

EL PARLAMENTO EUROPEO

Enrique Guillén López*

SUMARIO

- 1.- Parlamento europeo, parlamentarismo y democracia
- 2.- Parlamento europeo, Tratado constitucional y pueblo europeo
- 3.- El Parlamento europeo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
- 4.- Conclusión

1. PARLAMENTO EUROPEO, PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA

El análisis dogmático del Parlamento Europeo debe comenzar encuadrándose en un análisis del parlamentarismo en el seno de la Unión. Un marco analítico amplio que considere lo que el parlamentarismo ha aportado y aporta a los países miembros desde el punto de vista del principio democrático y el papel que puede/tiene que desempeñar en la nueva Unión que esboza el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Esta primera consideración, estimo, no es en absoluto ociosa, ni responde a una lógica puramente introductoria. Piénsese que los derechos constitucionales europeos¹ alientan la idea de que parlamentarismo es igual a democracia² y sospechan de cualquier forma que se distancie mucho de la

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

¹ Cfr. C. GREWÉ y H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, PUF, París, 1995.

² «En los dos últimos siglos en Europa el término «democracia» ha sido generalmente entendido como sinónimo de régimen político parlamentario. En virtud de ello, los poderes que los órganos nacionales (democráticamente elegidos) pierden inevitablemente en el proceso de

monista. Puede que estas convicciones se den de bruces con la realidad, pero forman parte del imaginario jurídico político y, por tanto, ejercen una papel constructivo fundamental en el diseño -y la crítica- de nuevas estructuras de gobierno, como las de la UE. La labor de desvelamiento de la doctrina pasa en esta ocasión por ensanchar los discursos, o al menos proporcionar los argumentos para que no se reduzcan a consignas estereotipadas. La historia constitucional muestra así que el surgimiento del parlamentarismo es anterior a la democracia, y que ésta, obviamente, es compatible con otras formas de gobierno como el presidencialismo o el semipresidencialismo. Es decir, hay vida después del parlamentarismo y un eventual alejamiento de su órbita de cualquier organización política no destierra inexorablemente la democracia. Por otra parte, el parlamentarismo no es un arquetipo perfecto, acabado, que no admite puntos de fuga en su formulación. De nuevo, de la lectura de la historia se deducen las extraordinarias diferencias entre el inicial parlamentarismo burgués (con su glorificación, especialmente en el Reino Unido, de la libertad de palabra como medio de alcanzar la «verdad» pública) y el actual; entre el parlamentarismo monista de la III República francesa y el parlamentarismo racionalizado que acuña Mirkine-Guetzevitch -demostrando, por cierto, la escasa inocencia del lenguaje, incluso del jurídico, que siempre hace leña del árbol caído; entre aquel que ensalza la responsabilidad política y el que se define a partir de la responsabilidad política «difusa»³. Sin embargo, poner de manifiesto estos matices no equivale a decir que el modelo parlamentario sea prescindible en Europa; implica que su asunción puede darse bajo diferentes formas siempre que el principio democrático esté totalmente a salvo. Aquí está la clave de cualquier modelo de gobierno y aquí está el reto del Parlamento Europeo. Sea o no un Parlamento en un modelo parlamentario, lo que urge es que sea un Parlamento en una democracia. Desde esta óptica se atis-

integración supranacional, deben ser recuperados o directamente en el nivel superior —a través del refuerzo de la posición del parlamento europeo- o indirectamente en el nivel nacional a través de un momento más incisivo de participación y control de la actividad supranacional por parte de los Parlamentos nacionales. A la transferencia de competencias a escala supranacional le sigue la necesidad de «parlamentarizar las nuevas dimensiones del poder»: de este modo, respeta plenamente la lógica de la ingeniería constitucional el refuerzo de la Asamblea parlamentaria, órgano que, más que cualquier otro, encarna el ideal democrático». Cfr. Stefania NINATTI, «La fórmula parlamentaria europea. Desde sus orígenes hasta el Tratado Constitucional», en M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES (Dirs.) e I. GÓMEZ FERNÁNDEZ (coord.), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 95.

³ G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, especialmente págs. 122 y ss.

ban con más propiedad los problemas, porque en una democracia los parlamentos tienen que ser plenamente representativos de la ciudadanía⁴ y la representatividad ha venido siendo articulada, con toda claridad a partir de la Segunda Guerra Mundial, por mediación de los partidos políticos que, en algunos casos (Francia, por ejemplo), sólo tienen como referencia una ciudadanía sin estadios intermedios (las regiones). Algo hay de incierto en la democracia que la UE nos propone, una incertidumbre derivada de la afirmación de un parlamentarismo sui generis (con sumas dificultades en lo tocante a la representatividad de un Pueblo en ciernes) y la postulación de una democracia participativa del afectado directamente por las decisiones. La UE pretende convertirse, desde la cita que encabeza el Tratado, en una auténtica democracia, en una nueva democracia. A la ciudadanía nacional se le añade la ciudadanía europea. A la democracia nacional una europea.

Este trasfondo emerge cuando se considera la importante historia que la UE tiene en relación con la institución parlamentaria, cuando se observan los topoi que han marcado su evolución y su desarrollo. Ha sido habitual hablar del déficit democrático de la UE identificándolo con un déficit de Parlamento y efectivamente, los artífices de la construcción europea han acusado la crítica dando cada vez más poderes a la Cámara en relación con la función legislativa y la función de control. Por otra parte, los Parlamentos estatales no veían clara su posición en relación con la definición política de las instituciones comunitarias y también este aspecto ha sido subsanado de forma importante en el Tratado Constitucional⁵. Estos argumentos han sido esgrimidos por la doctrina para, en un veredicto prácticamente unánime, resaltar que el Parlamento Europeo, cuando no la misma institución parlamentaria⁶, ha sido el gran vencedor⁷ en esa extraña carrera que nos ha conducido hasta el Tratado Constitucional⁸. Vamos a proceder sistemáticamente

⁴ Todo lo soberano que pueda ser en un Estado constitucional. Cfr. M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates* (1975) (Trad. esp. *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, 1980), pp. 150-151.

⁵ Cfr. los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, respectivamente.

⁶ O el también llamado parlamentarismo a múltiples niveles.

⁷ Cfr., por todos P. CRAIG, «The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order», *EUI Working Paper Law*, n.º. 2004/7.

⁸ La extrañeza a la que aludo se refiere a que el proceso de elaboración del Tratado Constitucional no es un proceso constituyente tout court. No obstante, se ha alegado con justeza que tampoco lo han sido aquellos que dieron lugar a la mayoría de las constituciones contemporáneas (casos de Alemania, Italia, Francia o España). A esto, a su vez, habría que

a intentar traducir qué hay de cierto en ello, en lo que es una contribución de conjunto, sintética, que incorpora algunas digresiones que estimo de interés pero que posterga otras para una investigación de más extenso alcance sobre la institución y sobre el sistema de gobierno en el seno de la Unión. Debo también señalar, en este contexto de observaciones preliminares, que muchos de los preceptos ahora comentados ya existían en las versiones anteriores de los Tratados, si bien prescindimos de ellos por entender que el objeto que nos ocupa es interpretar un nuevo cuerpo homogéneo. El objetivo de análisis es el Tratado y a él nos remitimos.

2. PARLAMENTO EUROPEO, TRATADO CONSTITUCIONAL Y PUEBLO EUROPEO

Comencemos por el principio (o por una petición de principio). El Parlamento Europeo se inserta en un conjunto orgánico, el de la UE, marcado por principios *sui generis*. Las ventajas y, sobre todo, la inevitabilidad de la actuación de estos principios⁹ para hacer posible la construcción comunitaria, no deben obstaculizar, sin embargo, la nueva posición que el Parlamento Europeo debe adquirir en una Europa con Constitución¹⁰. La nueva Cons-

añadir dos matizaciones. En primer lugar, que sí se pueden observar momentos constitucionales en las democracias de nuestra era, definidos como momentos en los que la ciudadanía se implica activamente en la definición de los nuevos puntos de partida de una sociedad (cfr. B. ACKERMAN en *El diálogo de la política constitucional*, Gedisa, Barcelona, 1999, por lo que se refiere a la historia constitucional norteamericana). Esto, es de rigor observarlo, no se ha producido durante la redacción del Proyecto de Tratado. De otra parte, que la ausencia de «modelo ideal» de proceso constituyente puede excusarse en los casos antes señalados por los imperativos del grave momento histórico que estas constituciones (la alemana, italiana, francesa o española) venían a cerrar. Esto es, la ilimitación jurídica del poder constituyente no puede operar en situaciones de excepción en un sentido político que es la que concurrían en la Alemania ocupada de después de la guerra y del nazismo. Igualmente, la necesidad de la democracia en España impedía que arreciara el debate sobre la forma de Estado. Pero el Tratado Constitucional ha nacido en una situación envidiable desde el punto de vista de la estabilidad y de la paz. Un verdadero proceso constituyente era teóricamente posible, aunque para ello se precise de una auténtica ciudadanía activa. La paradoja parece finalmente ser que la ciudadanía se implica cuando no puede asumir todo el poder que querría.

⁹ Sigue siendo muy útil la lectura de obras ya clásicas como la de R. ALONSO GARCÍA, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994 (especialmente, pp. 47-59).

¹⁰ Es común mantener que el derecho europeo no puede ser examinado desde las categorías del derecho constitucional interno. En mi opinión, con esa sola aseveración se resuelve poco porque lo que está en cuestión es de qué podemos prescindir o en qué medida se pueden aggiornar los principios que el constitucionalismo ha ido depurando. Estimo que una posición plausible pasa por considerar que la supremacía de las normas constitucionales

titución Europea es el punto de partida de una realidad diferente (debe serlo si consideramos materialmente lo que significa una Constitución: un acuerdo sobre los principios que vertebran nuestra sociedad y sobre las pautas democráticas que se deben seguir en su concreción¹¹) en la que el Parlamento debe cumplir unas misiones absolutamente capitales. El Parlamento Europeo tiene la obligación providencial de establecerse como eje identificable de la UE. Lo es en todos los modelos preexistentes, desde los presidencialistas a, y con mucha más claridad, los parlamentarios. Debemos volver aquí a la consabida polémica sobre la ausencia de un demos europeo alegada como coartada por el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia sobre Maastricht¹². Asumido que no hay un pueblo europeo con características culturales, étnicas, lingüísticas o religiosas comunes¹³, el Parlamento Europeo puede convertirse en el catalizador de una idea de Pueblo en las que estas características pasen a un segundo plano superadas por

internas pueden caer en la medida en que son encarnaciones concretas de una realidad nada fantasmagórica: el constitucionalismo. Las categorías del constitucionalismo, en esta medida, sí que pueden, y deben, servir de parámetro real para examinar el derecho europeo. Podemos, y debemos, estudiar el sistema de fuentes europeo, la forma de gobierno, el orden competencial, su entramado orgánico al trasluz de la democracia, la garantía de los derechos de las minorías, el control del poder, la transparencia y la publicidad, etc. Si la UE es una construcción política, y nadie lo duda ya, este esquema operativo sí que es puramente aplicable. Cómo señalan A. LÓPEZ PINA e I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «el reto consistiría, pues, en comprender el Derecho comunitario desde la experiencia del Derecho constitucional y analizar justamente de ese modo los problemas y las tensiones en la formación del nuevo Derecho común». Cfr. *Elementos de Derecho Público*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 17. Por ello defenderemos en el texto la actualización, si es necesaria, de los derechos de la UE por mediación del órgano parlamentario y no del jurisdiccional o la emergencia de lo político como momento de valoración de los intereses generales que pueda dar lugar a responsabilidad política.

¹¹ Más clara aún resulta esta conclusión si se está de acuerdo, como yo lo estoy, con P. CRUZ VILLALÓN, cuando señala que la Constitución es uno de los escasos referentes colectivos en la actualidad. Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, «La Constitución inédita. La dificultad del debate constitucional europeo», en *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*. Trotta, Madrid, 2004, p. 17.

¹² Recordemos que en la Sentencia de 12 de octubre de 1993 el Tribunal Constitucional Alemán señalaba que «el Tratado de la Unión sirve de fundamento a una confederación de Estados con vistas a lograr una Unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, organizados en Estados, pero no un Estado cimentado en un pueblo europeo».

¹³ L.M. Díez-PICAZO, nos recuerda que la idea griega de demos fue una nueva circunscripción electoral y administrativa de base puramente geométrica, «que fue implantada en Atenas por la reforma política de Clístenes (508 a. C), significativamente para neutralizar la influencia de la tradicional división de la polis en tribus». Cfr. L. M. Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 2002, p. 76.

la voluntad de cada uno de los pueblos integrantes de tener un destino común; esto es, considerando el Pueblo no como una herencia (o un lastre)¹⁴ sino como una voluntad de futuro¹⁵. Un nuevo contrato social no trabado por la historia sino por las posibilidades que se le abren. La consecución de este empeño es, en mi opinión, absolutamente capital porque es posible comenzar sin un Pueblo entendido en términos tradicionales pero hay que forjar ese Pueblo sobre las racionales bases que acabamos de comentar. Así, el Parlamento europeo debe alcanzar el máximo carácter representativo para que sus deliberaciones sean el reflejo de las preocupaciones políticas de la ciudadanía europea, implicada activamente¹⁶ en el proceso de toma de decisiones. Estamos hablando aquí de la responsabilidad parlamentaria en la creación y mantenimiento de una opinión pública europea libre¹⁷; en el Parlamento europeo como lugar de la Política, como espacio público de discusión, deliberación y acuerdo sobre lo común y la mejor forma de regir nuestros destinos. Es posible aceptar lo desmedido de esta pretensión en un momento en el que ni las instituciones representativas ni los partidos políticos de los Estados están en su mejor momento. ¿Por qué exigir semejante capacidad legitimadora del sistema a un nuevo parlamento cuando los de los Estados no la alcanzan? Sin duda, la crisis de los Parlamentos es en los Estados un problema constitucional que debe preocupar, sobre todo, ante la eventualidad de una crisis económica que remueva los valores. Pero mientras ésta no tenga lugar, en los Estados las instituciones pueden superar el descrédito por el «homogéneo» pueblo que las sustenta; «aunque funcionen mal, son nuestras», podría decirse. Por el contrario, transferir competencias a un entramado orgánico no iluminado por el

¹⁴ Quizá utilizando el potencial de Tucídides y el mundo griego al que nos remite con el que se abre el Tratado podríamos comenzar abjurando del concepto de Pueblo y sustituirlo por el de Ciudad, mucho menos patrimonializable. Sobre las posibilidades de la evocación de la Hélade, cfr. A. VON BOGDANDY «Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», REDC, n.º. 75, p. 33.

¹⁵ Ese es el sentido esencial, entiendo, del tercer párrafo del Preámbulo: «Convencidos de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común». Cfr. el análisis muy interesante de A. VON BOGDANDY «Constitución Europea e identidad europea», op. cit., pp. 37-38.

¹⁶ En el sentido del nuevo republicanismo cívico. Cfr. E. GARCÍA LÓPEZ, «Una propuesta de relectura del pensamiento político: John Pocock y el discurso republicano cívico», Estudio Preliminar a J. Pocock, *El Momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Tecnos, Madrid, 2002.

¹⁷ Cfr. AAVV, *Sfera pubblica e costituzione europea*, Carocci, Roma, 2002.

foco de la opinión pública puede tener la peor de las consecuencias para cualquier estructura democrática: la ajeneidad¹⁸. «No sé qué deciden otros. No sé quienes son esos otros: terceros Estados, compañías multinacionales, Banco Central Europeo ¿Por qué defender esto cuando los resultados no me acompañen?»¹⁹. La preponderancia del papel del Parlamento como generador de esa nueva opinión pública europea, de ese nuevo ciudadano europeo, de ese nuevo Pueblo Europeo²⁰, exige rearticular en consecuencia la estructura orgánica de la UE y, en especial, liberarse de lastres como la oscura participación de los lobbies en la toma de decisiones. Mal puede un Parlamento coexistir con instancias en las que se decide sin publicidad políticas tan definitorias de los intereses de los ciudadanos como la energía, los transportes o el mercado audiovisual²¹.

Una nueva Europa se gestará, por el contrario, el día en el que haya una sesión dedicada a fijar la posición del Parlamento en relación, por ejemplo, con la crisis de Irak (en el marco de las competencias consultivas

¹⁸ Salvo que se admita la «peculiar» (sic) teoría de Weiler según la cual, y tras una extrapolación del discurso religioso al político, se es libre si las vinculaciones no se reciben como propias sino como ajenas. Merece la pena la cita literal: «Y, con todo, en la Comunidad sometemos los pueblos europeos a la disciplina constitucional, incluso cuando Europa está compuesta de distintos pueblos. Es un significativo ejemplo de tolerancia cívica aceptar que estamos vinculados a preceptos que no han sido articulados por «mi pueblo», sino por una comunidad compuesta por diversas comunidades políticas: un pueblo, si se prefiere, de «otros». De esta manera, comprometo mi «autodeterminación» como expresión de este tipo de tolerancia interna –hacia mí mismo– y externa –hacia los demás–. (...) Cuando la aceptación y la subordinación son voluntarias, constituye un acto de verdadera libertad y emancipación frente a la arrogancia colectiva y el fetichismo constitucional: una gran expresión de tolerancia constitucional». Cfr. J. H. H. WEILER, «El principio de tolerancia constitucional: la dimensión espiritual de la integración europea», en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, p.116.

¹⁹ Entiendo que debe considerarse, al menos parcialmente, superado el modelo de legitimación a partir de resultados que ha operado como mecanismo de actuación de la UE. Durante decenios la política europea ha combinado la legitimación de origen (en los Estados miembros) con la eficiencia de los resultados (en la UE). La propia existencia de la Constitución Europea supone la admisión de que no se puede seguir sin el concepto de poder constituyente, como quiera que este se defina, emblema de la legitimidad de origen.

²⁰ No existiendo aun un Pueblo europeo sí existe en cambio su Defensor, ubicado profusamente, además, dentro de la parte dedicada al Parlamento Europeo. Es interesante esta figura y su ubicación en tanto que coloca al Parlamento como referente de la idea de Pueblo europeo y como referencia en la defensa de sus derechos.

²¹ Cfr. J. A. ESTÉVEZ ARAUJO, «La ciudadanía europea en el mundo de la globalización», en J. R. CAPELLA HERNÁNDEZ (coord.), *Transformaciones del derecho en la mundialización*, CGPJ, Madrid, 1999, p. 355.

que ostenta merced al artículo I-40.8)²². Una ocasión como ésta, que ha concitado como pocas en los últimos años, la esencia de lo político (en tanto que decisión mayúscula sobre el bienestar colectivo y el concepto de hombre y de justicia), tendrá repercusión mediática y concluirá con una votación de la que cabrá deducir la posición común. Para terceros países, ésta será, en definitiva, la posición de los parlamentarios europeos y, por una derivación simplificadora, el sentir de un Pueblo europeo que, como no es extraño, dependerá en su alumbramiento del certificado ajeno. En esta hipótesis se puede ver que trascendencia material y publicidad pueden ser el origen de una nueva legitimidad para la Cámara Europea. Por tanto, un nuevo modelo constitucional que prescindiera del Parlamento como lugar de la discusión de las alternativas políticas fundamentales está destinado a ser irreconocible.

3. EL PARLAMENTO EUROPEO EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

3.1. Introducción

Habría que comenzar destacando que la definición, organización, funcionamiento y competencias del Parlamento Europeo no están contenidos en un Título único sino que vienen dispersos a lo largo del articulado. Básicamente hay que referirse al Título IV de la Parte I («De las instituciones de la Unión»)²³ y al Título VI de la Parte III («Del funcionamiento de la Unión»). Esta fragmentación plantea algunos problemas ya que, por ejemplo, induce a entender alguna suerte de relación jerárquica entre los contenidos que se incluyen en los preceptos correspondientes. Y es que de forma prácticamente inevitable el intérprete tiende a leer el artículo I-19 como el definitorio de la posición y de las funciones del Parlamento y los III-330 y siguientes como su desarrollo. Una vez contrastado su contenido esta forma

²² En general sobre las competencias consultivas del Parlamento Europeo cfr. P. MATEO MARTÍN, «La función consultiva del Parlamento Europeo», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 745-759).

²³ Mencionemos a estos efectos que Giscard d'Estaing señala que el PE se cita en primer lugar con el objeto de subrayar la legitimidad democrática del sistema. Cfr. P. A. SÁENZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. ALBERTI ROVIRA (Dir.) y E. ROIG MOLÉS (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 159.

de proceder se revela como errónea porque no parece plausible conceder importancia definitoria a la elección por el Parlamento de su Presidente (Artículo I-20.4) y, en cambio, relegar a «desarrollo» los preceptos relativos al estatuto del parlamentario europeo (Artículo III-330.2)²⁴. El hecho de que hubiera que clarificar de inmediato el marco institucional de la Unión no explica suficientemente, a mi juicio, la inclusión en el artículo I-20 de aspectos «accesorios», como el referido en su apartado 4²⁵.

Por otra parte, el estudio del Parlamento Europeo debe encuadrarse en el contexto sistemático dibujado por el Título VI de la Parte I titulado «De la vida democrática de la Unión». Es éste un Título heterogéneo²⁶ con referencias fundamentales para la definición de la forma de gobierno europea y la posición del Parlamento. En primer lugar, estaría el basamento en la democracia representativa del funcionamiento de la Unión²⁷ así como la cualificación de los parlamentarios europeos como representantes directos de la ciudadanía²⁸. La opción es, por tanto, clara a favor de uno de los modelos históricos de la democracia aunque en el mismo título se reconozca algo que remeda una forma de iniciativa legislativa popular²⁹. La democracia en

²⁴ Aspecto sobre el que incidiremos de inmediato bajo otra óptica.

²⁵ En cambio, los tres primeros apartados sí parecen representativos del «contenido esencial» del Parlamento Europeo.

²⁶ ¿Puede saberse por qué se considera en este contexto necesario la mención a las iglesias y a las organizaciones no confesionales como interlocutores estables (artículo I-52)? Resulta de interés señalar que en la contestación francesa al Tratado que tiene lugar en estos días, los opositores socialistas han señalado que no se respeta el principio de laicidad. Cfr. *Le Monde*, 18 de mayo de 2005.

²⁷ Artículo I-46.1: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa».

²⁸ Artículo I-46.2: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento».

²⁹ Artículo I-47. 4: «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten». Lo interesante de esta capacidad, incluida en el último suspiro (como ha señalado A. LAMASSOURE) es que puede incitar una «movilización transnacional» (en palabras de P. MAGNETTE), esto es, una visibilización del Pueblo Europeo. Las citas de LAMASSOURE y MAGNETTE, se contienen en O. BEAUD, S. STRUDEL, «*Démocratie, fédéralisme et constitution*» en *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention* (O. BEAUD, A. LECHEVALIER, I. PERNICE y S. STRUDEL, dirs.), Bruylant, Bruselas, 2004, p. 21. Una forma adicional de intervención directa del ciudadano es

la Unión es representativa y el circuito se inicia en el Parlamento. Democracia representativa y parlamentaria³⁰, base por tanto de una Unión, que también reconoce, como veremos, la que llama «democracia participativa»³¹.

3.2. La representatividad del Parlamento Europeo

En lo que se refiere a su posición constitucional, el Parlamento Europeo es definido como un órgano representativo (artículo I-20. 22): «El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de ciudadanos de la Unión». Esto es: es un órgano representativo en el modelo de democracia representativa (artículo I-46) y participativa (artículo I-47) que la nueva Unión reconoce. Es importante destacar que la representación se afirma respecto de los ciudadanos de la Unión y no de los «pueblos», como en el antiguo artículo 189 Tratado Constitucional, y que la opción elegida es una asamblea unicameral. No se ha acogido finalmente la posibilidad de un Senado, considerando que una suerte de bicameralismo suficiente es el que supone dividir el poder entre el Consejo y el Parlamento.

Ahora bien, la representatividad, como relación entre representantes y representados, es un criterio tendencial que se satisfará en la medida en que otras condiciones estructurales concurren. Así hay que manifestar que debiera ser homogénea en el seno del mismo órgano, homogeneidad que no se advierte cuando los procedimientos y los sistemas electorales, como ocurre en la actualidad, divergen entre los diferentes Estados miembros. El Tratado Constitucional no ha superado este importante escollo ya que no alcanza sino a decir en el artículo III-330.2: «Una ley o ley marco europea del Consejo establecerá las medidas necesarias para hacer posible la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.

la prevista en el artículo III-334: «De conformidad con la letra d) del apartado 2 del artículo I-10, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otras personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente».

³⁰ Aunque la figura de los Presidentes (del Consejo, de la Comisión, o el mismo Ministro de Asuntos Exteriores) puede hacer derivar el modelo en el futuro hacia el presidencialismo como vía más expeditiva para simbolizar una unidad política.

³¹ Aunque sobre esto volveremos más adelante, resulta curiosa la contraposición entre democracia representativa y la participativa ya que siempre habíamos entendido que democracia era igual a participación y que ésta podía articularse directamente o a través de representantes.

El Consejo se pronunciará por unanimidad, por iniciativa del Parlamento Europeo y previa aprobación de éste, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Dicha ley o ley marco entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales»³².

Así pues, seguimos en la misma imposibilidad de lograr un procedimiento electoral uniforme denunciada desde el Informe Patjin³³, lo que conduce a que las elecciones al Parlamento Europeo se celebren en cada Estado miembro aplicando el sistema electoral que rige sus elecciones legislativas internas. No obstante, hay un marco mínimo, fijado por el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo 76/787, y por las modificaciones a ella introducidas por las Decisiones del Consejo de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002 con el objeto, básicamente, de prescribir la proporcionalidad³⁴. Pero las circunscripciones electorales siguen variando y con ellas la calidad representativa del parlamentario, el vínculo que le une con sus electores. La misma Comisión Europea viene llamando la atención sobre el particular y su postura es plenamente secundable cuando afirma: «la Unión saldría muy beneficiada si un número de diputados europeos fueran elegidos de listas europeas presentadas al electorado europeo en toda la Unión. En este caso, los ciudadanos deberían expresar dos sufragios: uno a título nacional y otro para los candidatos incluidos en estas listas transnacionales. Esta forma de organización de las elecciones europeas contribuirá a afianzar la democracia a escala europea»³⁵. Sería efectivamente un modo de lanzar una dinámica política plenamente europea que un candidato se presentase en una lista transnacional porque el votante lo elegiría bien en función del partido que lo incluyera (partido político de dimensión europea) bien por su capacidad de representarle como europeo. En cualquiera de los dos casos las elecciones al Parlamento Europeo se liberarían un tanto del «estigma» nacional.

³² En el artículo I-20.3 se establece: «Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años».

³³ C. PAUNER CHULVI, «La elección de los representantes al Parlamento Europeo en la Constitución Europea», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004

³⁴ Una síntesis interesante de la lucha por el «procedimiento uniforme» puede verse en P. MANIN, *Droit constitutionnel de l'Union Européenne*, Pedone, Paris, 2002, pp. 279-282.

³⁵ Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, Para la Unión Europea. Paz, Libertad, Solidaridad, COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002, p. 16.

Por lo que se refiere al número de escaños (cuestión, como se sabe, vinculada a la mayoría cualificada en el seno del Consejo) el artículo I-20.2 señala: «(...) Su número (de miembros del Parlamento) no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el primer párrafo».

Hay dos elementos claves en relación con la representatividad en este artículo. El primero es la dificultad de concederle una operatividad real a un órgano tan numeroso³⁶. El segundo, y más importante, es la consagración constitucional de la llamada proporcionalidad regresiva que conlleva una importante sobrerrepresentación de los ciudadanos de los Estados menos poblados³⁷.

Otra cuestión indiscutiblemente relacionada con la representatividad del órgano es la de la abstención. El Tratado Constitucional no se refiere a ella, como no lo hace ningún texto normativo (salvo en la forma de obligar al voto), pero no podemos olvidar la trascendencia capital de este fenómeno en una construcción política incipiente.

Asimismo se ha de señalar que no aparece configuración alguna del mandato del representante. Más claramente, en el Tratado no hay referencia alguna al mandato representativo o, como en nuestro texto constitucional, a la prohibición del mandato imperativo³⁸. Resulta llamativo, al menos para

³⁶ Cfr. M. MARTÍNEZ CUADRADO, «La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio interinstitucional después de Bruselas 2003 (Consideraciones sobre el proceso decisorio en el triángulo institucional y en el procedimiento de revisión del Tratado constitucional. Algunas propuestas referidas a la adopción de la circunscripción europea uninominal y los votos en el Consejo)», ReDCE, núm. 1.

³⁷ Cfr. también sobre este particular las propuestas de M. MARTÍNEZ CUADRADO, *op. cit.*

³⁸ En el llamado Proyecto Penélope de 4 de diciembre de 2002 (Contribución a un Anteproyecto de Constitución para Europa elaborado a petición del Presidente de la Comisión Europea Sr. Prodi y de acuerdo con los Comisarios Barnier y Vitorino) se contaba un artículo 39 que, con el rótulo Independencia de los diputados, señalaba: «El voto de los diputados europeos será individual y personal. No podrán estar sujetos a instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno». Cfr. J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, CEPC, Madrid, 2005, p. 272.

quien esto escribe, que haya que esperar al Reglamento del Parlamento Europeo para encontrar la previsión de que los parlamentarios se agruparán por opciones políticas y no por nacionalidades³⁹ ya que resulta un elemento de primera magnitud si se quiere hablar de «política europea». Es posible que el texto haya querido orillar uno de los problemas que aquejan a las constituciones democráticas nacionales: mantener una concepción del mandato tributaria de los albores del régimen representativo y muy alejada del papel que los partidos tienen en la conformación de la realidad de los órganos representativos. Este argumento podría valer como explicación, pero no como excusa si consideramos los saltos adelante que se les deben exigir a los textos animados por el concepto racional-normativo de Constitución. Si no abandonar la teoría tradicional de la representación, el texto podría haber ofrecido otro tipo de indicios cómo apoyar más decididamente la relevancia constitucional de los partidos políticos⁴⁰ o, incluso, con más ambigüedad, mencionar siquiera a los Grupos parlamentarios a nivel europeo. Quizá sea, entonces, el momento de plantearse si la vida democrática de la Unión va a carecer de «capitanes» que representen una visión política (esto es de la polis) y la representación va a surgir, al final de un proceso de interlocución complejo, plural, que es lo que parece auspiciar el Capítulo sobre la vida democrática de la Unión al incluir con sustancia sujetos tan dispares como los partidos o las confesiones religiosas.

³⁹ Señala el artículo 29.2 del Reglamento: «Todo grupo político deberá estar integrado por diputados elegidos en el menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de diecinueve».

⁴⁰ Los partidos políticos europeos aparecen mencionados con poca convicción, podríamos decir, en el artículo I-46.4 y en el III-331. En el primero se establece: «Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión». En el segundo no se opta por la reiteración, tan apreciada para otros aspectos, y con laconismo expresa: «La ley europea regulará el Estatuto de los partidos políticos de dimensión europea a que se refiere el apartado 4 del artículo I-46, y en particular las normas relativas a su financiación». El Título sobre la vida democrática de la Unión revela bien que en esta «vida» los partidos no deben aspirar a ser «instrumento fundamental para la participación política» (tenor literal de nuestro artículo 6) sino que deben competir sin apenas distinguos legitimatorios con quienes defienden intereses particulares, sectoriales, religiosos o filosóficos (piénsese que estos últimos, a los que el Tratado Constitucional protege con un «reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones», artículo I-52.3, merecen un artículo aparte, lo que no es el caso de los partidos políticos). En definitiva, el modelo de democracia que aquí se dibuja es una amalgama de la que se llama «democracia representativa» y la «participativa» que apuesta más por la segunda (lo que no es sino constitucionalizar el *modus operandi* tradicional de la Unión). Cfr. S. NINATTI, «La fórmula parlamentaria europea. Desde sus orígenes hasta el Tratado Constitucional», op. cit. pp. 99-102.

3.3. La autonomía parlamentaria

Plantea algunos problemas la definición del Parlamento Europeo como un órgano autónomo. La autonomía parlamentaria es considerada en las tradiciones nacionales como una autonomía reglamentaria, presupuestaria, de personal y de gobierno interno. Lo que establece el Tratado Constitucional cuesta de reconocer. Sorprende así que el Tratado disocie el Estatuto del Diputado y las «condiciones generales del ejercicio de las funciones del Diputado» (sic) del resto de las cuestiones que integrarían (sin ser especificadas) el Reglamento Interno del Parlamento. En efecto, mientras el artículo III-330.3 señala: «Una ley europea del Parlamento Europeo regulará el Estatuto y las condiciones generales del ejercicio de las funciones de los diputados. El Parlamento Europeo se pronunciará por propia iniciativa, previo dictamen de la Comisión y previa aprobación del Consejo. El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre toda norma o condición relativa al régimen fiscal de los diputados o de los antiguos diputados»; el III-339, en su primer párrafo, advierte que «El Parlamento Europeo aprobará su propio Reglamento Interno por mayoría de los miembros que lo componen». Realmente el largo camino que lleva tras de sí la autonomía parlamentaria como concepto bien acuñado se ve alterado por estas disposiciones. Porque el núcleo de la autonomía en cuanto instrumento al servicio del eficaz desempeño de las funciones parlamentarias ha estado siempre constituido por el estatus del representante. Colocar éste (colocar, por ejemplo, la inviolabilidad parlamentaria) fuera del reglamento⁴¹ supone subvertir esta regla, tanto más cuanto que esta traslación se hace a favor de una fuente, la ley europea, en la que se hace concurrir un dictamen previo de la Comisión y la

⁴¹ Es en el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea (en el que también se incluyen referencias al estatuto de los funcionarios de la Unión, sin reparar en la distancia conceptual que los separa de los representantes políticos) donde se contienen las reglas generales de las prerrogativas de los parlamentarios europeos. Así se ha de señalar que se reconoce a los representantes europeos plena libertad de movimientos para asistir a las sesiones del Parlamento o para regresar de ellas. Igualmente se establece (artículo 8) que «los diputados al Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones». A este respecto debe decirse que la regulación de la inviolabilidad no parece poner a salvo la opinión parlamentaria de la responsabilidad administrativa. Por lo demás el estatus varía dependiendo del lugar en el que se encuentren los parlamentarios. Si están en su Estado, su estatus se asimila al de los diputados nacionales. Si no lo están, la inmunidad se reduce a la prohibición de ser detenidos o procesados. Debe destacarse que «la inmunidad no puede invocarse en caso de flagrante delito ni podrá obstar al derecho del Parlamento Europeo a retirársela a uno de sus diputados» (artículo 9 del citado Protocolo).

aprobación del Consejo. No se acierta a saber qué sentido tiene hacer intervenir en los elementos definatorios de la función del diputado europeo a la Comisión, órgano potencialmente sometido a su control. La autonomía parlamentaria ha sufrido, en definitiva, un fuerte varapalo y con ella, la propia posición constitucional de la Cámara. No se trata de reivindicar aquí los interna corporis en su acepción más vetusta pero sí de reclamar el tratamiento congruente de una cuestión que ha constituido un baluarte histórico de la posición del Parlamento. ¿Acaso estima el Tratado que el Parlamento y sus miembros ya no necesitan protección? Si es así, la realidad deviene irreconocible. Seguramente en cuestión de apariencia tan baladí puede advertirse como el modelo de gobierno europeo se separa de todo lo conocido. No es ya que el poder ejecutivo sea compartido sino que se sanciona que el Parlamento se integra en una red de relaciones de poder de las que no puede escapar. ¿Para qué darle una protección formal cuando materialmente no puede gozar de ella? Pero, ¿de qué Parlamento hablamos que no puede determinar autónomamente las consecuencias de lo dicho en el ejercicio de las funciones parlamentaria? ¿Cuáles serán las reglas del debate si en ellas ha intervenido la Comisión? Una nube de incertidumbre planea sobre toda la cuestión, y es nodal.

3.4. La publicidad

La idea de publicidad y de transparencia es una constante en la Unión Europea desde que en la Declaración de Laeken se lanzara el órdago «Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea»⁴². Este deseo

⁴² Recordemos, con Häberle, como la publicidad ha sido seña de identidad de los movimientos políticos de signo emancipatorio. Cfr. P. HÄBERLE: «El principio de publicidad (Öffentlichkeit) es gracias a 1789 elemento, incluso medio, del Estado constitucional. «Desde las codificaciones de la Constitución revolucionaria francesa, las funciones políticas de la publicidad llegan a ser inmediatamente consignas que se extienden por Europa». R. Smend recordó la estrofa satírica que corría por tierras alemanas en los días de la Revolución:

La consigna que todos vocean,
delante de la cual se inclinan
incluso las cabezas del pueblo con solemnes pelucas,
reza -atentos, ¡escuchad!-:
Publicidad...!».

Cfr. P. HÄBERLE, 1789 als Teil der Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Verfassungsstaates (1998) (Trad. esp. Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional, Trotta, Barcelona, 1998, pág. 78.)

ha sido, al menos formalmente, consumado en el Tratado en el que la publicidad y la transparencia aparecen en muy numerosas ocasiones⁴³ corroborando que se asume la teoría de la vinculación absoluta de estos principios con la democracia y con uno de sus conceptos originarios, la opinión pública⁴⁴. Es muy relevante a estos efectos el artículo I-24.6 que establece: «El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas retrospectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas». Con él se da un paso muy firme hacia la imbricación de los principios constitucionales y los de la UE. Porque si hay asumido un concepto de ley en los ordenamientos internos (más allá incluso de su carácter formal o material) es el de la representatividad del órgano que interviene en su elaboración y el carácter transaccional, pacticio y público de su procedimiento⁴⁵. La discusión sobre la ley es pública como base de su legitimidad⁴⁶, como justificación, incluso, y según mantendré más adelante, de los privilegios procesales en su enjuiciamiento. Asimismo, en el artículo I-22. 2 d) obliga al Presidente del Consejo Europeo a que al término de cada reunión del Consejo se presente un informe al Parlamento Europeo. Por lo que se refiere específicamente a la publicidad parlamentaria la clave estriba en el

⁴³ Sin ser exhaustivos en los artículos I-24.6, I-46.3, I-50.2, III-339, III-399.2.

⁴⁴ La publicidad es uno de los absolutos definitorios del parlamentarismo más clásico, un principio que bebía directamente de las piedras angulares de la cosmogonía liberal-burguesa, como la separación Estado-sociedad y el concepto de opinión pública.

Sobre esta cuestión, las muy sugerentes páginas de P. DE VEGA en «Comentarios al artículo 80», en Comentarios a las Leyes Políticas, T.VI, (dir. O. ALZAGA), EDERSA, 1989, y desde luego las referencias bibliográficas que allí se encuentran, destacando, el ya clásico ensayo de J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, (1962) (trad. esp. *Historia y crítica de la Opinión Pública*, Gustavo Gili, México, 1986)

⁴⁵ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del derecho. II. Ordenamiento general del Estado y Ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 105.

⁴⁶ De ahí también la importancia del cumplimiento del artículo III-399.2, que dice: «El Parlamento Europeo y el Consejo velarán porque se hagan públicos los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por la ley europea contemplada en el apartado 3 del artículo I-50». No hubiera sido desde luego un exceso que en esta lógica y con el objeto de menguar a los críticos que definen Europa como «la de los mercaderes» se hubiera incluido como preceptiva la práctica alemana al respecto en la que los Grupos Parlamentarios han de ser expresamente informados cuando un proyecto de ley ha sido consultado a las organizaciones de intereses. Cfr. E. DENNINGER, «El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania», REDC, núm. 16, pág. 30.

artículo I-50.2, situado en el Título acerca de la vida democrática de la Unión: «Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo». La largueza con la que se concibe la publicidad en el seno del Parlamento es llamativa puesto que ni se considera excepción alguna ni se distingue entre Pleno y articulaciones orgánicas⁴⁷. Debemos entender, no obstante, que queda a resguardo de su Reglamento Interno precisar el régimen de publicidad, especialmente en sus articulaciones orgánicas⁴⁸. Ya en la Parte III se contienen otras dos manifestaciones tradicionales de la publicidad parlamentaria, el artículo III-337.3 y el III-339. En el primero de ellos se advierte: «El Parlamento Europeo debatirá en sesión pública el informe general anual que le presentará la Comisión». El segundo señala: «Los actos del Parlamento Europeo se publicarán en la forma prevista por la Constitución y por su Reglamento Interno». Al debate sobre el Informe de la Comisión le debería corresponder el honor de erigirse en un momento político álgido.

3.5. Parlamento europeo y dirección de la política

Claramente señala el Tratado Constitucional que el Parlamento europeo no dirige la política⁴⁹, si bien esta observación requiere ser matizada. En primer lugar, por el importante grado de imprecisión que tiene la expresión. Así, si la entendemos como determinación de los impulsos políticos fundamentales en una estructura jurídico-política, no se puede soslayar que el Parlamento ha desempeñado históricamente un importante papel en la de-

⁴⁷ Contrariamente a lo que establece, por ejemplo, el artículo Artículo 80 CE: «Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento».

⁴⁸ Véase, sin más la necesidad de concreción en lo que se refiere a las Comisiones de Investigación.

⁴⁹ Es el artículo I-21.1 el que se acerca más a ubicar en el seno de un órgano de dirección política de la UE: «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna». Doctrinalmente señala P. RIDOLA: «Y se trata (la UE), de un sistema de checks and balances que, mientras valoriza el papel del parlamento como colegislador europeo y titular de relevantes funciones de control, sacrifica la aptitud de éste para ser partícipe en la formación de la dirección política». Cfr. en este mismo número, P. RIDOLA, «La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa».

finición del «Norte» Europeo⁵⁰. De él, concretamente y entre otras iniciativas, partió el Proyecto Spinelli⁵¹.

En segundo lugar, debemos considerar que en el Tratado están los mimbres de una nueva posición de los órganos representativos, de los Estados y de los ciudadanos, que altera la relación sobre todo con el Tribunal de Justicia. Efectivamente, a partir de ahora la UE, como estructura, debe comenzar a definir sus políticas, a desarrollar sus derechos, teniendo como elemento orgánico preferente al Parlamento Europeo. Ello quiere decir que debería producirse una progresiva corrección de la tendencia comprobada de que el Tribunal de Justicia sea el genuino actor en materia de configuración de derechos⁵². Es manifiestamente ilusorio confiar en un Tribunal de Justicia reducido a legislador negativo (por utilizar la terminología clásica). Seguramente tampoco sería útil concebirlo en esos términos (dadas las relaciones intrínsecamente conflictuales que mantiene con los Estados en salvaguardia del Derecho comunitario⁵³), pero sí que debemos reafirmar que una nueva Europa debe considerarse no tanto como un proceso (porque la idea de proceso tiene serias deficiencias de legitimidad desde el punto de vista democrático; la idea de proceso es bastante incompatible, por ejemplo, con la idea de democracia constitucional dual que preconiza Ackerman⁵⁴ ya que en el proceso tal y como ha sido entendido en el seno de la UE, el ciudadano no aparece como un ser políticamente activo capaz de tomar iniciativas que traduzcan una cosmovisión⁵⁵) sino como una estructura orientada hacia unos fines constitucionalmente fijados y desarrollados por el órgano más representativo mediante los principios procedimentales santo y seña de la democracia de nuestros días: publicidad, debate, regla de la mayoría y respeto de los derechos de las minorías. En definitiva, la UE tras el Tratado Constitucional debe contar entre sus actores configuradores al Parlamento

⁵⁰ Por otra parte es oportuna la observación de Mario CHITI según la cual todos los órganos toman parte en la función de dirección política comunitaria, como ocurre en el ámbito estatal. Cfr. M. CHITI, *Derecho administrativo europeo*, Cívitas, Madrid, 2002, p. 144.

⁵¹ Cfr. F. ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 59-87.

⁵² Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, «Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa. Una perspectiva constitucional», *ReDCE*, nº 1.

⁵³ Cfr. J. H. H. WEILER, «Viaje a lo desconocido: Pasado y futuro del Tribunal de Justicia en el campo de la integración política», en *Europa, fin de siglo*, CEC, Madrid, 1995, pp. 129-166.

⁵⁴ En *El diálogo de la política constitucional*, op. cit., passim

⁵⁵ Palabra en radical y significativo desuso.

Europeo, debiendo advertirse una cierta retirada del Tribunal de Justicia, en su capacidad de definición activa.

3.6. El Parlamento Europeo como órgano colegislador

El artículo I-20 señala: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria»⁵⁶. Así pues, el Parlamento Europeo pasa a definirse de inmediato como un órgano colegislador, (esto es, corresponsable de la decisión que se adopte) en el nuevo sistema de fuentes que el Tratado diseña. Las líneas que siguen se van a limitar a poner de manifiesto ciertas apreciaciones que estimo de especial relevancia sobre la intervención parlamentaria sobre la ley.

En primer lugar, es muy loable la extensión de la codecisión⁵⁷ que ha alcanzado materias tan relevantes como agricultura y pesca⁵⁸, cohesión económica, social y territorial⁵⁹ y políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración⁶⁰. El sometimiento de estos ámbitos al procedimiento legislativo ordinario⁶¹ hace entrar de lleno la lógica democrática junto con los intereses de los Estados. Por otra parte el diseño del reglamento europeo delegado otorga, en coherencia con todo el modelo, la capacidad de revocar la delegación al Parlamento Europeo o de formular objeciones que impidan su entrada en vigor⁶².

Sin embargo, resulta criticable que la iniciativa legislativa continúe siendo monopolio de la Comisión⁶³. Si bien la salvaguarda de la construcción

⁵⁶ Se reitera el artículo teniendo como sujeto ahora al Consejo en el artículo I-23.1.

⁵⁷ Sobre el funcionamiento y la evolución de la codecisión son muy interesantes las observaciones de A. VON BOGDANDY, J. BAST y F. ARNDT, «Tipología de los actos en el derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», REP, n.º. 123, pp. 52-54.

⁵⁸ Artículo III-231.2.

⁵⁹ Artículo III-223.1.

⁶⁰ Artículo III-265.2.

⁶¹ Artículo III-396.

⁶² Artículo I-36.2

⁶³ Cfr. el artículo I-26.2: «Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión excepto cuando la Constitución disponga otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezca la Constitución». Se abren, no obstante, posibilidades importantes a tenor del artículo III-332 según el cual: «Por decisión de la mayoría de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la Unión para aplicar la Constitución. Si la Comisión no presenta ninguna propuesta, comunicará sus razones al Parlamento Europeo».

comunitaria obliga a erigir una Comisión fuerte en la defensa de los intereses de la UE, no se deberían haber soslayado las posibilidades de sumar al Parlamento a esta tarea. Poder iniciar el procedimiento legislativo equivale al reconocimiento de la capacidad para formular propuestas.

En otro sentido habría que señalar que la intervención del Parlamento en la gestación de la ley europea debería marcar ciertas pautas en relación con su enjuiciamiento jurisdiccional. Esto es, es sabido que al Tribunal de Justicia le corresponde juzgar la constitucionalidad de las leyes y de los reglamentos europeos⁶⁴, contrariamente a lo que ocurre, por ejemplo, en nuestro modelo en el que uno de los «privilegios» de la ley consiste en su control por un órgano distinto del que controla la potestad reglamentaria. Ahora bien, la proyección del principio democrático en la teoría de las fuentes nos debería conducir a postular criterio interpretativos desiguales en el enjuiciamiento por el Tribunal de Justicia de leyes y reglamentos. En concreto vengo a postular la necesidad de una suerte de principio de presunción de constitucionalidad de la ley europea del que se derivaría que sólo resultase excluida del ordenamiento aquella ley que no admitiera una interpretación casable con el texto constitucional. Su razón de ser se encontraría en la misma cualidad representativa, pública y transaccional del Parlamento europeo, corresponsable de la ley. Al no reunir tales cualidades el reglamento europeo no debería ser considerado con la misma magnanimidad.

3.7. El Parlamento Europeo como órgano de control

En directa relación con lo anterior aparece la configuración del PE como un órgano de control político. Así se considera en el artículo I-20.1 y se desarrolla en diferentes preceptos del Tratado Constitucional. El artículo I-20.1 especifica: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión». Así se asumen una de las señas de identidad de los Estados constitucionales y, al radicarlos en el Parlamento, de

Hay que poner de manifiesto que en el seno de los trabajos de la Convención se presentó una enmienda con el objeto de atribuir al Parlamento Europeo la iniciativa legislativa, enmienda que, como sabemos, no llegó a puerto alguno. Cfr. M. SOUTO GALÁN, «Función legislativa del Parlamento Europeo», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 716.

⁶⁴ Artículo III-365.1.

los Estados constitucionales de raigambre parlamentaria. De otro lado, debemos observar cuáles son los procedimientos efectivos de control, y debemos distinguir los que no suponen exigencia de responsabilidad y los que sí la entrañan, especialmente el nombramiento de la Comisión. Es aquí donde enlazamos directamente con lo anterior porque es esforzado negar que quien interviene sustantivamente en el nombramiento del Presidente y de los Comisarios, quien da lugar a un debate tan importante como el que tuvo lugar con el candidato Buttiglione no marca las directrices políticas fundamentales en la UE. Con más detenimiento tenemos que resaltar aquí que finalmente el Parlamento Europeo se ha convertido en un vector definitorio del nombramiento de la Comisión, momento que se acompasa por vez primera a las elecciones al Parlamento Europeo en el artículo I-27: «1. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo 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 los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

2. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el apartado 4 y en el segundo párrafo del apartado 6 del artículo I-26.

El Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada».

De este artículo resulta una indiscutible politización de la Comisión⁶⁵ que ha sido fuertemente criticada por algunas instancias sobre la base de que una Comisión designada de esta forma puede verse tentada de cumplir sus funciones con arreglo al programa político del grupo mayoritario en el Par-

⁶⁵ Incluso en el sentido de que «las consultas apropiadas» a las que se hace mención en el artículo I-27 no pueden tener como destinatarios otros que no sean los grupos políticos del PE. En el mismo sentido P. A. SAENZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional...», op. cit., p. 187 (nota a pie 115). De cualquier modo parece un tanto preocupante esta ambigüedad si la ponemos en juego con el modelo de democracia participativa «plural» a la que hemos hecho reiterada referencia.

lamento Europeo⁶⁶. Se señala⁶⁷ que un supuesto «interés general europeo» entrará en insalvable contradicción con la «política». Al autor de estas líneas le sorprende y le parece preocupante que opiniones que pretenden contribuir al debate sobre la forma de gobierno en una democracia traduzcan tanto una visión ontológicamente peyorativa de la política como que sea posible encontrar un «interés general europeo» objetivo y desmarcado, por tanto, de los intereses de los representantes inmediatos de los ciudadanos europeos. Cuando menos es ingenuo pensar que la Comisión que vino desarrollando sus funciones hasta el Tratado de Ámsterdam sin recibir formalmente la aprobación del Parlamento Europeo estaba desligada de los lastres de la política⁶⁸ e identificaba la esencia de las cuatro libertades por una especie de dominio infuso del interés general comunitario⁶⁹.

Al igual que el Presidente, los Comisarios también deben contar con la confianza del Parlamento Europeo que, como ocurrió desde el nombramien-

⁶⁶ En el mismo Tratado Constitucional se hace frente a esta crítica al no dar pábulo a ninguna forma de mandato en el artículo I-26.7: «La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo I-28, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones». La expresión más precisa y atinada de la independencia con la que la Comisión debe realizar sus funciones proviene, no obstante, del mismo cuerpo del Tratado que en su artículo III-347 manifiesta: «Los miembros de la Comisión se abstendrán de todo acto incompatible con sus funciones. Los Estados miembros respetarán su independencia y no intentarán influir en ellos en el desempeño de sus funciones».

⁶⁷ P. A. SAENZ DE SANTAMARÍA sitúa bien el debate, op. cit., pp. 188-189, en la que se pueden encontrar las críticas de F. RICCARDI y de M. BARNIER. Cfr. también P. CRAIG, op. cit.

⁶⁸ Un interesante desvelamiento respecto de la política medioambiental lo realiza L. KRÄMER, *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 251.

⁶⁹ Hay una distinción que a menudo se olvida cuando se plantean cuestiones orgánicas en el derecho europeo. Los órganos activos, los que hacen propuestas, los que deciden, los que ejecutan, hacen política y por ello deben ser elegidos mediata o inmediatamente por los ciudadanos que les pueden exigir responsabilidad política, bien a través del Parlamento Europeo o de sus Parlamentos estatales. Son los órganos que podríamos situar en el momento «democrático». La política puede y debe estar ausente en el momento del «Estado de Derecho», esto es en el momento de determinar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de lo decidido democráticamente. También es verdad que la Comisión tiene encomendadas funciones que están a caballo de los dos momentos. Así, según el artículo I-26.1, la Comisión «supervisarà la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». En el cumplimiento de estas atribuciones es evidente que la Comisión debe abdicar de cualquier conexión fiduciaria con los representantes parlamentarios. Una vez más, un reto difícil.

to de la Comisión Santer⁷⁰, sometió a examen a los candidatos⁷¹. Como es sabido, el nombramiento de la Comisión Barroso ha sido una muestra de la pujanza del Parlamento Europeo al haber mantenido un pulso con el Presidente de la Comisión y con el Consejo sobre la idoneidad de diferentes candidatos, especialmente el candidato Buttiglione. Si importante fue la victoria parlamentaria aún más lo fue, en mi opinión, el alcance y la repercusión mediática del proceso que dio lugar a un auténtico debate europeo. En este ejemplo puede verse con claridad como la parlamentarización de las estructuras conduce al afianzamiento de la naciente opinión pública europea que se posicionó sobre temas como la homosexualidad o el papel de la religión en la esfera pública.

El procedimiento, pues, de nombramiento de la Comisión se ha parlamentarizado plenamente aunque queden algunas rémoras. Una de ellas es la necesidad de que la Comisión se nombre finalmente por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada. La exigencia del quórum dificulta que se pueda hablar de un acto de sanción formal de la decisión adoptada conjuntamente por el Consejo que propone y el Parlamento que dispone, pero

⁷⁰ Ya con ocasión de las audiencias celebradas para evaluar a los candidatos a la Comisión Santer estuvo a punto de ser rechazado el irlandés Padraig a quien se le afeó su antifeminismo. Cfr. D. SIDJANSKY, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 363.

⁷¹ El procedimiento concreto viene establecido en el artículo 99 del Reglamento del Parlamento Europeo en su versión de julio de 2004:

«1. El Presidente, previa consulta al Presidente electo de la Comisión, invitará a cada uno de los candidatos propuestos por el Presidente electo de la Comisión y por el Consejo para los diferentes puestos de comisarios, en función de sus competencias previsibles, a comparecer ante las comisiones pertinentes. Estas audiencias serán públicas.

2. Cada comisión invitará al candidato propuesto a realizar una declaración y a contestar preguntas.

3. El presidente electo presentará al Colegio de Comisarios y su programa en un Pleno del Parlamento, al que se invitará a todos los miembros del Consejo. La declaración irá seguida de un debate.

4. Para cerrar el debate, todo grupo político o treinta y siete diputados como mínimo podrán presentar una propuesta de resolución. Se aplicarán los apartados 3, 4 y 5 del artículo 103.

Tras la votación de una propuesta de resolución, el Parlamento elegirá o rechazará a la Comisión por mayoría de los votos emitidos.

La votación será nominal.

El Parlamento podrá aplazar la votación hasta la próxima sesión.

5. el Presidente informará al Consejo de la elección o del rechazo de la Comisión.

6. Si se produjere durante el mandato algún cambio de cartera en el seno de la Comisión, se invitará al miembro o a los miembros de la Comisión interesados a comparecer ante la comisión responsable de su ámbito de competencias».

resulta inverosímil atribuir al Consejo un margen decisorio último para solventar un conflicto con el Parlamento. No se olvide, entre otras cosas, que el artículo I-20.1 es meridiano al establecer que el Parlamento Europeo elegirá al Presidente de la Comisión.

Lógicamente quien inviste a la Comisión tiene en su poder capacidad de censurarla. Este es el mecanismo que en los mismos términos de lo establecido en el TCEE se contiene en el artículo III-340: «En caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, el Parlamento Europeo sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.

Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con los artículos I-26 y I-27 en tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos».

Estamos aquí ante un mecanismo de exigencia de responsabilidad política del que se precisan tanto algunos elementos relativos a su tramitación, como los votos necesarios para que triunfe y la posición funcional en la que quedan los comisarios una vez cesados. Esta moción se configura con alguno de los elementos propios del parlamentarismo habitualmente llamado «racionalizado». Así hay que ver la necesidad de que prospere sólo con los dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los parlamentarios europeos. El nombramiento de la Comisión como un concurso de voluntades entre el Consejo Europeo y el Parlamento hace, sin embargo, impensable la llamada moción de censura constructiva. Por lo que se refiere a su tramitación, el precepto citado recoge el denominado «período de enfriamiento». La aprobación de la moción de censura implica el cese colectivo de la Comisión. Es relevante a estos efectos manifestar que la censura se dirige contra la gestión del órgano colegiado. En principio, pues, no se admite ninguna responsabilidad individual aunque será difícil obviar los efectos de una eventual moción de reprobación hacia la gestión de un Comisario. El camino iniciado en las audiencias parlamentarias en el caso Buttiglione lleva a esta deriva. El precepto termina reduciendo el marco funcional de la Comisión cesada a los asuntos de ordinaria administración,

lo que implica hacer un hueco en el derecho europeo a categorías utilizadas en los ordenamientos internos para traducir funcionalmente la ausencia de representatividad sin permitir vacíos de poder lesivos de los intereses generales⁷². Con esta regulación no parece que la capacidad real de la moción de censura vaya a dar un salto cualitativo respecto de la desempeñada desde que el ordenamiento europeo la incorporó. Recordemos que ninguna de las interpuestas ha prosperado si bien la Comisión Santer no quiso ser la primera en probar su acerado filo dimitiendo en 1999 a resultas del Informe encargado por el Parlamento Europeo sobre el fraude.

Por lo que se refiere a los mecanismos de control desvinculados de la investidura y de la exigencia de responsabilidad política inmediata tenemos que comenzar destacando el importante papel que el Tratado Constitucional depara a las Comisiones de Investigación. Esta posición preeminente aparece justificada por su decisiva trascendencia histórica⁷³ y por ser una esperanza clara de legitimación del mismo Parlamento Europeo. Recordemos a estos efectos los trabajos de la Comisión de Investigación sobre las «vacas locas» (Comisión de Investigación en materia de encefalopatía espongiforme bovina)⁷⁴. La experiencia interna demuestra que la opinión pública exige de los Parlamentos una actividad fiscalizadora, principio que el Tratado admite intentando cautelosamente separar la investigación política de la investigación judicial. A esta lógica responde el artículo III-333: «En cumplimiento de sus funciones y a petición de una cuarta parte de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, en tanto no haya concluido el procedimiento jurisdiccional.

La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe.

Una ley europea del Parlamento Europeo regulará las modalidades del ejercicio del derecho de investigación. El Parlamento Europeo se pronunciará por propia iniciativa, previa aprobación del Consejo y de la Comisión».

⁷² Véase al respecto, E. GUILLÉN LÓPEZ, *El cese del gobierno y el gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, IAAP, Sevilla, 2003.

⁷³ Las Comisiones de Investigación creadas desde 1981 han tratado problemas como la droga, la situación de las mujeres o el recrudescimiento del fascismo y del racismo.

⁷⁴ Cfr. D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 364-365.

En este artículo también queda claro que la Comisión se constituirá sólo cuando así lo considere la mayoría de los diputados a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen. No se ha dado pábulo, por tanto, a la visión de las Comisiones de Investigación como instrumentos de control al servicio de las minorías⁷⁵. No parece, sin embargo, este aspecto tan criticable como en los ordenamientos internos en los que la conexión ejecutivo-mayoría parlamentaria dificulta extraordinariamente este tipo de fiscalización. En cambio, el sistema interinstitucional y orgánico de la Unión no conoce dependencias tan estrechas por lo que la decisión mayoritaria no debería convertirse en la quinta columna del modelo. La fórmula con la que el artículo se refiere al contenido de la investigación es objetable porque queda reducida a «las alegaciones de infracción o de mala administración del Derecho de la Unión». La ciudadanía europea en ciernes requiere que su Parlamento tenga una capacidad de investigación sin restricciones y desde luego no limitada al momento aplicativo del derecho⁷⁶.

También merecen ser destacados como mecanismos de control las comparecencias parlamentarias del resto de los órganos representativos que integran el sistema institucional de la Unión. Se refiere a ellas el artículo III-337:

«1. El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el Reglamento Interno del Consejo Europeo y por el del Consejo.

2. La Comisión podrá asistir a todas las sesiones del Parlamento Europeo y comparecerá ante éste si así lo solicita. Responderá oralmente o por escrito a las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus diputados».

El primer apartado de este artículo no es propiamente constitutivo de un mecanismo de control real del Parlamento Europeo. Podría llegar a serlo si se admitiese una obligación en este sentido en las respectivas normas a las que se remite (lo que sería sumamente positivo de cara a limitar lo que se ha llamado el blindaje de la institución política más poderosa frente a los

⁷⁵ Así lo sostuvo en el seno de la Convención el Sr. Bonde. Cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA, «Función de control del Parlamento Europeo», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, op.cit., p. 742.

⁷⁶ El sentido restrictivo de este inciso sólo puede entenderse dentro de la lógica de preservar la política interna de los Estados evitando, por tanto, la utilización eventual de comisiones de investigación en el Parlamento Europeo sobre cuestiones domésticas. Por lo que se refiere al ámbito europeo, como se ha dicho, nada ni nadie es ajeno al poder de investigación del principal órgano de representación política.

mecanismos de responsabilidad política y jurídica⁷⁷), pero no mientras esto no sea así⁷⁸. El tenor cambia totalmente cuando el referente pasa a ser la Comisión, de acuerdo con la vinculación primaria que se advierte entre este órgano y el Parlamento desde el otorgamiento de la confianza.

No podemos olvidar en este capítulo algunas cuestiones sobre el ámbito material del control parlamentario. Así hay que precisar de inmediato que el Parlamento Europeo carece de cualquier capacidad de fiscalización efectiva respecto de vectores definitorios tan importantes como son la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. A. VON BOGDANDY, «Constitución europea e identidad europea...», op. cit., p. 46. Este autor llega a comparar al Consejo Europeo a los monarcas alemanes del siglo XIX que actuaban más allá de los controles jurídicos y políticos (op. cit., p. 48). Sin embargo, no hay que olvidar que el viaje de ida de los Jefes de Estado o de Gobierno a los Consejos Europeos tiene una vuelta en la que tendrán que responder de las decisiones adoptadas.

⁷⁸ En orden al establecimiento de relaciones regulares entre el Consejo Europeo y el Parlamento y tendentes al surgimiento de nuevas formas de control político de dimensión europea, ha de ser saludado con alegría el artículo I-22.2.d): «(El Presidente del Consejo Europeo) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo». Es evidente que el Consejo Europeo que es el que ostenta la potestad, por ejemplo, para determinar los intereses estratégicos de la Unión y fijar los objetivos de su política exterior y de seguridad común (artículo I-40.2) no debe quedar al margen de toda forma de control parlamentario europeo. La verificación del cumplimiento del crucial artículo I-3.4 (que realiza la identificación más perfecta del «enemigo» que necesita toda unidad política al señalar: «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas») así lo exige.

⁷⁹ Aunque puede fiscalizarla a través del control del presupuesto (Artículo III-409). La intervención parlamentaria sobre estos sectores se articula básicamente sobre los conceptos de «consulta» e «información posterior». Cfr., por ejemplo, el artículo I-40.8: «Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma». Una obligación de resultado algo más concreta se halla en el artículo III-304 en el que también se prevén preguntas o recomendaciones en sede parlamentaria sobre la PESG: «1. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión consultará e informará al Parlamento Europeo, de conformidad con el apartado 8 del artículo I-40 y con el apartado 8 del artículo I-41. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo.

2. El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Celebrará dos veces al año un debate sobre los avances realizados en la puesta en práctica de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa».

Como también resulta privado de toda potestad de control sobre la política monetaria, esto es, sobre la definición mayúscula de la política económica. El Banco Central Europeo⁸⁰, como se ha señalado entre otros por Ridola⁸¹, aparece en el Tratado Constitucional, blindado⁸² de una forma que no admite parangón, por ejemplo, con los EEUU en los que la Reserva Federal está sometida a un marcaje parlamentario mucho más incisivo⁸³.

⁸⁰ Que no obstante pasó de ser considerado una «institución» (en la versión del Anteproyecto de Tratado de 23 de abril de 2003) a encuadrarse finalmente entre los «órganos» en el texto definitivo en lo que parece una operación de enmascaramiento de su auténtica trascendencia. Cfr. P. A. SAENZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional en la Constitución Europea...», op. cit., pp. 159-161.

⁸¹ P. RIDOLA, «La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa», op.cit.

⁸² Es todo un blindaje el que le presta el artículo III-188: «En el ejercicio de los poderes y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les atribuyen la Constitución y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el desempeño de sus funciones».

⁸³ Son de P. RIDOLA las expresivas palabras que siguen: «El paralelismo entre la posición del Banco Central Europeo y la de la Federal Reserve estadounidense no parece realmente plausible, sea porque esta última cuenta entre sus objetivos institucionales, junto a la estabilidad de los precios, el pleno empleo, sea porque tiene que informar de tales objetivos al Congreso, el cual cuenta además con el arma de modificar el estatuto de cualquier agencia independiente: una circunstancia, al respecto de la cual parece bien poco la obligación del Presidente del Banco de presentarse al Parlamento cuando éste solicite su comparecencia. Sobre este aspecto el Tratado Constitucional se limita, así pues, a fotografiar de modo desilusionante lo existente, justo cuando el esfuerzo de racionalizar con una red de checks and balances las relaciones entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión habría podido representar la ocasión para redefinir también el papel de tales instituciones, en cuanto que representativas de las instancia democrática, intergubernamental y funcionalista que sustentan la ordenación de los poderes en la UE, en la gobernanza económica y en las políticas de estabilidad de precios». No obstante, y de nuevo, del funcionamiento concreto del modelo pueden surgir dinámicas diferentes si se apuran los cauces en relación con la intervención parlamentaria sobre los nombramientos del Comité Ejecutivo del BCE y sobre la dación de cuentas previstos en los artículo III-382.2 y III-383.3, que establecen respectivamente: «El Presidente, el Vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, por recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo»; y «El Banco Central Europeo remitirá un informe anual sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales y sobre la política monetaria del año precedente y del año

4. CONCLUSIÓN

El balance que puede hacerse de las disposiciones que en el Tratado Constitucional se dedican al Parlamento europeo es coincidente en buena parte con el que podemos aplicar al mismo Tratado. Se trata de unos preceptos que podemos calificar de insuficientes, si aplicamos un umbral máximo a lo deseable, pero que abren posibilidades⁸⁴. Lo cierto es que el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y la misma democracia representativa han dado un paso adelante; en ellos se puede cifrar buena parte del futuro de la Unión, que será positivo si los parlamentarios europeos logran llevar la política europea a la Cámara. A los partidos les corresponde la tarea de enviar nuevos «Spinelli» que defiendan una idea de Europa basada en la discusión como medio para alcanzar acuerdos en una sociedad plural y en la publicidad como antídoto del secreto y de los poderes de instancias no representativas. Alerta hay que estar, en especial, a la forma que pueda adoptar la llamada «democracia participativa». No es el Parlamento que deseáramos, en fin, pero tampoco tenemos una/s sociedad/es que reconforte/n⁸⁵.

en curso al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y a la Comisión. El Presidente del Banco Central Europeo presentará dicho informe al Parlamento Europeo, que podrá celebrar un debate general basándose en el mismo, y al Consejo».

⁸⁴ Me parece, a estos efectos, bastante interesante la opinión de F. ALDECOA LUZARRAGA que, al hablar del aun nonato Tratado señala «De esta forma, a nuestro entender, saldrá un Tratado Constitucional que abrirá un ciclo constituyente, ya que, en definitiva lo que se dará es un mandato constituyente a partir del cual se podrá reformar un texto sin la unanimidad de todos los Estados. Con ello no tendremos aun la Federación Europea, sino que exige todavía algún paso más, que puede ser la elaboración por el Parlamento Europeo y, en su caso por los Estados miembros de un texto constitucional que exigirá un referéndum de ratificación de toda la ciudadanía europea a través de una ley electoral uniforme, con lo que nos encontraremos en el umbral de 2015, fecha de la apertura de la octava legislatura del Parlamento Europeo». Op. cit., p. 467.

⁸⁵ VON BOGDANDY termina su interesante contribución sobre la identidad europea en el Tratado señalando: «El potencial esencial del Tratado constitucional para lograr una identidad europea radica en su capacidad para contribuir de manera eficaz y razonable a hacer realidad la democracia, el Estado de Derecho, la eficiencia y la transparencia en las operaciones de las instituciones europeas. Si, y en qué medida, se podrá conseguir este objetivo es algo que queda completamente abierto. A quien esto le parezca insuficiente, que se consuele pensando que las perspectivas para hacer realidad las esperanzas de los ciudadanos de la Unión en el contexto de los Estados nacionales son todavía peores». Cfr. «Constitución Europea e identidad europea...», op. cit., p. 50.