

# EL PARLAMENTO EUROPEO EN UNA EUROPA CONSTITUCIONALIZADA

ALFREDO ALLUÉ BUIZA\*

SUMARIO: I. La evolución del Parlamento Europeo en la adopción de decisiones comunitarias: de Institución consultiva a coautoridad legislativa II. Los avances en la función parlamentaria de control e investidura de la comisión. III. La legitimación democrática del Parlamento Europeo. Pluralismo político y elecciones. IV. La potestad autoorganizativa del Parlamento. El problema de la sede. V. La posición del Parlamento Europeo en la Constitución Europea.

## I. LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES COMUNITARIAS: DE INSTITUCIÓN CONSULTIVA A COAUTORIDAD LEGISLATIVA

Históricamente, la estructura institucional comunitaria no puede, ni debe, ser comparada con el sistema de parlamentarismo racionalizado propio de los sistemas constitucionales de la mayoría de los Estados miembros. La peculiar estructura institucional del sistema comunitario, a pesar del reconocimiento del principio de equilibrio institucional comunitario, tal y como se recogía en el viejo art. 4 del Tratado de Roma, y desarrollado por la Jurisprudencia comunitaria, no correspondía a dicho modelo organizativo. Además, la estructura institucional ha estado en constante evolución, atendiendo esta dinámica a tres procesos: la reforma del Derecho Originario en sus aspectos orgánicos y decisionales, la interpretación progresiva y extensiva del Tribunal de Justicia acerca del papel y de las relaciones entre las instituciones y la propia práctica interorgánica, en una suerte de «mutación constitucional» que, sin embargo, paradójicamente, ha sido esencial para sucesivos avances mediante la reforma de los Tratados. Estos procesos han hecho que la dialéctica interinstitucional haya gravitado

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.

entre el «déficit democrático» (concepto, a nuestro entender, cada vez más aparente que real) y el progresivo establecimiento de una Comunidad de Derecho basada en el principio de constitucionalidad, principalmente a través de la legitimación comunitaria de sus Instituciones y no solamente, o de manera preeminente, por el aporte de la legitimación democrática de los propios Estados miembros.

En lo que concierne al Parlamento Europeo, al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, éste, como afirmaba Christoph Sasse, en 1976<sup>1</sup>, parecía «equipararse a los parlamentos del período histórico de la monarquía constitucional... se comprende todavía como el opositor natural del ejecutivo, como el defensor de la voluntad popular, como el motor de una transformación constitucional en el sentido de la democracia». Y esto era así, pues, históricamente, el Parlamento ha sido esencialmente un órgano consultivo, configurándose como un órgano de control, si bien su función consultiva tenía un reconocimiento político por parte de los ejecutivos comunitarios, no siendo sus formulaciones meramente técnicas, como eran las realizadas por otros órganos consultivos como el Comité Económico y Social. Esta función, que no tenía un valor jurídico vinculante, sin embargo, prefiguraba a la Asamblea como una Institución cuya relevancia iba a ser a corto plazo cualitativamente superior a otros órganos consultivos.

En este sentido, el Parlamento Europeo hizo valer siempre su derecho a ser consultado como primer paso hacia el logro del derecho a codecidir, de tal modo que la competencia consultiva debía de irse transformando en un derecho a manifestarse en todos los aspectos esenciales de la Integración y, en principio, en la adopción de decisiones de carácter legislativo y, fundamentalmente, sobre el conjunto de proyectos de textos destinados a definir una opción política para la Comunidad, es decir, el conjunto de actos de aplicación de los Tratados (el Derecho Derivado) tendentes a orientar acciones comunitarias en un sentido determinado.

Así, durante los años setenta (período de un fuerte impulso de la Integración) el Parlamento insistió (siendo todavía una Asamblea dotada de una legitimidad democrática indirecta) en múltiples resoluciones, en la exigencia de participación en la elaboración de las normas comunitarias de la siguiente manera: 1. Que en el proceso de toma de decisiones se tuviera en cuenta las iniciativas parlamentarias (jurídicamente inexistentes) a la hora de que la Comisión elaborara sus propuestas. 2. Que las propuestas o proyectos de la Comisión fueran analizados simultáneamente por el Consejo y el Parlamento y que el órgano intergubernamental estatuyera sobre la base del dictamen parlamentario. 3. En caso de que existiera discrepancia, se hacía necesario establecer mecanismos consensuales o de concertación, similares a las prácticas consuetudinarias en expansión en estos años a raíz de la modificación de las disposiciones presupuestarias.

El interés del Parlamento Europeo de superar su mera función de control (consulta, censura a la Comisión y posibilidad de rechazar el presupuesto anual) y con-

---

<sup>1</sup> «Le renforcement des pouvoirs du parlement Européen, et specialment ses nouveaux pouvoirs budgetaires». *Le Parlement Européen; pouvoirs, élection, rôle futur*. Liège, 1976, pág. 51.

vertirse en una institución codecisora o colegisladora tuvo su aldabonazo en 1980 con la interpretación expansiva del Tribunal de Justicia en las famosas «Sentencias Isoglucosa» de 29 de octubre de 1980<sup>2</sup>. En esta Jurisprudencia, el Tribunal manifestó que la competencia consultiva era cualitativamente superior a la actividad consultiva que se registra en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, ya que las competencias consultivas del Parlamento Europeo debían de ser el principal medio de asociar a los pueblos de la Comunidad Europea a la elaboración de los actos jurídicos comunitarios, ya que, para el Tribunal, «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 de quedar sin efecto por hecho de que la consulta pueda ser completamente descartada sin consecuencias jurídicas».

En definitiva, la Jurisprudencia comunitaria dotó de valor jurídico a la consulta, entendiendo que ésta es «el medio que permite al Parlamento 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, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por intermedio de una Asamblea representativa».

Este último inciso nos permite comprender esta interpretación. Efectivamente, en 1979, el Parlamento Europeo adquiere una legitimación democrática directa, producto de las primeras elecciones europeas celebradas ese año. Este factor de legitimación hacía tremendamente contradictorio la existencia de un Parlamento supranacional dotado de escasas potestades en relación a la adopción de decisiones comunitarias. En el nuevo Parlamento elegido democráticamente, se inaugura un período de reglamentaciones autónomas a fin de dar sustancia colegisladora a la competencia consultiva. Estos procedimientos de «reconsulta parlamentaria», que trascendían, vía reforma del Reglamento Interno, las potestades atribuidas en los Tratados, encuentran su traducción en los mismos con la introducción del Procedimiento de Cooperación en la primera gran reforma del Tratado de Roma: el Acta Única Europea, la cual entró en vigor en 1987, instituyéndose un procedimiento de doble lectura, mediante reforma del art. 149 del Tratado de la CEE inspirado en la «reconsulta» parlamentaria ya existente, y que optaba por intensificar el encuentro entre los dos órganos estrictamente comunitarios: Comisión y Parlamento Europeo. Existe, además, la posibilidad, en este procedimiento instituido en el Derecho Originario, de que el Parlamento Europeo estableciera alianzas con uno o varios Estados con posiciones favorables a la Integración, a fin de evitar que el Consejo salvara con su unanimidad el bloqueo impuesto por el Parlamento Europeo.

---

<sup>2</sup> Y, anteriormente, la Sentencia «Chemiefarma» de 15 de junio de 1970. En este sentido, en la Jurisprudencia más reciente acerca de la necesidad de no agotar la consulta cuando se produzcan discrepancias con el Parlamento Europeo, en la búsqueda de búsqueda de consenso a través de nuevas consultas con la Institución parlamentaria, ver, por todas, Sentencia «Eurotunnel» de 11 de noviembre de 1997.

Con la reforma del Tratado en Maastricht (art. 189B del Tratado) se introduce un nuevo procedimiento que incide en la naturaleza colegisladora del Parlamento. El procedimiento de codecisión tenía como novedad la aparición en la segunda lectura, de un Comité de Conciliación interinstitucional con el fin de que éste aprobara una posición común entre las Instituciones y, sobre todo, abre por primera vez una posibilidad real de encuentro entre el Consejo y el Parlamento, ya que el Consejo puede estatuir sobre la base de las enmiendas parlamentarias, desapareciendo la función «filtradora» de la Comisión, quedando esta Institución, en el seno del procedimiento, como un mero mediador o consultor encargada de aproximar posiciones entre los dos interlocutores, comportando un diálogo directo entre las dos Instituciones que comparten el poder de legislar, pues el Parlamento Europeo ya es, en un amplio ámbito material, una coautoridad legislatora con capacidad unilateral de veto. Dicho procedimiento, como en su día el de cooperación (procedimiento obsoleto, hoy todavía vigente, aunque con un carácter residual) adolece de una fuerte complejidad procedimental, criticada por la doctrina<sup>3</sup>, pero tal vez sea esta complejidad, y no en su simplificación, donde se manifieste el Parlamento Europeo como un verdadero órgano de control, potestad paradigmática en el sistema de parlamentarismo racionalizado, que va más allá de su capacidad de colegislar.

Este procedimiento de codecisión, estructurado en múltiples fases y lecturas que originan estudios y debates sobre una materia concreta y que obliga a una pluralidad de actuaciones y a las más variadas maniobras dilatorias que se prolongan en el tiempo, hace, que sin ser tan intenso ni tener la fuerza de los mecanismos clásicos de control parlamentario, que por esencia son breves y sumarios, exprese la más auténtica función de control de las que son reconocibles en la actividad parlamentaria<sup>4</sup>. Dicho procedimiento que en las sucesivas reformas de los Tratados (Amsterdam y Niza –art. 251–) se va ampliando materialmente a nuevos terrenos de la intervención comunitaria, simplificándose un tanto en Amsterdam y permaneciendo inalterado en la reforma de Niza, actualmente en vigor, frustrándose, no obstante, la posición del Parlamento Europeo de que la utilización de este procedimiento fuera la regla general para la toma de decisiones en el seno de la Unión<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Procedimiento «esperpéntico y atrabiliario, exponente de la estulticia burocrática», como afirma Araceli Mangas Martín: «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, año 2, enero-junio de 1998. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 16.

<sup>4</sup> Como afirma María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ («La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político»). *Revista de las Cortes Generales*, nº 14, segundo cuatrimestre de 1988. Congreso de los Diputados, pág. 91) «la separación temporal entre las actividades del Parlamento encaminadas a obtener una respuesta directa del Gobierno, la inseguridad sobre la suficiencia de estas reservas y, finalmente, la brevedad de estos procedimientos clásicos de control, cuestionan seriamente su efectividad como forma de fiscalización».

<sup>5</sup> «Informe Méndez Vigo» en la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el «Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea», de 4 de mayo de 2001. Parlamento Europeo, Documentos de Sesión 0168/2001, final.

## II. LOS AVANCES EN LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL E INVESTIDURA DE LA COMISIÓN

Reafirmándonos, como hemos dicho en el anterior apartado, en la dificultad de establecer un ámbito cerrado en la función de control parlamentario, entendiendo que esta función está igualmente ínsita en el propio procedimiento legislativo, es verdad que al Parlamento Europeo se le reconoció desde el principio las facultades clásicas de control parlamentario, tanto las meramente vinculadas al control-información como las que llevan aparejadas una sanción jurídica a las Instituciones controladas. En lo que concierne al llamado «control-sanción», el Parlamento puede plantear una moción de censura a la Comisión exigiéndose dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento, teniendo como consecuencia la remoción del ejecutivo comunitario, en caso de que la censura triunfe, tal y como se establece en el art. 201 del Tratado en vigor. Siempre se reconoció la capacidad del Parlamento Europeo de censurar a la Comisión (y por el Acuerdo entre la Comisión y el Parlamento de 5 de julio de 2000, se reconoce la reprobación individual de los Comisarios), instrumento, como también ocurre en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, bastante inoperante, y, en relación al equilibrio institucional de la Unión Europea, mucho más; pues Comisión y Parlamento han aparecido, por su naturaleza esencialmente comunitaria, como aliados naturales frente a la dinámica intergubernamental expresada en el Consejo<sup>6</sup>.

La única vez que esta acción «negativa» del Parlamento ha tenido consecuencias jurídicas ha sido en la crisis de 1999, pues aunque la censura no prosperó, el Parlamento Europeo encargó posteriormente a un Comité de Sabios un informe que fue muy crítico con determinados Comisarios, lo que originó, como resultado de este anómalo procedimiento, la dimisión de la Comisión en pleno al saberse perdida la confianza de la Cámara aunque ésta no llegara a formalizarse, lo que, en opinión de Ascensión ELVIRA<sup>7</sup> «el interés del proceso no radicó en su irregularidad, sino en el intento parlamentario de controlar plenamente a la Comisión, de demostrar su fuerza en un momento significativo, como eran los meses previos a las nuevas elecciones. La dimisión global de la Comisión puede afirmarse que modificó el equilibrio institucional reforzando el peso político del Parlamento».

Y esto es así como contrapartida a la capacidad del Parlamento Europeo a la hora de legitimar a la Comisión en el proceso de investidura y como mecanismo de una articulación equilibrada de la responsabilidad política sobre el órgano comunita-

---

<sup>6</sup> Las mociones de noviembre de 1972, diciembre de 1976 y diciembre de 1998 no llegaron a votarse. Las mociones de junio de 1976, marzo de 1977 y enero de 1999, fueron rechazadas. Ver. Alfredo ALLUÉ BUIZA: «Evolución de la función de control del Parlamento Europeo». En *nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y unión Europea* (Ascensión ELVIRA PERALES y M<sup>a</sup> Dolores GONZÁLEZ AYALA –coords.–), Tirant lo Blanch, Instituto de Derecho Público Comparado «Manuel García Pelayo» de la Universidad Carlos III. Valencia, 2002, págs. 220 y ss.

<sup>7</sup> «La Comisión Europea. Crisis de una Institución». *Id.*, pág. 293.

rio, pues históricamente, la capacidad de elección parlamentaria de la Comisión es obviada en los Tratados, y solamente recogida implícitamente y de manera parcial a partir de 1988, con la reforma del Reglamento parlamentario instituyendo un voto de confianza a la nueva Comisión, que no era esencialmente una investidura, pues ésta ya se había producido indefectiblemente en el seno del Consejo. En el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en vigor, se reconoce la capacidad de aprobación por parte del Parlamento del Presidente y demás miembros de la Comisión designados por el Consejo, donde se reconoce igualmente una previa aprobación del Parlamento a la designación por el Consejo del Presidente de la Comisión (art. 213). Esta disposición implica, en este aspecto, que no en otros, la finalización de una Comunidad contractual de Derecho Internacional (además porque ya no son los Gobiernos de los Estados miembros sino el Consejo el que designa la Comisión) para dar paso a la exigencia propia de una comunidad democrática mediante la cual la influencia del pueblo, o de los representantes directamente elegidos, en la designación –o ratificación– del ejecutivo es, desde luego, un elemento consustancial de la soberanía popular y que avala la necesaria correspondencia del status negativo que representa la censura con la elección o, al menos, coparticipación en la elección de la Comisión por el Parlamento Europeo.

En lo que concierne al llamado, no muy felizmente, «control-información» sobre los Ejecutivos comunitarios, el art. 197.3 recoge el sistema de preguntas parlamentarias a la Comisión, la cual «contestará oralmente o por escrito a todas las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus miembros». El Consejo, en principio, no está obligado a responder a las preguntas parlamentarias; no obstante, el mismo artículo determina en su párrafo 4º que el Consejo será oído por el Parlamento Europeo en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno. Éste, en sus arts. 42 a 44, ha extendido la obligación de la Comisión de contestar al propio Consejo, diferenciándose solamente en una menor perentoriedad en la contestación. Las preguntas pueden ser con respuesta oral o con respuesta escrita, destacándose un «turno de preguntas» en cada período parcial de sesiones, práctica habitual del actual parlamentarismo, pudiéndose reservar parte del tiempo del mismo para preguntas dirigidas al Presidente o a miembros concretos de la Comisión.

Otras actuaciones del Parlamento en materia de control, las cuales van acompañadas de un debate y de una ulterior fijación de una posición política de la Cámara son: el Informe General Anual de la Comisión (art. 200 del Tratado); el Informe de la Comisión sobre las actividades de la Unión Europea; el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Derecho Comunitario en los Estados miembros; debate sobre las Declaraciones y Comunicaciones de la Presidencia del Consejo, de su programa semestral y del balance de sus actividades; Informe posterior a cada Consejo Europeo, así como su Informe Anual escrito (art. 4 del tratado de la Unión); las consultas que la Presidencia del Consejo Europeo debe dirigir al Parlamento Europeo en materia de política exterior y de seguridad común y en lo que respecta a la cooperación policial y judicial (art. 10 del Protocolo 30 y arts. 21 y 39 del Tratado de la Unión).

La nueva práctica de control parlamentario referida a las Comisiones de Investigación de carácter temporal está regulada en el art. 193 TCE, pudiéndose constituir a petición de una cuarta parte de sus miembros a fin de examinar alegaciones de infracción o de mala administración en la gestión comunitaria. A diferencia de las preguntas, el Tratado no prevé la extensión de la competencia investigadora a la seguridad y a la política exterior ni a la cooperación policial y judicial. En lo que respecta a las Instituciones y Órganos sometidos a investigación, además de los propios de la Unión Europea, se ha ampliado a la Administración de los Estados miembros y a las personas facultadas por el Derecho Comunitario para su aplicación, no pudiéndose constituir cuando simultáneamente esté en curso un proceso judicial<sup>8</sup>.

Quizá uno de los mayores problemas que suscita el control parlamentario sobre los ejecutivos comunitarios se origina en el espinoso problema del control de las competencias ejecutivas del Consejo atribuidas a la Comisión, ya que en el Tratado de Niza, al igual que el de Maastricht y Amsterdam en su art. 202, no se produce ningún avance en el sentido de dotar al Parlamento Europeo de la capacidad de controlar las modalidades de ejercicio de estas competencias, las cuales quedan reservadas al Consejo, decididas por unanimidad, previo Dictamen del Parlamento Europeo y a propuesta de la Comisión.

El Parlamento ha manifestado desde siempre su oposición a la práctica del Consejo de ligar las decisiones de aplicación de la Comisión de Bruselas a la opinión de Comités formados por funcionarios de los Estados miembros, ya sean consultivos o reglamentadores, con un marcado carácter imperativo, pues supone la introducción de una desmesurada «comitología» que genera una quiebra en la unidad y coherencia del sistema institucional comunitario, existiendo un vacío en la participación del Parlamento Europeo en la fase de seguimiento de las competencias atribuidas. Como afirma Eduardo Vírgala<sup>9</sup>, la existencia de Comités formados por representantes nacionales «son vistos como instrumentos de la relación Consejo-Comisión a partir de los elementos básicos establecidos por el Consejo en la delegación a la Comisión: la Comisión y el Parlamento han solido recelar de la comitología (así, apuntamos nosotros, el recurso de anulación interpuesto en su día por el Parlamento Europeo contra la Decisión de 13 de julio de 1987 –Sentencia «comitología» de 27 de septiembre de 1988–), mientras es apoyada por los Estados como medio de control intergubernamental».

No obstante, a partir de 1994, se han dado pasos positivos a fin de paliar este déficit, como fue el Acuerdo Interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, reconociendo al Parlamento una capacidad de intervención o la más reciente Decisión de 28 de junio de 1999 que al menos simplifica las modalidades de control o el Acuer-

---

<sup>8</sup> Ver, igualmente, en relación con los procedimientos precontenciosos ante la Comisión, el art. 2.3 de la Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 19 de abril de 1995 relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo (DO L113 de 19 de mayo de 1995, pág. 2).

<sup>9</sup> «El poder ejecutivo en la Unión Europea: Consejo y Comisión». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 119, enero-marzo de 2003. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 329.

do entre la Comisión y el Parlamento de 17 de julio del mismo año donde la Comisión se compromete a informar con regularidad al Parlamento de los trabajos de los Comités y, mediante resolución motivada, la Asamblea podrá expresarse siempre que un proyecto de medidas de ejecución sobrepase las competencias previstas en la norma básica si ésta fue adoptada por codecisión. Igualmente, en el Informe «Corbett» de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento, de 29 de abril de 2003<sup>10</sup>, relativo a la propuesta de modificación por el Consejo de la Decisión de 1999, reconocía la necesidad de que el Parlamento en pleno o una Comisión parlamentaria pudiera adoptar una resolución en la que objete el ámbito de aplicación o el fondo de una medida de ejecución, pudiendo solicitar a la Comisión de Bruselas que retire o modifique la propuesta (como así se establece en el art. 88 del Reglamento Interno del Parlamento).

Para la Eurocámara, este procedimiento cumple el requisito de la equivalencia interinstitucional, pues el Parlamento tiene algo que decir sobre el fondo del proyecto de ejecución, sin pretender que haya de intervenir en todos los detalles de las medidas técnicas de ejecución, sino tan solo poder hacerlo cuando dichas medidas den lugar a problemas importantes o políticamente sensibles, ampliándose así, si bien de manera jurídicamente indeterminada, la función de control parlamentaria. No obstante, como expresa el Informe Corbett, «la comitología es algo confuso que se presta fácilmente a interpretaciones erróneas. Incluso dentro del Parlamento se ha expresado una renuncia a participar en ella, tanto por parte de los diputados de países cuya tradición parlamentaria no recoge el control detallado de dichas medidas de ejecución, como por aquellos que temen que estas disputas resulten difíciles de explicar a la opinión pública, sobre todo si provocan el bloqueo de los actos legislativos importantes».

### III. LA LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL PARLAMENTO EUROPEO. PLURALISMO POLÍTICO Y ELECCIONES

La legitimación democrática del Parlamento Europeo alcanza una mayor consolidación con el reconocimiento en el Tratado de Niza de los partidos políticos a escala europea como sujetos privilegiados para la canalización de la participación política (art. 191). Esta disposición, que reconoce a este tipo de organización política como «un importante factor de integración de la Unión y que contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión», encierra, a nuestro entender, un relevante contenido axiológico, más propio del sistema de democracia militante, que del «agnosticismo constitucional». Bien es verdad que si enlazamos este artículo con la aséptica disposición contenida en el art. 12 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, parece situarnos en la segunda opción. Sin embargo, la propia Carta, a semejanza de la Convención Euro-

---

<sup>10</sup> Parlamento Europeo, Documentos de sesión, A5/0128/2003, final.

pea de Derechos Humanos en su art. 17, dispone de un efecto corrector en el art. 54, cual es la cláusula de prohibición del abuso de derecho, según el cual «ninguna de las disposiciones de la Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta, o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta». Esta disposición nos sitúa en la doctrina de restricción de los derechos por necesidades del sistema democrático.

La expresión «contribución a la formación de la conciencia europea» se sitúa más en el terreno de los valores, que puede permitir una intervención de carácter finalista sobre los partidos políticos europeos; es decir un «pluralismo contenido», justificado por la defensa de los valores democráticos, más bien basado en el principio de la alteridad que en el de la igualdad, que podrá afectar en un futuro próximo a la composición de los grupos parlamentarios y a la diversidad ideológica de la representación parlamentaria. No pretendemos, sin embargo, que se entiendan como críticas estas observaciones. Ya que la evolución en la intervención estatal del pluralismo a través de reformas en la legislación de los partidos políticos, la intervención de la jurisdicción ordinaria (Casos «Vlaams Blok» en Bélgica), los Tribunales Constitucionales (Sentencias sobre la Ley de Partidos Políticos, ilegalización de Batasuna, o candidaturas electorales sucesoras de partido ilegalizado en España) o el giro jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias sobre el «Partido de la Prosperidad») en la búsqueda de compadecer la garantía del pluralismo y la represión del asociacionismo liberticida, nos permite entender que no es descabellada la toma en consideración en un futuro de mecanismos de democracia militante en los propios Estados miembros, lo que, sin duda, tendrá incidencia, en el ámbito de la Unión Europea.

En Niza se añade un segundo párrafo al art. 191, al reconocerse el establecimiento de un estatuto de los partidos políticos a escala europea y, en particular, las normas relativas a su financiación, a través del procedimiento de codecisión. Si bien la Declaración relativa al art. 191 no supone ningún tipo de transferencia de competencias a la Comunidad Europea y «no afectan a la aplicación de las normas constitucionales nacionales pertinentes». En dicha Declaración se establece la reserva por la cual «la financiación de los partidos políticos a escala europea con cargo al presupuesto de las Comunidades Europeas no podrá utilizarse para financiar directa o indirectamente a los partidos políticos a escala nacional». Esto permite pensar en un futurible asociacionismo europeo totalmente autónomo (hasta ahora únicamente el Partido Popular Europeo se acomoda a esta idea) a efectos organizativos de las formaciones consolidadas en los ámbitos nacionales, evitándose así que las grandes opciones políticas europeas establezcan correas de transmisión con los viejos partidos políticos nacionales. De este modo se pretende evitar que se desnaturalice la función de ser sujetos privilegiados de la participación política a escala europea, lo que contribuirá a, si no eliminar, al menos paliar esos pasivos de legitimación que tiene el

Parlamento Europeo, esa posición de subalternidad producto de sus hasta ahora escasas competencias o, también, por el desinterés de los ciudadanos en participar con su voto en su conformación.

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003<sup>11</sup>, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (que contó con la oposición de Italia, Austria y Dinamarca), determinó la exigencia para que un partido político adquiriera la condición de serlo «a escala europea», o alianzas de partidos políticos, cuando éstos estén representados en al menos en una cuarta parte de los Estados miembros o representen al menos el 3% de los votos emitidos en las elecciones europeas en ese mismo número de países. Dicho Reglamento insiste en el principio de «democracia militante», pues estas asociaciones han de garantizar que sus estatutos contengan un programa que exponga los objetivos de los partidos y sus actividades respeten los fines fundamentales de la Unión en cuanto a libertad, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de Derecho. En caso de que no cumpliera con estas condiciones podrá ser retirado del registro, existiendo un comité de personalidades independientes al efecto de realizar dicha verificación, pudiendo quedar excluido de la financiación con cargo al presupuesto de la Unión. Así, en esta Disposición se consagra, pues las verificaciones serán periódicas, sin duda, un control finalista de la actividad de los partidos políticos a escala europea.

En lo que concierne a la elección directa del Parlamento Europeo, el Tratado de Niza reconoce en su art. 190.4 la iniciativa parlamentaria a fin de proceder a la determinación de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo o «principios comunes a todos los Estados miembros», es decir, en la actualidad *no se ha modificado el acuerdo alcanzado en Amsterdam sobre la base de un criterio de flexibilidad, al reconocer en el principio de armonización una opción tan válida como la de un proyecto uniforme*. Estaba claro que lo dispuesto en su día en el art. 138 del Tratado de Roma era totalmente irrealizable pues la última palabra en su adopción la tenía el Consejo por unanimidad, lo que chocaba con los intereses de los Estados miembros que basaban la elección directa al Parlamento Europeo en el sistema mayoritario, desatendiendo, por lo tanto las múltiples iniciativas parlamentarias de proyectos de procedimiento electoral uniforme. Por el contrario, la búsqueda de «principios comunes» permite alcanzar compromisos formales, pudiendo el Consejo estatuir en este sentido. En esta voluntad armonizadora hay que situar la Directiva de 6 de diciembre de 1993 que fija las modalidades de

---

<sup>11</sup> Reglamento CE nº 2004/2003 (DO L297, de 15 de noviembre de 2003). Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004 en la que se establecen las normas de ejecución del Reglamento nº 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. DO L 155, de 12 de junio de 2004. Ver, igualmente, Informe sobre la inserción en el Reglamento del Parlamento Europeo de un nuevo art. 29 bis relativo a las actividades y situación jurídica de los grupos políticos, realizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, de 23 de agosto de 2003. Documento de Sesión A5-0283/2003.

ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, siendo un elemento más de comunitarización de las elecciones europeas; es decir, la superación de las corrientes de voto, hoy por hoy preponderantes, basadas en clave de política nacional.

A fin de dotar de una mayor legitimación comunitaria al Parlamento Europeo, destaca la Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002<sup>12</sup>, por la que se modifica el Acta relativa a la elección del Parlamento por sufragio universal de 1976. En esta nueva decisión se determina que el procedimiento común en los Estados vendrá determinado por el sistema proporcional, no pudiendo quedar éste desvirtuado por la constitución de circunscripciones en función de la descentralización territorial que puede existir en los Estados miembros, declarando incompatible el cargo de parlamentario nacional con el de parlamentario europeo. Esta vieja aspiración de la Eurocámara (hasta ahora se permitía la compatibilidad quedando al arbitrio de las legislaciones nacionales) queda plasmada en esta reforma. Con ella concluye un largo período que arranca con la delegación parlamentaria y de la obligatoriedad, por lo tanto, del doble mandato. La importancia y el papel, aunque limitado, pero cada vez más relevante, del Parlamento Europeo en la adopción de decisiones hacía imprescindible una reforma del Acta de 1976 en este sentido.

¿Cómo afecta a la composición y, en definitiva a su legitimación, la ampliación a veinticinco Estados en este año de 2004? El Tratado de Amsterdam fijó un límite máximo de 700 miembros, pero el Tratado de Niza aumenta el número de escaños hasta 732, lo que, en nuestra opinión representa un número desmesurado de parlamentarios, susceptible de incidir en la eficacia de la Institución y, lo que es peor, expresa más bien un ámbito de legitimación basado en las cuotas nacionales específicas más que en el interés comunitario.

El Protocolo anejo al Tratado en vigor, en su art. 2 modifica el art. 190.1 en cuanto a la distribución de escaños entre los Estados miembros, reservando a éstos 535 y el resto, hasta 732, corresponden a los Estados adheridos. Por otro lado, la Declaración relativa a la Ampliación de la Unión Europea aneja al Tratado establece el reparto de escaños entre los países con los que en su día se comenzó efectivamente el proceso de adhesión. Difícilmente podemos pensar que con estos Instrumentos<sup>13</sup>, al margen de los posibles desajustes que se puedan producir en el ámbito del ejercicio de los derechos de participación<sup>14</sup>, Niza aporte una solución progresiva a los

<sup>12</sup> DO L 283, de 21 de octubre de 2002.

<sup>13</sup> Ver explicación más detallada del contenido de estos Instrumentos en: Alfredo ALLUÉ BUIZA: «la posición del Parlamento Europeo en la etapa de integración abierta en Niza». En *La reforma institucional abierta en Niza*. Antonio CALONGE VELÁZQUEZ –coord–. Instituto de Estudios Europeos, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2004, págs.104 y ss.

<sup>14</sup> Así, las elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar como ámbito de participación adherida a una circunscripción del sudeste de Inglaterra, producto de la resolución jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto «Matthews contra Reino Unido», de 18 de febrero de 1999, de tal modo, que mediante una declaración unilateral del Reino Unido se compromete a que los

efectos de dotar de una legitimación lo más comunitaria posible del Parlamento. Se ha perdido, por ejemplo, la oportunidad, como en su día señalaba el Informe «Anastassopoulos» de la Eurocámara, de introducir la circunscripción transnacional a escala europea, o lista única que diera efectividad a ese reconocimiento, más bien retórico, que el Tratado de Niza otorga a los partidos políticos a escala europea. Hubiera sido bueno dotar al elector europeo de un sufragio concretado en un doble voto con un valor porcentual a la distribución de escaños atribuidos a las listas nacionales y transnacionales, respectivamente, a fin de evitar que las elecciones europeas sean un cúmulo de elecciones nacionales de rango secundario<sup>15</sup>, con un elevadísimo índice de abstención, como ha ocurrido en esta última convocatoria y donde los electores, normalmente los sectores sociales más concienciados, dado el bajo nivel participativo, traducen su voto en un apoyo o una crítica (más bien lo último) de sus respectivos gobiernos nacionales, siendo la composición de la Eurocámara, objeto de la participación, un aspecto colateral y secundario, pues una percepción de que en el Parlamento Europeo se articula una mayoría parlamentaria que determina quién va a ser el protagonista de la dirección política de la Unión Europea, realmente no existe.

#### **IV. LA POTESTAD AUTOORGANIZATIVA DEL PARLAMENTO. EL PROBLEMA DE LA SEDE**

Difícilmente podemos percibir a la Eurocámara como un auténtico parlamento, no solo, a pesar de los avances, por lo limitado de sus potestades, sino igualmente, por los límites que esta Institución tiene para poder decidir dentro de la esfera de su autonomía interna, esencial para la consolidación como auténtica institución parlamentaria. El problema del lugar o, mejor dicho, de los tres lugares de trabajo, territorialmente alejados, es esencial y requiere un comentario, pues no es un tema cerrado.

No hay duda de que, al cotejo del Reglamento Interno, existe una burocratización procedimental que afecta al debate democrático en una Comunidad muy dinámica y con una capacidad de generar normas que supera con mucho el nivel de producción de un parlamento nacional. La amplitud y la farragosidad de estos procedimientos, tal y como se conciben en el Tratado, difícilmente pueden aliviar al Parlamento de su excesiva burocratización en la regulación de su propia actividad.

---

gibraltareños ejerzan el derecho de voto en las últimas elecciones europeas, permaneciendo inalterado el Anexo II del Acta de 1976, lo que ha originado la interposición de un recurso ante el TJCE por parte de España. Al respecto de esta cuestión, ver: Alfredo ALLUÉ BUIZA: «Las elecciones al Parlamento Europeo». En *50 años de la Unión Europea: reflexiones desde la Universidad*. Instituto de Estudios Europeos, Septem Ediciones. Oviedo, 2001, págs.62 y 63.

<sup>15</sup> O, como dice HABERMAS (*El Mundo*, domingo, 20 de junio de 2004, pág. 24), «las elecciones al Parlamento Europeo no son tanto elecciones europeas cuanto un caleidoscopio de imágenes que reflejan la situación de cada nación».

Sin embargo, lo que sí supone una alteración al funcionamiento del Parlamento Europeo es su ubicación en tres lugares de trabajo (Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo). La polémica de las sedes es un problema que se pone encima de la mesa y que se reabre cada vez que se avanza en el proceso de Integración<sup>16</sup>. El «Compromiso de Edimburgo», adoptado sobre la base del art. 216 del Tratado de Amsterdam (actual art. 289) puso fin a una situación de provisionalidad sobre la regulación de la sede que se arrastraba desde la Decisión de los Gobiernos de 1965. Este Compromiso confirma lo estipulado en su día de manera provisional (Secretaría en Luxemburgo, sesiones plenarias ordinarias o períodos parciales de sesiones en Estrasburgo y Comisiones parlamentarias en Bruselas). En todo este período se creó una situación conflictual entre el Parlamento y los Estados interesados en el mantenimiento de la situación, tal y como se prefiguró en 1965: Francia y Luxemburgo. Este conflicto dio lugar a la interposición de recursos de anulación contra determinadas resoluciones de la Eurocámara que alteraban o, simplemente matizaban, la determinación de tres lugares de trabajo y que dieron lugar a un amplio elenco de Sentencias ante el Tribunal de Justicia<sup>17</sup>, en las que, en la mayoría de los casos, prima una interpretación restrictiva de los compromisos intergubernamentales en la materia, ya que, para el Tribunal, «se ha confiado a los Gobiernos de los Estados miembros la responsabilidad de completar el sistema de las disposiciones interinstitucionales previstas en los Tratados al objeto de garantizar el funcionamiento de la Comunidad».

Así, por ejemplo, la sede del Parlamento Europeo fijada en Estrasburgo, «constituye el lugar en el que la Institución se reúne con carácter principal en sesiones plenarias ordinarias y han precisado a estos efectos, de modo obligatorio, el número de períodos de sesiones que deben celebrarse allí... por consiguiente, solo pueden fijarse períodos de sesiones plenarias adicionales en otro lugar de trabajo si el Parlamento celebra los doce períodos de sesiones plenarias ordinarias en Estrasburgo, lugar de la sede de la Institución»<sup>18</sup>.

No hay duda de que el art. 286, el «Compromiso de Edimburgo» y la interpretación restrictiva del Tribunal de Justicia, imponen al Parlamento una sustancial limitación a la regulación autónoma en la organización de sus trabajos, pues dichas limitaciones son inherentes a la necesidad de definir su sede. No obstante, pensamos que la reserva de competencia que se establece en el Derecho Originario a la hora de regular por parte de los Estados la sede y la intensidad de su utilización tiene un límite, ya que una interpretación estricta de dicha decisión puede provocar la paralización o ralentización de la actividad del Parlamento. Es una contradicción flagrante

<sup>16</sup> Marcelino OREJA AGUIRRE (dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol I. Ed. McGraw Hill. Madrid 1998, pág. 560.

<sup>17</sup> Sentencias de 10 de febrero de 1983 («Luxemburgo c. Parlamento»), de 10 de abril de 1984 («Luxemburgo c. Parlamento»), de 22 de septiembre de 1988 («Francia c. Parlamento»), de 28 de noviembre de 1991 («Luxemburgo c. Parlamento»), de 1 de octubre de 1997 («República Francesa c. Parlamento»).

<sup>18</sup> Sentencia de 1 de octubre de 1997.

que se siga manteniendo al Parlamento en una situación itinerante, cuando sus potestades y funciones aumentan progresivamente en cada reforma de los Tratados.

## V. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Históricamente, los Tratados no han reconocido la capacidad de iniciativa legislativa del Parlamento (salvo para cuestiones muy puntuales) y, por lo tanto, la iniciativa de reforma de los Tratados. Del mismo modo, le fue vedada, desde el principio, su participación en los mecanismos de reforma de carácter intergubernamental, propios del Derecho Internacional; siendo admitido tardíamente. El Parlamento quedaba constreñido a realizar única y exclusivamente un dictamen de carácter consultivo acerca de la idoneidad de convocar una Conferencia Intergubernamental para proceder a la reforma de los Tratados.

Esto, sin embargo, no ha impedido que la Institución parlamentaria haya sido capaz de generar un auténtico «indirizzo político» en lo que concierne a la reforma comunitaria. En primer lugar, como hemos dicho anteriormente, por la capacidad del Parlamento, a través de su reglamentación y prácticas internas, de generar una suerte de mutación constitucional, que curiosamente acababa siendo el parámetro material de posteriores reformas intergubernamentales. En segundo lugar, la posición del Parlamento de vincular la adopción de los dictámenes de conformidad con la iniciativa de reforma a una mayor participación en los trabajos preparatorios de las Conferencias Intergubernamentales. En tercer lugar, la práctica de dictámenes de propia iniciativa ha sido un mecanismo esencial que ha permitido al Parlamento expresarse progresivamente en tanto que actor esencial del proceso de integración, configurando un auténtico «indirizzo político» en la Comunidad, ya que, «los dictámenes elaborados por iniciativa de las comisiones pueden dar lugar a proposiciones de resolución aprobadas por el Pleno, que manifiesten al Consejo y a la Comisión la opinión de una Cámara elegida democráticamente, no sólo con respecto a cuestiones de carácter técnico, sino también sobre asuntos de mayor trascendencia política que inciten a los Órganos de la Comunidad a actuar de una determinada manera»<sup>19</sup>.

Además, el Parlamento Europeo, sin competencia alguna para ello, ha sido lo suficientemente osado para trascender al orden intergubernamental y realizar un nuevo marco constitutivo para Europa con un novedoso sistema reformador atribuido a las instituciones representativas de la Comunidad y a los Estados miembros, en una especie de refundación de la Organización supranacional. Es decir, promover reformas comunitarias que supusieran la emergencia de un auténtico poder constituyente. Evidentemente, estas iniciativas no podían prosperar jurídicamente, pero su

---

<sup>19</sup> Fernando DORADO: «La estructura institucional del Parlamento Europeo». *Revista de las Cortes Generales*, nº 9, tercer cuatrimestre de 1986, pág. 150.

contenido material también ha sido determinante para las primeras reformas esenciales del Tratado de Roma (Acta Única Europea y Tratado de Maastricht) y su novedoso método ha inspirado el modelo de Convención utilizado para elaborar la Carta de Derechos y el actual Proyecto de Constitución Europea.

Así, el Parlamento Europeo, propuso un Proyecto de Tratado de la Unión Europea en 1984, que era un intento de constitucionalizar a la Comunidad, superando el escollo de la unanimidad intergubernamental, con normas muy innovadoras como era su art. 82, que rompía la regla de la unanimidad en el proceso de ratificación. Del mismo modo, en 1990 se planteó otra iniciativa constituyente (Informe «Colombo» sobre las orientaciones relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea», de 11 de julio de 1990), pidiendo que se hiciera una interpretación extensiva del viejo art. 236 del Tratado a fin de dar cabida al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales en una especie de Congreso constituyente europeo con el fin de reforzar la legitimidad democrática frente a las tecnocracias auxiliares, verdaderas protagonistas de anteriores eventos reformadores, de tal modo que este método fuera utilizado en la reforma de Maastricht.

En 1994 el Parlamento aprobó unilateralmente un Proyecto de Constitución, que, imposible de convertirse en norma suprema de la Comunidad a pesar de ser concebida como un Tratado a efectos de su ratificación, sin embargo, como ocurrió con anteriores propuestas, fue un elemento de trabajo esencial para los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 1996 que da lugar al Tratado de Amsterdam por lo que la aporía constituyente del Parlamento siempre ha tenido algún tipo de compensación. Como afirma María Fraile Ortiz<sup>20</sup>, «que aquel proyecto de Constitución Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1994 ofrecía un texto sencillo y legible de cuarenta páginas, en el que se establecían los pilares constitucionales de la Unión Europea, separando así la materia de contenido constitucional del resto de disposiciones».

El Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, da por fin, cabida a esta pretensión. Animado por el sistema de Convención utilizado para la elaboración de la Carta de Derechos, apuesta por dicha metodología para reformar el Tratado de Niza y alumbrar una Constitución para Europa. No obstante, teniendo en cuenta el art. 48 del Tratado de Niza, que exige la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental y la unanimidad para la reforma, y, por otro lado, el método de Convención planteado como paso previo a la conferencia y, si, además, lo conectamos con el art. IV-7 del Proyecto de Constitución Europea que establece un procedimiento híbrido a caballo entre los procesos constituyentes clásicos y las revisiones propias del Derecho de los Tratados, nos debemos hacer la pregunta de si el resultado final del Consejo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004, expresa una Constitución o un Tratado Internacional.

---

<sup>20</sup> «La Declaración de Laeken y el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa». *Cuadernos de Derecho Público*, nº 17, septiembre-diciembre 2002. Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 155.

Desdiciéndome de anteriores reflexiones un tanto críticas con la idea de Constitución en la reforma operada por la Convención<sup>21</sup>, en la tesis de que el «proyecto de Constitución no constitucionaliza la Comunidad, siendo una expresión meramente nominalista; tal vez porque una Constitución sea una entelequia imposible de poner en marcha en el proceso de integración política europea», la verdad es que el Texto propuesto reúne las características que definen una Constitución: Carta de Derechos, legitimación y representatividad democrática de las Instituciones, pluralismo, división horizontal de poderes; interrelación y equilibrio de los mismos en la idea de límite al poder; orden de distribución de competencias o división vertical de poderes; articulación de un sistema de fuentes derivado de la Constitución; sistema de garantías jurisdiccionales, etc.

El que siga siendo una norma internacional convencional (la convocatoria de referéndums en todos los Estados miembros durante el período de ratificación puede consolidar esa emergencia de poder constituyente apuntado en la Convención) no impide observar su contenido desde la perspectiva constitucional. La discusión acerca de la diferencia entre Tratado y Constitución, como dice, Luis MARÍA DíEZ PICAZO<sup>22</sup> «suele adolecer de un alto grado de oscuridad», sobre todo si nos movemos, como es la Integración Europea, en un contexto federalizante, «pues la dificultad de distinguir entre constitución y tratado internacional no surge en los Estados unitarios, sino, precisamente allí donde una serie de entidades políticas independientes se han integrado en una estructura superior», de tal modo, continúa el autor «sólo porque un documento se denomine “constitución” o “tratado” no puede concluirse que, efectivamente, se trata de una constitución o un tratado»<sup>23</sup>. Como expresaba la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, «ya tenemos una especie de Constitución en forma de Tratados, pero se trata de una Constitución fragmentada, sin nombre, ilegible e invisible»<sup>24</sup>.

El Parlamento Europeo ha participado en la Convención con dieciséis de sus miembros, dos de ellos componentes del «Praesidium», estando presente en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003, por las garantías dadas por la Presidencia italiana. El Parlamento Europeo se encuentra en el origen de la Convención, pues fue éste quien lo propuso. El método de la Convención refunda la Unión y el debate abierto es mucho más eficaz que el de las conferencias intergubernamen-

---

<sup>21</sup> Ver: Alfredo ALLUÉ BUIZA: La posición del Parlamento..., ob. cit., pág. 116.

<sup>22</sup> «¿Qué diferencia hay entre Tratado y Constitución?». *Cuadernos de Derecho público*, nº 13, mayo-agosto de 2001. Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 85.

<sup>23</sup> Id., pág. 86. El autor, en este sentido suministra no pocos ejemplos históricos como la Constitución de Estados Unidos de 1787, las Constituciones Alemanas de Weimar y Bonn, o la Constitución Helvética de 1848.

<sup>24</sup> Informe «Sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental». Parlamento Europeo, Documentos de Sesión, A5-0299/2003, de 10 de septiembre, pág. 15.

tales a puerta cerrada<sup>25</sup>. Pues bien, ¿cómo se traduce este método de constitucionalizar la Comunidad en dotar de una mayor legitimación y de ampliar sus potestades a la Institución Parlamentaria?

En lo que concierne a su capacidad decisoria, se confirma la legitimidad dual de la Unión, derivada de sus Estados y de sus ciudadanos, pues el Parlamento Europeo es una Institución que representa a los ciudadanos de la Unión, que son quienes eligen a sus miembros, como así lo establece el art. 19 del Proyecto, desapareciendo la expresión, a nuestro entender, poco afortunada, de «representantes de los pueblos de los Estados». De este modo, el Parlamento y el Consejo comparten la potestad legislativa (art. 19 y art. 22, a través del llamado «procedimiento legislativo ordinario» del art. III-301, que es el antiguo de codecisión, sin que sea exigible la mayoría absoluta de los votos emitidos del Parlamento Europeo para adoptar el Acto en tercera lectura (siendo más bien una corrección de estilo); desapareciendo definitivamente el procedimiento de cooperación. El procedimiento legislativo ordinario es aplicable a las leyes europeas y a las leyes-marco, por lo que se convierte en la norma general para legislar, y se amplía, con algunas especificidades formales, a la aprobación del presupuesto anual de la Unión (art. III-309).

Sin tener reconocida con carácter general la capacidad de iniciativa legislativa, el art. III-234 reconoce la competencia al Parlamento para solicitar a la Comisión a que presente propuestas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la Unión, estando obligada la Comisión a motivar su negativa a hacerlo, aspecto éste último no recogido anteriormente en los Tratados.

Mayores avances se producen en beneficio de la Eurocámara en la articulación del procedimiento de revisión de este «Tratado-Constitución» (art. IV-7). El Parlamento goza por primera vez de iniciativa para proponer reformas, aunque éste debe de pasar por el filtro, no muy riguroso, del dictamen favorable del Consejo Europeo por mayoría simple, estando presente el Parlamento, en caso de que así fuera, en la Convención creada al efecto. Además no es necesario convocar una previa Convención cuando las modificaciones no sean sustanciales, pues bastará la mayoría simple del Consejo Europeo a fin de mandar a una Conferencia Intergubernamental la realización de la reforma. El Parlamento en su Informe sobre la aprobación de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, citado por nosotros, considera que esta disposición permitirá ejercer un control de hecho sobre el uso de este nuevo instrumento de revisión constitucional, lamentando, no obstante, esta rigidez constitucional; pues se sigue requiriendo la unanimidad de los Estados miembros y la ratificación por los parlamentos nacionales para que puedan entrar en vigor incluso enmiendas constitucionales de menor importancia<sup>26</sup>. El Informe se mostró especial-

---

<sup>25</sup> *Id.*, pág. 7.

<sup>26</sup> Especialmente crítico y jurídicamente indeterminado es el apartado 4 del art. IV-7 que, pensamos, puede ser una vía de escape a la rigidez constitucional con que opera la unanimidad y que implícitamente puede permitir ulteriormente una reforma «de segundo grado», ya que, «si transcurrido un pla-

mente crítico con el hecho de que no esté previsto sistemáticamente la aprobación del Parlamento Europeo para la entrada en vigor de nuevos textos constitucionales después de su adopción.

En lo que concierne a la legitimación parlamentaria de la Comisión y la adecuada correspondencia de los mecanismos de control y responsabilidad política, es especialmente relevante para el Parlamento Europeo el modo de elección de la Comisión y de su Presidente. Relevante, pues puede comprenderse por fin un Parlamento configurado dialécticamente por la articulación de mayorías y minorías y un Gobierno expresión de la mayoría parlamentaria conformada por un proceso electoral y presente en la Eurocámara, vinculándose el ejecutivo comunitario a la duración de la legislatura parlamentaria.

Así, en la elección del Presidente de la Comisión habrá de tenerse «en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo»<sup>27</sup> y, tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de sus miembros», repitiéndose el proceso en el plazo de un mes en caso de no alcanzar dicha mayoría (art. 26.1). De este modo, nos encontramos ante un procedimiento de investidura bastante similar al de los sistemas constitucionales: *habrá de tenerse en cuenta la adscripción ideológica del Presidente de la Comisión en relación a la mayoría de la Cámara, actuando el Consejo Europeo, sin embargo, más allá de la función propia que tienen los órganos que proponen candidatos a los parlamentos nacionales, no quedando claro si las consultas «apropiadas» se hacen con los grupos políticos del Parlamento recién constituido o entre los miembros del Consejo Europeo.*

En lo que respecta a la elección de Comisarios, si bien el Parlamento no participa en la elección inicial, pues está reservada a los Estados y, en última instancia al Presidente electo, sin embargo deberán someterse colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo (art. 26.2). Esta ulterior aprobación del Parlamento se utilizará igualmente para la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la

---

zo de dos años desde la firma del Tratado por el que se instituye la Constitución, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión».

<sup>27</sup> Se pueden plantear dudas acerca de la mayoría exigible, pues las disposiciones de la Constitución establecen las expresiones «mayoría de los votos emitidos» y «mayoría de los miembros que lo componen». Pensamos que la expresión «mayoría de sus miembros» está vinculado al concepto de mayoría absoluta, al menos de los miembros presentes en la Cámara. Sin embargo, ninguna mayoría se establecía en el Tratado de Niza, pues sólo se habla en el art. 214 de «aprobación», quedando concretado en el Reglamento al establecerse que «aprobará o rechazará su candidatura por mayoría de los votos emitidos», al igual que en la votación de la elección de la Comisión en su conjunto (arts. 32 y 33 del reglamento interno), por lo que pensamos que no está establecido un plus de legitimidad en la aprobación del Presidente en relación al Tratado de Niza, por lo que debe operar el principio de mayoría de votos emitidos, que es lo que se deduce de la votación del conjunto de la Comisión en el Proyecto de Constitución al referirse «al voto de aprobación del Parlamento», al igual que se hacía en el Tratado de Niza.

Unión, nombrado en primera instancia por mayoría cualificada del Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión, pues es uno de los Vicepresidentes de la misma. Órgano resultante de la fusión del cargo de Alto Representante de la PSCE con el Comisario encargado de las Relaciones Exteriores, y, por lo tanto en su condición de miembro de la Comisión, responsable ante el Parlamento Europeo.

La Eurocámara, sin embargo, ha manifestado sus reservas a la función del Presidente del Consejo Europeo (art. 21) al considerar ésta<sup>28</sup> que «no podrá solucionar por sí sola los actuales problemas de funcionamiento de esta Institución y podría tener consecuencias imprevisibles para el equilibrio institucional de la Unión; que, con el fin de evitar posibles conflictos con el Presidente de la Comisión o con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y no poner en peligro el rango de éstos últimos o interferir de alguna forma en el papel de la Comisión en sus funciones de representación exterior, iniciativa legislativa, ejecución de la legislación y gestión administrativa, debe limitarse estrictamente al papel del Presidente del Consejo al encabezar esta Institución». En definitiva, un choque de legitimidades de quien es elegido, en última instancia por el Parlamento Europeo y de quien solo cuenta con la aprobación del Consejo Europeo, por lo que el Parlamento propone someter al Presidente del Consejo a un seguimiento estricto.

Sobre la regulación de los mecanismos de control parlamentario, sustancialmente se mantiene el equilibrio interinstitucional de Niza<sup>29</sup>, además de la comparecencia del Presidente del Consejo Europeo, ante el Parlamento después de cada reunión del Consejo Europeo (art. 21.2). Sin embargo debemos hacer algunas observaciones respecto al espinoso problema de la «comitología» como mecanismo de control sobre la función ejecutiva de la Comisión, que sustrae competencias de control al Parlamento Europeo, problema al que nos hemos referido anteriormente. El Proyecto de Constitución en su art. 36, al determinar los actos de ejecución, establece en su apartado 2º que «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, dichos actos podrán atribuir competencias de ejecución a la Comisión». De este modo, se desactiva el art. 202 del Tratado de Niza, pues ya no son facultades del Consejo conferidas a la Comisión, sino facultades de apropiación por la Comisión para poner en marcha actos de ejecución que se derivan de un acto jurídico realizado entre el Consejo y el Parlamento.

A la luz de esta disposición, ¿debe de seguir existiendo la comitología en detrimento de la función de control del Parlamento Europeo? En los debates de la Convención acerca de la simplificación (Grupo de Trabajo IX)<sup>30</sup> se sigue comprendiendo la existencia de comitología aunque será necesario aligerar procedimientos como los

<sup>28</sup> «Informe sobre el proyecto de Tratado...» cit., pág.11

<sup>29</sup> El art. III-235 reconoce el derecho de iniciativa del Parlamento Europeo para establecer las modalidades del ejercicio del derecho de investigación mediante Ley Europea.

<sup>30</sup> «Documentos de Conclusiones de los Grupos de Trabajo de la Convención Europea». Grupo IX. Parlamento Europeo. Oficina de España. Madrid 2003, págs. 22 y 23.

que pueden producir «call back», es decir los comités de reglamentación. Pensamos que la comitología seguirá presente en el ámbito de decisión, pues el apartado 4 del art. 36 determina «que los actos de ejecución de la Unión adoptarán la forma de reglamento europeo de ejecución o decisión europea de ejecución», es decir, como advertía el Grupo IX de la Convención, en todo caso no depende directamente del Tratado la existencia o no de comitología sino del Derecho Derivado que tendrá que adoptar las referidas fórmulas jurídicas.

Lo que sí está más claro es que, a fin de establecer en el Derecho Derivado la disciplina y el procedimiento de actuación de los Comités, habrá de tenerse en cuenta, cosa que no había ocurrido antes, el papel del Parlamento Europeo como colegislador en condiciones de paridad con el Consejo. Como expresa el Informe del Parlamento Europeo éste «tiene ahora los mismos derechos que el Consejo para determinar las condiciones generales de control y ejercicio de los actos de ejecución (comitología), una medida por la que el Parlamento viene luchando muchos años»<sup>31</sup>. No tenemos muy claro que la comitología se sustituya en un futuro por un sistema de delegación legislativa en manos de la Comisión, como sostiene la doctrina<sup>32</sup>, pues, como afirma Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, «no hay elementos decisivos en orden a saber cual será la solución final que se dé a esta cuestión, que sigue abierta»<sup>33</sup>.

En otro orden de cosas, el Parlamento ha manifestado su insatisfacción por la imposibilidad que éste tiene de poder participar en la elección de otras Instituciones y Órganos de la Unión, pues no han sido atendidas las demandas parlamentarias en la Convención de la necesidad de dictamen conforme para la designación de los miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, en beneficio de un Comité «ad hoc» que habrá de ser consultado (arts. III-260 y III-262). Se consolida, no obstante, el reconocimiento alcanzado en Niza del Parlamento Europeo como sujeto privilegiado para poder interponer recursos de anulación, dándose por finalizada una larga batalla jurídica del Parlamento Europeo a fin de que le fuera reconocida la legitimación activa ante la jurisdicción comunitaria, como compensación a la posibilidad de que pudieran recurrirse los actos del Parlamento Europeo que afectaran a terceros. De un primer reconocimiento del derecho de intervención adhesiva, vía interpretación jurisprudencial, se pasó al reconocimiento de un «ius standi», vía reforma de los Tratados, por el que al Parlamento Europeo se le confería legitimación para recurrir en anulación cuando actos de otras Instituciones incidieran en el ámbito de su autoorganización o de sus prerrogativas. Finalmente, desde la perspectiva de la construcción de un adecuado sistema de garantía constitucional, el

---

<sup>31</sup> «Informe sobre el Proyecto de Tratado...» cit., pág. 19.

<sup>32</sup> Antonio CALONGE VELÁSQUEZ: «Gobernanza Europea: el papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1º semestre de 2004. UNED-CCOO-Ed. Colex, pág. 30.

<sup>33</sup> «La reforma de las Instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 11, septiembre-diciembre, 2003, pág. 938.

art. III-270 ratifica lo estipulado en Niza a fin de dotar competencia a la Asamblea para recurrir «por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de la Constitución o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución».

En lo concerniente a la legitimación y a la distribución de escaños, así como a la potestad del Parlamento Europeo de organizar sus propios procedimientos, destacar, en lo que respecta a su legitimación, que el art. 20.2 de la Constitución establece que los ciudadanos europeos estarán representados de manera decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de 4 europarlamentarios por Estado, no pudiendo superarse el número total de 736. Este número se ampliará notablemente, hasta 786 miembros, de manera provisional, en caso de que se produzca la efectiva adhesión de Rumania y Bulgaria, lo que quiere decir, que para la composición de la próxima legislatura, todos los países excepto Alemania verán disminuidos sus correspondientes escaños, pues el margen de cuatro escaños más (de 732 actuales –tal y como se establece en el Protocolo anexo a la Constitución– a 736 futuros) obliga a una drástica reducción en un Parlamento de Unión ampliada a veintisiete miembros. Sin embargo, a fin de evitar esta situación o, tal vez con el fin de compensar en un futuro a determinados Estados en relación a su influencia en el Consejo, el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004, ha reformado el art. 19.2 del Proyecto de Constitución, ampliando el número total de escaños a 750, con un umbral mínimo de seis escaños por Estado y no pudiendo tener ningún Estado asignado más de 96 escaños, por lo que Alemania también verá disminuida, aunque levemente, su actual representación (99 eurodiputados).

Desde este punto de vista, a expensas de una futura regulación sobre la materia, creemos que, a diferencia de lo que piensa el Parlamento Europeo<sup>34</sup>, no desaparece el vínculo entre la ponderación de votos del Consejo y el reparto de escaños en el Parlamento Europeo, tal y como ocurría en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anexo al Tratado de Niza. En todo caso, cuando se adopte la Decisión (estipulada el art. 20.2, segundo párrafo de la Constitución) que establezca la composición a partir de 2009, podremos establecer conclusiones. En esta Decisión, aunque votada por unanimidad por el Consejo Europeo, serán especialmente relevantes los criterios del Parlamento Europeo, pues la Constitución le confiere el derecho de iniciativa en esta cuestión.

La regulación (art. III-232) del futuro procedimiento electoral uniforme para todos los Estados miembros o el establecimiento de principios comunes queda reservado a una ulterior aprobación mediante una ley o ley-marco, aplicándose la segunda categoría jurídica cuando no pueda establecerse un procedimiento electoral uniforme y sea necesario una dual regulación comunitaria y estatal sobre la materia de acuerdo con «principios comunes». La iniciativa en la elaboración de estas normas queda reservada al Parlamento Europeo, como así ha sido históricamente, exigiéndose la unanimidad y la ratificación de todos los Estados miembros, siendo un ins-

<sup>34</sup> «Informe sobre el Proyecto de Tratado...», cit., pág. 11

trumento «sui géneris» (al igual que lo es al Acta y Decisión de 1976) difícilmente compatible con la categoría de ley establecida en la Constitución y que no supone ningún progreso respecto a Niza.

Por último, tampoco se han producido avances a fin de reconocer al Parlamento la capacidad de organizar autónomamente su ubicación geográfica. El art. 338 confirma el tradicional «statu quo» acerca de la determinación de la sede de las Instituciones de la Unión que será fijada «de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros». En lo relativo al Estatuto y a las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros se regularán por ley europea confiriendo al Parlamento poder de iniciativa<sup>35</sup>. Finalmente, en lo relativo a la regulación de los partidos políticos a escala europea, ésta es parca; el art. 45 del Texto Constitucional reproduce lo estipulado en Niza y el art. III-233 remite a una Ley Europea las condiciones de su Estatuto y su financiación, por lo que en la misma en su día observaremos si se mantiene la filosofía «militante» del actual Reglamento o se opta por una solución más nihilista en la regulación de tan esencial materia.

---

<sup>35</sup> El 4 de junio de 2003 entró en vigor el Estatuto de los Diputados aprobado por el Parlamento Europeo, sin embargo la falta de unanimidad del Consejo ha hecho imposible una regulación de las retribuciones por lo que los europarlamentarios siguen unidos a sus parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo pide («Informe sobre el Proyecto de Tratado...», cit., pág 12) que se derogue los arts. 8, 9 y 1º del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades y los apartados 1 y 2 del art. 4 del Acta de 1976 de elección directa del Parlamento Europeo.