pueden plantar a la propuesta de Resolución parlamentaria expresada por la Comisión parlamentaria competente⁶⁴.

El ex art. 32 se encuentra locacionado actualmente en el R.I., por la reforma de 1987, en el art. 36, el cual se ha visto sometido a una reforma posterior de sus apartados 1 y 5⁶⁵; distinguiendo en el apartado 1.º entre consultas formuladas por

61. Doc. 1-40/80 de 31 de marzo de 1980 (Rapporteur: Gonella) citado por J. P. Jacqué, *Op. cit.*, pág. 523.

62. Parlement Européen: Debats. J.O.C.E. núm. 1-263 annexe, págs. 233 a 237 citado por J. P. Jacqué; *Id.*, pág. 523.

63. Mary Dominick, *Op. cit.*, pág. 278.

64. *Id.*, pág. 276. Como considera Antonio Embrid Irujo (*Op. cit.*, cita en pág. 81), en esencia hay un trámite en Comisión y otro en Pleno.

65. Parlamento Europeo: Documentos de Sesión. «Informe elaborado en nombre de la Comisión de Reglamento, de Verificación de credenciales y de inmunidades. Sobre la modificación de los apartados 1 y 5 del art. 36 del Reglamento» (Ponente: Amadei). Doc. A2-0193/88 de 28 de septiembre de 1988.

el Consejo, tal como se establece en los Tratados, de manera obligatoria o facultativa y las solicitudes de Dictamen presentadas por la Comisión, «que son el resultado de las presiones ejercidas en el pasado por el Parlamento con el fin de participar en la preparación de las propuestas que habrá de someter al Consejo y de orientar a la Comisión en el ejercicio de los poderes que le son conferidos». Este tipo de consulta se inauguró cuando la Comisión solicitó el 23 de septiembre de 1987, Dictamen al P.E. en relación a la ejecución de un programa de ayuda en favor de países endeudados del Africa Subsahariana que contenía una propuesta de Decisión del Consejo para la asignación de medios financieros para la ejecución de un programa especial⁶⁶.

Igualmente se reforma el apartado 5 del actual art. 36 en el sentido de que la declaración parlamentaria por la que se aprueba, rechaza o modifica la propuesta de la Comisión «podrá ir precedida de un breve considerando que exponga la valoración política en la que el Parlamento basa su toma de posición. Este considerando únicamente podrá ser aprobado o rechazado»⁶⁷. De este modo se evita que el P.E. se encuentre imposibilitado para «emitir juicios de carácter político cuando participa en el procedimiento de codecisión con las demás instituciones»⁶⁸. y sin embargo, «para no correr el riesgo de ampliar en demasía los debates y las votaciones sobre el texto que contenga los elementos políticos en que el Parlamento basa su toma de posición, se ha previsto que el considerando en cuestión no pueda ser objeto de enmiendas»⁶⁹.

Con la fragmentación suministrada en el procedimiento de votaciones por el ex art. del R.I., el P.E. introdujo también en su Reglamento dos incentivos procesales en la Reforma de 1981, expresados en los ex arts. 35 y 36 que son los que más claramente definen la «reconsulta».

En el ex art. 35 se dispone que si la propuesta de la Comisión de Bruselas no obtuviere los votos suficientes, antes de que el Pleno se pronuncie a través de la propuesta de Resolución, se invitará a la Comisión de las Comunidades a retirar esa propuesta (párrafo 1.º). Si ésta no se atuviera a la recomendación parlamentaria, el P.E. puede negarse a finalizar el procedimiento consultivo, al no votar la propuesta de Resolución, reenviando el asunto a la Comisión parlamentaria competente para su reexamen y emisión de nueva propuesta de Dictamen en el plazo de un mes (párrafo 3.º).

De este modo, el P.E., procede a apropiarse de manera unilateral del poder de realizar una segunda lectura, siendo más, que una prerrogativa parlamentaria, un intento meramente dilatorio para buscar puntos de negociación con la Comisión en el sentido de lograr un texto aceptable para ambas Instituciones⁷⁰.

Es obvio, por tanto, para ver el efecto útil de esta maniobra dilatoria, que el voto negativo sobre una propuesta de la Comisión, no debe ser considerado como constituyente de un «avis» consultivo del P.E.⁷¹.

66. Id., págs. 7 y 8.

67. Id., pág. 5.

68. Id., pág. 7.

69. Id., pág. 9.

70. Maurice Rene Simonnet, Op. cit., pág. 106.

71. Id., pág. 106.

Sin embargo, frente a la hipótesis de rechazo global, es más frecuente que el P.E. sea favorable a una parte de la propuesta de la Comisión, pretendiéndose en última instancia que ésta modifique ciertos aspectos de su propuesta inicial.

En el ex art. 36 del R.I., se establecía la posibilidad de poder adoptar la propuesta de la Comisión de las Comunidades en su conjunto «a reserva de las enmiendas que la mismo tiempo se hayan adoptado» (párrafo 1.º), aplazándose la votación del conjunto de la propuesta (y por tanto la finalización del procedimiento consultivo) en tanto no se conozca la posición de la Comisión de Bruselas. En caso de que ésta no haga suyas las enmiendas parlamentarias, el P.E. puede aplazar la votación final, devolviendo la propuesta de Resolución a la Comisión parlamentaria competente para que emita un nuevo Dictamen en el plazo de un mes (párrafo 2.º)⁷².

Como afirma Mary Dominick⁷³, se ha buscado introducir un «puente interno» con la Comisión más que el pretender retardar el procedimiento legislativo como una suerte de amenaza a la Comisión. En efecto, la dilación reglamentaria pretende la búsqueda de fórmulas convencionales entre los órganos comunitarios frente al Consejo a través de un acto constituyente de enmienda a la proposición de la Comisión, mutándose de esta manera la naturaleza y la «ratio» de la consulta.

Actualmente, los ex arts. 35 y 36 se encuentran contenidos respectivamente en los arts. 39 y 40 del R.I. (reforma de junio de 1987) que diferencia el procedimiento consultivo en los actos legislativos sometidos a lectura única, del procedimiento de cooperación que establece el nuevo art. 149 T.C.F.E. reformado a raíz de la entrada en vigor del A.U.E.

Sustancialmente, los arts. 39 y 40 del actual R.I. están redactados de modo más inteligible e introducen modificaciones a los arts. 35 y 36, acentuando el carácter dilatorio en la adopción del Dictamen parlamentario⁷⁴.

En primer lugar, junto a la posibilidad de rechazo de la Comisión de las enmiendas parlamentarias, cabe la posibilidad, no contemplada en el antiguo art. 36, de que la comisión no estuviera en condiciones de manifestar su posición ante la aprobación del P.E. de su propuesta, pero introduciendo enmiendas a la misma. En este caso, la Comisión «comunicará al Presidente o a la Comisión competente en qué momento podrá hacerlo; en este caso la propuesta se incluirá en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones siguientes» (art. 40.1, párrafo 2.º).

En segundo lugar, en el procedimiento de reconsulta por rechazo o enmienda de la propuesta de la Comisión, expresado en una segunda lectura de la comisión parlamentaria de referencia, se amplía el plazo de un mes para la realización de nuevo dictamen a un plazo máximo de dos meses (art. 39.3, párrafo 2.º y art. 40.2, párrafo 3.º), existiendo la posibilidad de ampliar este plazo si la Comisión competente se viera incapacitada para elaborar una nueva propuesta de Dictamen,

72. Como bien recogía en su interpretación el R.I. de 1981 «el procedimiento de devolución al amparo del párrafo 2 es un elemento del procedimiento de consulta. El artículo 36 determina que el Presidente o el ponente de la comisión competente podrá proponer el aplazamiento de la votación sobre la propuesta de resolución. Esta disposición constituye no sólo un derecho, sino también un deber de aconsejar al Parlamento, deber que incumbe al Presidente o bien al Presidente de la Comisión de referencia, a la luz de la apreciación por el uno o por el otro de la actitud de la Comisión de Bruselas».

73. Op. cit., pág. 278.

74. William Nicoll, Op. cit., pág. 241.

en aplicación combinada de los arts. 103.1 y 4 con el 74.1 del R.I., de tal manera no estaría ya sometido a plazo alguno o, en todo caso, su delimitación es potestad del propio Parlamento, con lo que el bloqueo del procedimiento de lectura única en la adopción de actos legislativos comunitarios, puede alcanzar consecuencias imprevisibles (art. 39.4 y art. 40.2, párrafo 4.º del R.I.)⁷⁵.

75. Art. 103.1 R.I.: «todo diputado podrá solicitar la devolución de un asunto a la Comisión en cualquier momento del debate hasta el comienzo de la votación final, salvo lo dispuesto en el apartado 2.º del art. 99.

Asimismo, se podrá solicitar la devolución a Comisión al comienzo de cada período parcial de sesiones cuando se discuta en la orden del día 8 la aplicación del apartado 2 del artículo 40 no excluye la solicitud de devolución a Comisión conforme al art. 103)». Art. 103.4 R.I.: «En caso de devolución, el Parlamento podrá señalar el plazo para que la Comisión presente sus conclusiones». Art. 74.1 R.I.: «Al comienzo de cada período parcial de sesiones, el parlamento se pronunciará sobre el Proyecto de orden del día que le proponga el Presidente, sin introducir otras modificaciones que las propuestas por el Presidente o las que se presentaren por veintitrés diputados como mínimo. No obstante, un grupo político o como mínimo trece diputados podrán presentar una propuesta de modificación del proyecto de orden del día en cada período anual de sesiones. Estas propuestas se presentarán al Presidente, al menos una hora antes de la apertura del período parcial de sesiones. Sólo podrán intervenir en este trámite, el autor de la propuesta y un orador a favor y otro en contra, cada uno durante tres minutos como máximo».