

---

El Parlamento europeo es la sede en que se manifiestan las tensiones desencadenadas por la coexistencia de diversos proyectos sobre el futuro europeo: desde la concepción federalista, implícita en muchos aspectos de la construcción europea, hasta las muy distintas concepciones de daneses y británicos.

# LEGISLAR PARA EUROPA: PARLAMENTOS, ESTADOS, GOBIERNOS, PUEBLOS

---

Por J.L. Martínez López-Muñiz

**A**

partir de su conformación en 1979 sobre la base de la elección directa por parte de los pueblos de los Estados miembros, el Parlamento Europeo se ha atribuido una misión de impulso político de la futura Unión Europea en clave federal, entregándose a ella con verdadero entusiasmo y apasionamiento.

Se diría, incluso, que pretende emular la hazaña de los Estados Generales de Francia de 1789, que, convocados y reunidos conforme a la legitimidad del Ancien Régime, se proclamaron en Asamblea Nacional, asumieron por sí mismos la soberanía e hicieron una de las más trascendentales revoluciones de la Historia, transformando radicalmente el estado político, jurídico y social de las cosas, desde su ilustrada interpretación de éstas.

El Parlamento se ha colocado a la cabeza del federalismo europeo, aunando en tal objetivo a la gran mayoría de las fuerzas políticas en él representadas

Claro que, entonces, al fin y a la postre, la soberanía se concentraba de facto en la sólo persona de un rey, además vacilante, y hasta simpatizante con algunos aspectos iniciales de aquella revolución, y hoy la soberanía, de la que parece querer apropiarse el Parlamento Europeo, reside, en cambio, nada menos que en 12 pueblos europeos distintos, aunados en torno a 12 Estados fuertemente consolidados por la Historia y, a la postre, no excesivamente vacilantes a la hora de defender lo más sustantivo del estado de las cosas.

Desde el proyecto de Tratado que ya aprobó el 14 de febrero de 1984, hasta sus Resoluciones de 1990 sobre lo que se denomina sin ambages la "Constitución" de una "Unión Europea de tipo federal", el Parlamento se ha colocado a la cabeza del federalismo europeo, aunando sorprendentemente en tal objetivo a la gran mayoría de las fuerzas políticas en él representadas, que parecen no diferenciarse sustancialmente cuando se trata de aumentar el poder del propio Parlamento y de las demás instituciones de la futura Unión, cualquiera que sea el precio, y sin que se escuchen siquiera voces discrepantes importantes que pudieran provocar la reflexión y el debate que podría esperarse.

Ello es tanto más llamativo cuanto, como ya queda apuntado, nadie ha otorgado al Parlamento Europeo esa misión que con tanto celo se ha autoasignado. Lo que, dicho de otro modo, equivale a afirmar que los señores eurodiputados están empleando el mandato que los pueblos de los Estados miembros les han otorgado -por cierto que generosamente sufragado-, para, prevaliéndose de la posición preeminente con el alcanzada, ocuparse en lo que no les corresponde y atentar directamente contra los poderes de los Parlamentos nacionales, de cuya voluntad, paradójicamente, derivan todas sus facultades y la existencia misma de la institución.

---

## **La ambigüedad o la revolución sin estrépito**

El Parlamento Europeo lleva a cabo además esta *misión* merced a todo un clima de ambigüedad y de distorsión de las realidades jurídicas comunitarias creadas por las correspondientes legítimas voluntades políticas. Pretende, para empezar, ser la representación auténtica del pueblo europeo, inexistente política y jurídicamente en la actualidad, cuando lo cierto es que, según los Tratados a los que exclusivamente debe su existencia, no es sino un órgano comunitario *compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad* (art. 137 TrCEE). Es decir, es un órgano de representación territorial de cada uno de los pueblos que conforman la base soberana de cada uno de los Estados miembros. Expresa, por ello, también la naturaleza interestatal de la Comunidad Europea.

En el Consejo están representados los Gobiernos de los Estados, y en el Parlamento sus pueblos, a los que de esta forma se ha querido hacer partícipes, también por esta vía, en el ejercicio o en el control democrático de las funciones que los Estados encomiendan a la Comunidad.

El alcance y la medida, sin embargo, de esa participación popular a través del llamado Parlamento Europeo, son determinados por la principal representación de cada uno de esos mismos pueblos nacionales, que es la que se encauza y expresa constitucionalmente, hoy por hoy exclusivamente, a través de los Parlamentos de los Estados miembros.

## **El federalismo expresamente rechazado por Maastricht**

Lo cierto es, sin embargo, que en Maastricht, en diciembre de 1991, el Consejo Europeo, al acordar los términos del Tratado de la Unión Europea, ha rechazado definitivamente -por ahora, al menos- los términos explícitamente federalizantes que habían llegado a incluirse en la propuesta elaborada por la presidencia holandesa -y un

semestre antes, por la luxemburguesa- tras los trabajos de la correspondiente conferencia intergubernamental. Se eliminó principalmente la frase del artículo A según la cual *El presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso gradual conducente a una Unión de vocación federal*, sustituyéndola, bien significativamente, por esta otra: *El presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos.*

El Parlamento Europeo, según los Tratados, tiene casi exclusivamente lo que el artículo 137 del TrCEE denomina *competencias de deliberación y de control*, aunque el Tratado de Bruselas de 1975 por el que se modificaron determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos, llegó a otorgarle además cierto poder decisorio y no sólo deliberante o consultivo en cuanto al importante asunto de la aprobación del presupuesto comunitario (artículo 203 actual del TrCEE).

El poder de obligar a la dimisión colectiva de los miembros de la Comisión mediante la aprobación de una moción de censura por mayoría de dos tercios de los votos emitidos -artículo 144- es una manifestación de hasta donde podría llegar el control político que al Parlamento se le dió desde el principio sobre la Comisión, si bien las diversas tentativas de censura no han llegado a contar hasta la fecha con el elevado quorum favorable exigido.

El Acta Unica Europea de 1986 intensificó la relevancia de la intervención del Parlamento en algunos procedimientos necesarios para el ejercicio de la potestad normativa del Consejo y, ahora, el Tratado de la Unión ha intentado asignarle, por fin, un auténtico poder de *codecisión legislativa* (nuevo artículo 189 B del TrCE), quedándose, sin embargo, en puro derecho de veto definitivo en ciertas reducidas materias de entre las sometidas al poder normativo del Consejo, por mucho que el nuevo artículo 189 del TrCE quiera hablar ya, no sólo de los actos y disposiciones jurídicamente definitivos y eventualmente obligatorios del Consejo o de la Comisión, sino también de los adoptados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. En el fondo, ese derecho de veto, en la forma de *previo dictamen conforme* había sido introducido ya también por el Acta Unica en relación con la admisión de nuevos miembros de la Comunidad (artículo 237 TrCEE) y con el establecimiento de acuerdos de asociación con Estados terceros, uniones

---

## El Parlamento es esencialmente un órgano de control político salvo en materia de presupuestos

de Estados u organizaciones internacionales (artículo 238 TrCEE), lo que no se hizo, en cambio -y ello es fundamental- para el procedimiento de revisión, reforma o modificación de los Tratados (artículo 236 TrCEE).

Es decir, en suma, salvo en materia presupuestaria, donde además sus poderes están también muy limitados, el Parlamento es, esencialmente, un órgano de control político de la acción comunitaria, y especialmente de la de la Comisión. Sus recientes derechos de veto a actos o disposiciones del Consejo, tienen también ese fundamental carácter, aunque proyectado sobre el poder del órgano superior de la Comunidad, hacia el que el Tratado de la Unión abre además algún otro mecanismo fiscalizador del Parlamento.

Todo queda, pues, bien lejos del diseño contenido en el proyecto de Tratado de 1984 inspirado por el informe Spinelli, en el que se diseñaba un auténtico Poder legislativo de la Unión de estructura bicameral - el Parlamento Europeo, como representante del pueblo europeo, y el Consejo de los Estados-, dotado de auténtica potestad legislativa para dictar leyes ordinarias y leyes orgánicas sólo limitadas por un amplísimo marco de principios de corte auténticamente constitucional y de unas competencias de atribución más o menos específicamente formuladas. Aquel poder legislativo quería estar expresamente habilitado para modificar por sí mismo la mayor parte de las normas establecidas en los tratados de las Comunidades Europeas, en lógica consecuencia con su naturaleza auténticamente legislativa.

Hay que felicitar, en nuestra opinión, de que ese paso no se haya dado, aunque de haberse alcanzado ese objetivo, aún seguiría siendo cierto -si se seguía el modelo del proyecto de 1984- que los Estados y sus respectivos Parlamentos habrían permanecido como poderes estatuyentes de la Unión, conservando su derecho a la separación y reteniendo íntegra la soberanía sobre cualquier modificación de la Unión. Aún entonces habría seguido siendo cierto que toda la Unión se levantaría no sobre una Constitución propia, en sentido estricto, sino sobre las Constituciones de todos y cada uno de los Esta-

dos miembros, cuya posición suprema en el ordenamiento no habría sido todavía afectada.

La llamada *construcción* europea viene efectuándose, sin embargo, en un clima de notoria ambigüedad, en el que, entre otras cosas, pretende darse por sentada la naturaleza legislativa que tendría que corresponderle al Parlamento -máxime, tras lograrse insertar en el ordenamiento esta denominación con el Acta Unica- atribuyéndole, en consecuencia, tanto o más poder que el que tiene hoy el Consejo en el ejercicio de lo que asimismo se califica como actual *potestad legislativa* de la Comunidad. La acusación de déficit democrático que viene haciéndose pesar sobre la Comunidad se refiere principalmente a esto.

La realidad es, en cambio, que el único verdadero Poder Legislativo o auténtico Legislador de la Comunidad Europea no es otro, hoy por hoy, que el conjunto de los Parlamentos de los Estados miembros, que sustentan a los respectivos Gobiernos que negocian los sucesivos tratados leyes de la Comunidad y, posteriormente, autorizan su ratificación.

Es una falacia afirmar que los tratados comunitarios son una Constitución: la Constitución europea. La Comunidad Europea carece de Constitución propia, en sentido estricto, por la elemental razón de que, bajo concepto alguno, constituye un Estado o se asienta sobre una comunidad política soberana por sí misma. El suelo constitucional de la Comunidad -o de la futura Unión Europea- no es otro que las Constituciones de los Estados miembros, de las que deriva en último término su misma legitimidad.

Los tratados comunitarios son la *ley* común que rige, hoy, la Comunidad, y regirá mañana, a lo que parece, la Unión Europea, si el Tratado de Maastricht entra en vigor.

Por eso nada tiene de extraña la extensión de las disposiciones de los tratados comunitarios -lejos, por lo común, del carácter meramente principal de las Constituciones-, ni las dificultades que puedan encontrar para lograr, en grado suficiente, la voluntad de tal complejo Legislador, compuesto ahora por 12 Parlamentos.

El Tratado de Maastricht, en cuanto a la Unión Económica y Monetaria, es, en gran medida, una auténtica ley reguladora del nuevo sistema monetario y de banca central con el que se quiere sustituir a las correspondientes leyes estatales anteriores. Nada de particular tie-

---

Las Leyes de la Comunidad poseen una apreciable estabilidad que da seguridad a los mercados y a los agentes económicos

ne el debate que semejante ley -que regula además otros aspectos no menos importantes del orden económico- viene suscitando en toda la Europa comunitaria, dado además lo profundamente transformador del nuevo sistema que pretende implantarse para avanzar con él en la integración europea.

## **La complejidad del Legislativo europeo**

Puede pensarse que una de las claves del éxito institucional real de la Comunidad Europea -motor también de su éxito económico y político- es precisamente el haber acertado, intencionadamente o no, a establecer o a mantener un Legislador tan complejo como el que de hecho tiene. Ello hace que sus leyes, que tienen naturaleza de tratados internacionales, estén dotadas de muy apreciable estabilidad, proporcionando un elemento de fijeza y permanencia nada frecuente al marco jurídico de la vida económica, con cuantos beneficiosos efectos ello tiene sobre la dinámica económica, al dotar de grandes dosis de seguridad a los mercados y a las perspectivas de riesgo de los agentes económicos.

El ordenamiento europeo que se sustenta en los tratados comunitarios comporta un límite importante a la volubilidad tanto de los Parlamentos de los Estados como a la que, en no menor medida, podría caracterizar a un Parlamento Europeo verdaderamente tal, convertido en verdadero Poder Legislativo europeo.

El actual sistema obliga a un gran esfuerzo a la hora de fijar el contenido de la ley comunitaria -los tratados-, siendo necesario aunar tendencias, concepciones e intereses muy distintos. Logrado el acuerdo, se hace difícil su modificación. Y eso es muy bueno. Es quizás el más importante hallazgo o logro del proceso comunitario, aun quizás sin quererlo expresa o conscientemente. Un logro que sería lamentable perder en favor de un poderoso Poder Legislativo europeo que cam-

El ordenamiento comunitario sigue siendo coherente y respetuoso con la idea de no reconocer a la Comunidad más poder normativo que el propiamente reglamentario

biase su voluntad ordenadora con el simple cambio de las mayorías de un Parlamento elegido por el sufragio universal de los europeos.

## **El principio de subsidiariedad**

Es bien probable que la efectividad del importantísimo principio de subsidiariedad dependa más del mantenimiento de este gran logro comunitario que de la simple fijación de unas listas en la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados. La experiencia de la mayor parte de los países federales muestra suficientemente la enorme incapacidad de tal técnica para impedir las tendencias centralizadoras que subyacen en la estructura misma del común de los Estados federales. Además de esos listados hay que introducir otras técnicas.

Hayek ha expuesto atractivamente la importancia, para la libertad y para el Derecho, de separar la Asamblea democrática encargada de legislar y la Asamblea democrática encargada de impulsar, orientar y controlar al gobierno, a la que correspondería también, obviamente, aprobar los presupuestos. Su propuesta no parece muy viable hoy en los Estados. Pero la realidad de la Comunidad Europea nos muestra la posibilidad de una articulación institucional en la construcción de la Unión Europea que podría resultar bastante bien encajable en ese diseño, al menos en su pretensión más sustantiva: la legislación, propiamente dicha, seguiría correspondiendo a unas Asambleas democráticas -los Parlamentos nacionales- distintas de los órganos democráticos encargados del impulso, orientación y control de la acción de gobierno que se residencie en la Unión, lo que estaría a cargo de un sistema bicameral adecuado a la naturaleza estructural de la Unión, compuesto por el Parlamento Europeo, en cuanto Asamblea de repre-

---

sentantes directamente elegidos, y por el Consejo de representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Correspondería a estos órganos la aprobación del Presupuesto (no la de las leyes reguladoras de los ingresos, obviamente) y no habría inconveniente en ensanchar en este orden las posibilidades actuales de supremacía del Parlamento sobre el Consejo de los representantes gubernamentales de los Estados, bajo ciertas condiciones.

La potestad normativa de naturaleza reglamentaria que hoy corresponde a la Comunidad y que ejerce, al nivel superior, el Consejo, generalmente a propuesta de la Comisión y con una participación procedimental mayor o menor del Parlamento, debe mantenerse en el nivel reglamentario al que desde el principio de la construcción comunitaria se la quiso limitar. Para ello es importante que los tratados -las leyes comunitarias- contengan regulaciones suficientemente determinadas, que satisfagan las exigencias de las Constituciones de los Estados miembros sobre la reserva de ley, y que no incurran en remisiones excesivamente vagas a la potestad reguladora de las instituciones comunes, que podrían significar deslegalizaciones inadmisibles. Los tratados no pueden sustraer lo que sean regulaciones efectivamente primarias o básicas a los Parlamentos estatales, si no se quiere convertir la potestad normativa de la Comunidad o de la Unión en auténtica potestad legislativa, para lo que, entonces, habría que otorgar tal poder evidentemente al Parlamento Europeo, pues puede afirmarse que hay en nuestras Constituciones un principio según el cual la potestad legislativa propiamente dicha sólo debe corresponder en último extremo a una Asamblea efectivamente representativa del pueblo, que actúe sometida a procedimientos parlamentarios.

En líneas generales puede afirmarse que el ordenamiento comunitario sigue siendo coherente y respetuoso con la idea de no reconocer a la Comunidad más poder normativo que el propiamente reglamentario, aunque para ello se hayan efectuado por los tratados sensibles deslegalizaciones de materias antes reservadas por los Legislativos nacionales a su propia competencia. Los ámbitos propios de la reserva de ley en sentido estricto no entran en la potestad normativa comunitaria. La Comunidad no puede establecer impuestos ni configurar delitos o faltas ni sanciones más allá de lo que pueda admitirse a las Administraciones públicas, ni puede entrar a regular contenidos básicos de los derechos y libertades fundamentales. La Comunidad -y la

Unión que se perfila en Maastricht- es una gran Administración pública, aunque ciertamente pueda beneficiarse de una *reserva reglamentaria*, no en virtud de Constitución alguna, sino en virtud de esas *leyes* más rígidas que son los tratados comunitarios.

No obstante, la praxis normativa comunitaria de los últimos años permite temer que los órganos comunitarios puedan haber incurrido o puedan llegar a incurrir a veces en actuaciones *ultra vires*, con el respaldo quizás incluso del Tribunal de Justicia, desbordando lo que debería ser el alcance de la potestad reglamentaria que tienen conferida. Ello puede afirmarse especialmente en relación con el reconocimiento jurisprudencial de un efecto y aplicabilidad directa también a las directivas, a pesar de haber sido inicialmente diseñadas como puros mandatos vinculantes sólo para los Estados miembros y tendentes a unificar la aplicación que por la potestad legislativa o reglamentaria de éstos habría de hacerse de algunos principios o reglas de los tratados.

La praxis de la Comunidad debe atenerse a sus bases normativas y no desbordarlas al amparo de la peligrosa ambigüedad con que se vienen rodeando crecientemente desde hace años.

## **¿Déficit democrático?**

Nos parece bueno también que la potestad normativa reglamentaria que debe seguir poseyendo la Comunidad o la Unión siga correspondiendo, en último término, al Consejo, es decir a la representación de los Gobiernos de los Estados, aunque su ejercicio se articule con la más amplia intervención que se juzgue oportuna por parte del Parlamento Europeo y con el mantenimiento del papel decisivo de iniciativa e impulso que debe cumplir la Comisión. No es cierto que tal sistema padezca un déficit democrático. ¿En qué Gobierno o Administración estatal se ejercita la potestad reglamentaria con tanto debate y con tanto control democrático?. Respondan, además, los Gobiernos ante sus Parlamentos de las posiciones que sostengan en Bruselas, prepárenlas con ellos, dejen de utilizar las normas o decisiones de la Comunidad como algo que corresponde decidir a *otros* y por las que no son responsables. Es ahí y no en el entramado institucional comunitario donde puede estar de verdad el déficit democrático.

---

La acción europea común en el ámbito  
de la política exterior y de defensa, no  
hace necesaria la Federación ni atribuir a  
la Unión poderes legislativos

La conveniencia, en fin, de reforzar la acción europea común en el ámbito de la política exterior común y en la política de defensa, incluida la intervención militar, no hace necesaria la Federación ni la atribución a la Unión de poderes legislativos. La potestad legislativa puede seguir donde está, en los Parlamentos nacionales, aunque las políticas operativas exterior y de defensa se residencien en las instituciones ejecutivas comunitarias o de la Unión, instrumentándose los procedimientos y medios de decisión que garanticen la debida eficacia, aun sin merma del debido control democrático, que podría recaer muy particularmente aquí en el Parlamento Europeo. Una adecuada articulación Comisión-Consejo puede permitir aunar con rapidez las posturas de la Unión y de los Estados en una acción contundente y efectiva, sobre la base de que los Estados miembros acepten la renuncia al derecho de veto individual en aras de la solidaridad europea, sin la que cualquier progreso en la integración es ciertamente inviable.

Una recta inteligencia del principio de subsidiariedad debe llevar, no obstante, a minimizar las llamadas políticas comunes positivas de la Unión. Se ha escrito y con razón que para que muchas de las resistencias que comprensiblemente levanta hoy entre las gentes la idea de que hayan de quedar sometidos al dictado de una organización internacional desaparecería en la medida en que se tuviera la seguridad de que las normas emanadas de esa nueva autoridad estarían en todo momento limitadas al objetivo de impedir que tanto los Estados miembros como sus conciudadanos asumiesen determinados tipos de lesivo comportamiento. Es decir hay que ir principalmente a la llamada integración supranacional negativa. La positiva debe limitarse a muy pocas cosas. Pero todo eso corresponde decidirlo al Legislador europeo, es decir a todos y cada uno de los Parlamentos de los Estados.

La retención, en fin, de un principio de alianza confederal, frente al unionismo federal, manteniendo además de manera efectiva la autén-

---

## ENSAYOS

tica potestad legislativa para el ámbito europeo en los Parlamentos de los Estados, pueden garantizar a la vez una sólida unión económica, social, jurídica, política y aún militar que sea suficiente, y la preservación de lo más esencial de la rica diversidad nacional de los pueblos europeos y de sus Estados. Un sistema así asegurará además y sobre todo, que Europa sea cada vez más una sociedad verdaderamente libre y abierta, donde cualquier proyecto de dominación social por la apropiación del Poder público pierda toda esperanza. ■