



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Internacional

EL PARLAMENTO EUROPEO

Evolución y aporte en el perfeccionamiento de la Unión Europea

**Memoria de Prueba para optar al grado académico
de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

Gabriel Emilio Anich Sfeir

Profesora Guía: Ph.D Ana María Moure Pino

Santiago de Chile

2020

*Tesis inscrita en el Departamento de Derechos Intelectuales de Ministerio de las
Culturas, las Artes y el Patrimonio del Gobierno de Chile
N°2020-A-7088*

*Nous ne coalisons pas des Etats,
nous unissons des hommes.*

Jean Monnet
(1888-1979)

ÍNDICE

ÍNDICE	3
AGRADECIMIENTOS	6
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	12
ANTECEDENTES DEL PARLAMENTO EUROPEO	12
1.1 Generalidades del Parlamento	12
1.2 Ideas y propuestas de un Parlamento para Europa desde la Edad Media	14
1.2.1 Pensadores medievales y de comienzos de la Edad Moderna	15
1.2.2 La visión cuáquera: Penn y Bellers	15
1.2.3 El Congreso Europeo del abate de Saint-Pierre	18
1.2.4 Saint-Simon y su Parlamento de Europa	19
1.2.5. La Dieta de la Confederación Germánica	20
1.3 Un precedente inmediato: la Asamblea del Consejo de Europa	21
1.3.1 Primeros movimientos por la integración europea de posguerra	21
1.3.2 La alborada del federalismo: de la La Haya al Consejo de Europa	23
1.3.3 La Asamblea Consultiva: pionera pero insuficiente	27
CAPÍTULO II	31
LOS PRIMEROS PARLAMENTOS COMUNITARIOS (1950-1969)	31
2.1 La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	31
2.1.1 La Declaración Schuman y su contexto	31
2.1.2 La Asamblea dentro del Tratado de París	35
2.2 Dos Comunidades fallidas: Defensa y Política	42
2.2.1 El Plan Pleven: un ejército para Europa	42
2.2.2 La Asamblea ad-hoc y el Tratado de la Comunidad Política	43
2.2.3 El fracaso final de la CED	47
2.3 El Parlamento Europeo bajo los Tratados de Roma	50
2.3.1 El renacer europeo	50
2.3.2 Una Asamblea para tres Comunidades	53
2.4 Primeros planes para la elección directa	60
2.4.1 El Anteproyecto de Convención de 1960	60
2.4.2 Crisis comunitaria: De Gaulle y la “Europa de los Estados”	62
CAPÍTULO III	68

UN PARLAMENTO EN TRANSFORMACIÓN (1969-1994)	68
3.1 La elección del Parlamento por sufragio universal	68
3.1.1 Los nuevos rumbos de Europa en la nueva década	68
3.1.2 Los efectos de la primera ampliación: el informe Vedel	69
3.1.3 Impulsos clave: el nacimiento del Consejo Europeo y el proyecto Patijn de 1975	72
3.1.4 El Acta Electoral de 1976	76
3.1.5 Las primeras elecciones europeas: 7 al 10 de junio de 1979	80
3.2 El Parlamento constituyente: el Proyecto Spinelli	83
3.2.1 La primera legislatura y los cambios de actitud del Parlamento	83
3.2.2 Planes para la Unión Europea	84
3.2.3 El Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984	87
3.3 El Acta Única Europea: la primera gran reforma	93
3.3.1 Fontainebleau, Milán y Luxemburgo: acuerdos decisivos	94
3.3.2 Un Parlamento reforzado, pero no menos ambicioso	96
3.4 Maastricht: nace la Unión Europea	100
3.4.1 El rol del Parlamento en la nueva Europa	100
3.4.2 La Unión de tres pilares	104
3.4.3 Un Parlamento colegislador	106
CAPÍTULO IV	112
LA VOZ DE EUROPA (1994-2019)	112
4.1 Las reformas de Maastricht	112
4.1.1 Amsterdam: más democracia para la Unión	112
4.1.2 La crisis de la Comisión Santer	115
4.1.3 Niza: el Parlamento de la “gran ampliación”	117
4.1.4 La reforma electoral de 2002: buscando principios comunes	121
4.2 Del Tratado Constitucional a Lisboa	125
4.2.1 El proyecto de Constitución de la Unión Europea de 1994	125
4.2.2 El futuro de Europa: Convención y Tratado Constitucional	127
4.2.3 Lisboa: rescate sustancial de la Constitución	132
4.2.4 Un Parlamento para los ciudadanos	137
4.3 Desafíos presentes y futuros del Parlamento Europeo	142
4.3.1 El devenir de la Octava Legislatura	142
4.3.2 2019: las elecciones más recientes	147
4.3.3 ¿Qué esperar para el Parlamento?	151
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFÍA	169
ANEXO I	186

Etapas del Parlamento Europeo (1951-2019)	186
ANEXO II	192
Acuerdos adoptados por el Consejo Europeo en relación a las atribuciones del Parlamento Europeo, su elección por sufragio universal y participación en el proceso constituyente de la Unión Europea (1969-2007)	192

AGRADECIMIENTOS

Comienzo este trabajo agradeciendo en primer lugar a mi familia, por haberme apoyado incondicionalmente desde el principio en el desafío de emprender este viaje hacia nuevos horizontes personales e inculcarme el amor por el Saber.

También agradezco a la profesora Ana María Moure, de quien fui alumno en su primer curso de Derecho Internacional Público y he sido su ayudante de cátedra a partir de entonces. A ella debo gran parte de mi vocación por los temas internacionales y me ha ayudado a descubrir los caminos de mi futuro profesional. Gran parte de sus recomendaciones y observaciones han sido recogidas en las páginas de la presente tesis.

Finalmente, no puedo obviar el reconocimiento a dos académicos españoles de prestigio que tuvieron la generosidad de enviarme material bibliográfico no disponible en Chile: la profesora María Paz Andrés Sáenz de Santamaría (catedrática de la Universidad de Oviedo) y el profesor José María Gil-Robles y Gil-Delgado (catedrático “Jean Monnet” de la Universidad Complutense de Madrid, presidente del Parlamento Europeo entre 1997 y 1999). Su desinteresado aporte fue fundamental para desarrollar esta investigación concerniente a temas de interés compartidos entre los que cultivamos la ciencia del Derecho Internacional.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y análisis del rol del Parlamento Europeo en la construcción de la Unión Europea a partir del comienzo del proceso de integración regional. Por medio del uso de fuentes primarias (tratados internacionales, resoluciones, documentos) y bibliografía especializada sobre la Unión Europea y su derecho, se pretende examinar, en primer lugar, la evolución de esta institución de un cuerpo parlamentario estrictamente consultivo a un genuino poder legislativo europeo; y además, dilucidar la importancia preponderante del Parlamento Europeo como actor en las sucesivas reformas de los Tratados Constitutivos que posibilitaron la mutación de la originaria Comunidad Económica Europea en una Unión Europea de alcance general e incuestionable naturaleza política.

INTRODUCCIÓN

Uno de los procesos históricos más fascinantes del siglo pasado es el de la integración de Europa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Terminaban con ella siglos de conflagraciones, muerte y destrucción; para dar paso a una etapa de búsqueda de acuerdos que hicieran posible la paz en el continente y que permitieran el progreso de sus pueblos. Fue que en mayo de 1950, la llamada “Declaración Schuman” del ministro de Asuntos Exteriores de Francia permitió la creación de una comunidad supranacional que administraba la producción del carbón y del acero de algunos Estados de Europa Occidental, que más tarde evolucionó a una Comunidad Económica, sostenedora de un gran mercado común. Con el tiempo, ésta evolucionó a la Unión Europea, fundada por el Tratado de Maastricht de 1992, base indiscutible de la unidad política y económica del continente.

Hoy, la Unión Europea está integrada por 28 Estados y es una organización internacional sin precedentes en la historia de las relaciones internacionales. Se trata de una entidad con personalidad jurídica propia, competente en los ámbitos de las más diversa índole, superando los estrictamente económicos de sus inicios como Comunidad. A lo largo de su historia, la Unión se ha caracterizado por la coexistencia métodos de carácter intergubernamental o diplomáticos con otros de tipo comunitario o supranacional, en que las decisiones se toman por los propios Estados miembros y por las instituciones exclusivas de la Unión, siendo sus actos jurídicamente vinculantes para los Estados y las personas. No es menor señalar que entre los principios y valores que inspiran la Unión Europea están la defensa de la democracia como forma de gobierno y el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

El complejo entramado institucional de la Unión Europea evoca en cierta forma a las principales instituciones políticas de un Estado soberano. Así, el poder ejecutivo lo detenta una Comisión independiente de los Estados miembros y sus gobiernos, los cuales tienen representación en el Consejo Europeo (a través de sus

jefes de gobierno o de Estado) y en el Consejo de Ministros (según la formación de que se trate). La correcta aplicación e interpretación del derecho europeo, recogido en los Tratados Constitutivos y otros actos de derecho derivado, está encargado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por otra parte, el control de la política monetaria y emisión de la moneda común corresponde al Banco Central Europeo, mientras que la fiscalización de la gestión financiera es asignada al Tribunal de Cuentas Europeo. Pero es evidente que una de las instituciones preponderantes de la Unión Europea es aquella representante de sus ciudadanos: el Parlamento Europeo.

El Parlamento es la única institución europea cuyos miembros son elegidos por el voto popular de los ciudadanos de la Unión. Encarna, en consecuencia, el principio democrático de la misma, constituyendo de esta manera una experiencia inédita de democracia supranacional, que integra a parlamentarios de distintos países, lenguas y tendencias políticas. Sus poderes comprenden competencias legislativas, presupuestarias y de control de las otras instituciones europeas. Así, participa con la Comisión y el Consejo de Ministros en el proceso legislativo para la adopción de actos jurídicos vinculantes para los Estados miembros, así como aprueba el presupuesto anual de la Unión. Es necesario además, el acuerdo del Parlamento para la designación de la principal institución de gobierno europeo, la Comisión, pues los candidatos propuestos por el Consejo Europeo como presidente y miembros de este órgano requieren el voto favorable de investidura por parte de la Cámara.

En este trabajo, nos proponemos estudiar lo que ha sido la evolución del Parlamento Europeo a lo largo de las décadas de construcción de la unidad de Europa. Nuestra intención es explicar la mutación de una Asamblea de delegados de los parlamentos nacionales de los Estados miembros de las Comunidades a un auténtico Parlamento supranacional, elegido democráticamente y con efectivos poderes decisorios en la marcha de la Unión. Es entonces cuando nos preguntamos, ¿ha sido relevante el Parlamento Europeo en la construcción de la institucionalidad comunitaria? ¿Sería la Unión Europea lo que es hoy sin un

Parlamento generado por votación popular? Si las respuestas a estas interrogantes son afirmativas, ¿cómo ha participado el Parlamento en los sucesivos Tratados que dieron vida jurídica a la Unión Europea?

La presente tesis se divide en 4 capítulos, ordenados cronológicamente para efectos pedagógicos:

- a) El capítulo I trata fundamentalmente de las propuestas históricas de creación de un Parlamento para el continente europeo, que se remontan a la Edad Media y se desarrollan a lo largo de los siglos, por la iniciativa de eminentes filósofos y pensadores. Posteriormente, realizaremos un breve estudio de lo que fueron los comienzos de la integración de Europa posteriores a 1945, que destacan con el Congreso de La Haya del Movimiento Europeo en 1948 y la creación del Consejo de Europa al año siguiente. Es aquí cuando tenemos el primer antecedente concreto de dicho Parlamento continental: la Asamblea Consultiva de dicho Consejo, enmarcada dentro de una organización de naturaleza eminentemente intergubernamental.
- b) En el capítulo II, nos abocaremos a los orígenes del Parlamento Europeo propiamente tal, cuyo antecesor directo fue la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, fundada por medio del Tratado de París de 1951. Junto con el estudio de las atribuciones de esta Asamblea, abordaremos su rol en la dirección de las políticas comunitarias de entonces, como fueron las malogradas Comunidades Europeas de Defensa y Política, entre 1952 y 1954, y la posterior creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 por los Tratados de Roma. Veremos como estas asambleas comunitarias se vieron afectadas por los acontecimientos de la época, particularmente con los primeros intentos de establecer su elección por sufragio universal a partir de la década de 1960.
- c) Las transformaciones radicales del Parlamento Europeo son el objeto del capítulo III, que comienza con el camino a las elecciones directas de 1979, fruto de la constante presión de la Asamblea y los cambios en la política comunitaria de los gobiernos nacionales. Fue en este momento clave de la historia política de la región que el Parlamento tomó la iniciativa en la

consecución de la Unión Europea, como expresó decididamente en la discusión y aprobación del “proyecto Spinelli” de 1984. Esta actitud de la Eurocámara precedió las primeras grandes reformas a la Comunidad: el Acta Única Europea de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1992, siendo este último el que dio origen a la anhelada Unión Europea. Trataremos los importantes efectos que estas reformas tuvieron en el Parlamento Europeo y cómo fueron recibidas por esta institución.

- d) Finalmente, en el capítulo IV analizaremos la trayectoria del Parlamento Europeo ya bajo el marco de la Unión Europea: primero, con las reformas institucionales introducidas por los Tratados de Ámsterdam de 1997 y Niza de 2001; y después, con el fallido intento de establecer una Constitución Europea mediante el Tratado Constitucional de 2004, que deparó en el Tratado de Lisboa de 2007, momento de consolidación de la Unión Europea y de su Parlamento como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Asimismo, estudiaremos lo que han sido las elecciones europeas siguientes a la entrada en vigor de Lisboa y los progresos y actitudes de la Cámara durante la pasada VIII legislatura (2014-2019), para concluir con reflexiones sobre los desafíos que esperan al Parlamento y su rol dentro de una Unión en proceso de continuidad y cambio.

Si bien no pretendemos realizar una investigación exhaustiva sobre nuestro objeto de análisis, esperamos que la presente memoria de prueba sea una auténtica contribución al estudio del Parlamento Europeo y su evolución histórica, enmarcada en el largo proceso de unificación del continente, indispensable para comprender el mundo contemporáneo.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL PARLAMENTO EUROPEO

1.1 Generalidades del Parlamento

¿Qué es un Parlamento? La voz “parlamento” viene de la expresión “parlar” o “hablar”, lo que entraña el hecho de que es la institución en la cual se discuten y resuelven los asuntos públicos, esto es, los que interesan a los ciudadanos de un Estado.

El Parlamento es, para Santaolalla, la “asamblea u órgano colectivo que asume la representación popular y que ejerce de modo deliberante las funciones legislativa, de control del Gobierno y presupuestaria”.¹ Como puede verse, el Parlamento ostenta el poder legislativo del Estado, junto con otras funciones como las enumeradas anteriormente. Se trata de un órgano colegiado, deliberante y cuyos miembros son los representantes del pueblo elegidos por éste, lo que le otorga el carácter de democrático.

Si bien la tarea primordial del Parlamento es discutir y aprobar las leyes que regirán en el Estado, también asume otras competencias relevantes como la discusión de los presupuestos del sector público y el control del Poder Ejecutivo. Esto se materializa, por ejemplo, en comisiones investigadoras, interpelaciones a miembros del Gobierno y, en el caso de los regímenes parlamentarios, con la concesión o denegación de la confianza del Parlamento al Gobierno. Esto último es de vital importancia para el funcionamiento de la institucionalidad, pues el Ejecutivo queda subordinado a la confianza del Parlamento y requiere siempre de su aprobación para poder ejecutar su programa político.

Desde la Edad Media, en Europa aparecieron asambleas cuya primera misión fue la de asesorar al monarca y aprobar los recursos necesarios para la mantención del Reino. Estas se componían de representantes de los tres

¹ SANTAOLALLA, F. (2003) *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson, p. 63.

estamentos (clero, nobleza y habitantes de las ciudades), los cuales debatían sobre las propuestas del Rey en materias financieras, particularmente en la dictación de tributos. Como la Corona requería del consentimiento de sus súbditos para llevarlos a la práctica, éste les otorgaba privilegios o derechos a cambio de la autorización de nuevos gastos, particularmente para los miembros de la burguesía, que disponían de cuantiosos recursos económicos.

Estas instituciones han tenido distintos nombres de acuerdo a cada Estado: Parlamento en Inglaterra, Estados Generales en Francia, Cortes en los reinos españoles, Dieta en los estados que hoy corresponden a Alemania y Concilio en la Santa Sede. En el caso inglés, los estamentos se dividieron en cámaras, resultado el sistema bicameral que hoy conocemos en el Reino Unido: la Cámara de los Lores, conformada por la nobleza y el clero, y la Cámara de los Comunes, cuyos miembros representaban a los “villanos” u hombres libres de las ciudades.

¿A quién representa el Parlamento? En un comienzo, éste era un instrumento del Rey que era convocado en caso de necesidad económica, como ya vimos. Sus miembros representaban a cada uno de los brazos de la sociedad del Antiguo Régimen y no ejercían el cargo libremente, pues debían votar como les instruyera el estamento que les elegía, particularmente los del Estado Llano.² Tras la Revolución Francesa, se impuso el argumento de Sièyes de que los miembros del Parlamento representan a toda la nación y no a un sector específico de ésta, y de que la representación obedece a la división especializada del trabajo, esto es, que la ciudadanía de entre a sus pares a aquellos mejor capacitados para la administración de los asuntos públicos.³ Por lo tanto, pueden ejercer su cargo en plena libertad.

Para que sea representativo de la Nación, el Parlamento moderno contempla el que sus miembros desean elegidos popularmente, en comicios libres, abiertos e informados. Si concebimos a las leyes como expresión de la voluntad soberana del

² SANTAOLALLA, op. cit. p. 67.

³ ALONSO DE ANTONIO, J. A.; ALONSO DE ANTONIO, Á. L. (2002) *Introducción al Derecho Parlamentario*. Madrid: Dykinson, p. 15.

pueblo, es imprescindible que quienes la discuten y aprueban sean representantes del mismo. En suma, un Estado que pretenda ser democrático no puede serlo si no cuenta con un poder legislativo verdaderamente independiente y que sea un reflejo fehaciente de la voluntad popular.

En cuanto al rol que se desempeña el órgano legislativo en los sistemas de gobierno presidenciales y parlamentarios, Borja Cevallos hace la distinción entre “congreso” y “parlamento”: el primero es propio del régimen presidencial, esto es, aquel en que el presidente detenta la jefatura del Estado y del gobierno, como en los Estados Unidos y los países de América Latina. El Congreso entonces se limita al rol legislativo, con excepcionales competencias de control político-administrativas, como es el caso del *impeachment* o juicio político a altas autoridades políticas o judiciales. En cambio, el Parlamento, como su nombre lo indica, es el eje del régimen parlamentario, ya sea monarquía o república. En ellos el Parlamento no sólo legisla, sino que tiene importantes atribuciones políticas, de control y presupuestarias, como ya vimos, cuya principal manifestación está en el otorgamiento o retiro de confianza al gobierno y sus miembros. En los sistemas de naturaleza, el parlamento es “el centro de gravedad político del Estado”.⁴

Como en cada Estado soberano europeo surgieron Asambleas legislativas a lo largo de los siglos, también existieron propuestas de un Parlamento supranacional para el continente. Bien es sabido que la idea de una Europa unida ha existido desde tiempos inmemoriales. Tras la caída del Imperio Romano, que llegó a dominar gran parte de Europa, la diversidad política y cultural de las naciones y pueblos los llevaba constantemente a un estado de guerra, y por consiguiente, a la búsqueda de soluciones que permitieran una coexistencia pacífica y fundada en el progreso común.

1.2 Ideas y propuestas de un Parlamento para Europa desde la Edad Media

⁴ BORJA CEVALLOS, R. (2003) *Enciclopedia de la Política*. Tercera edición. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 231-232 y 1053-1054.

1.2.1 Pensadores medievales y de comienzos de la Edad Moderna

Desde finales de la Edad Media, algunos pensadores propusieron sistemas institucionales de cooperación entre Estados para asegurar la paz en Europa, algunos de ellos contemplando la existencia de cuerpos colegiados para dicho cometido.

En el Siglo XV, el jurista francés Pierre Dubois propuso la resolución de controversias interestatales mediante un Concilio eclesiástico cuyas decisiones arbitrales serían recurribles ante la Santa Sede. Otra idea era la de una Confederación Europea, concebida por Jorge de Podiebrad, Rey de Bohemia, la cual tendría una Asamblea que adoptaría acuerdos por mayoría simple.⁵

En esa misma línea, aparecieron propuestas similares en el Siglo XVII: la de una Asamblea Permanente de arbitraje con sede en Venecia integrada por representantes de todos los Estados cristianos, ideada por el francés Emeric Crucé en 1623, y la de un sistema de Consejos defendida por el Rey de Francia Enrique IV y su ministro Maximilien de Béthune, el Duque de Sully, en 1638. Esta última, conocida como el “Gran Designio”, contemplaba 4 Consejos Provinciales para cada región de Europa Occidental (con sedes en Dantzig, Nuremberg, Viena y Bolonia), cuyas resoluciones serían recurribles ante un Consejo General de 40 miembros representantes de quince Estados del continente, encargado de mantener un Ejército común.⁶

1.2.2 La visión cuáquera: Penn y Bellers

Podemos decir que el primer proyecto más o menos estructurado de un Parlamento Europeo corresponde al presentado por el cuáquero inglés William Penn

⁵ PÉREZ BUSTAMANTE, R. (1995) *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995*. Madrid: Dykinson, pp. 17-19.

⁶ *Ibíd.*

en su “Ensayo sobre la paz presente y futura de Europa” , publicado en 1693.⁷ Las guerras que se libraban en el continente motivaron a este pensador, inspirado además por el proyecto de Enrique IV, a idear un sistema institucional que asegurara la paz entre las naciones europeas, mediante el equilibrio de las mismas y el respeto a la soberanía de cada una de ellas. Para ello propuso la creación de una Dieta, Parlamento o Estados Generales Europeos.

Este Parlamento se hallaría integrado por diputados que representarían a los pueblos de cada Estado, en proporción al valor del mismo, lo que comprendía la riqueza de su territorio y pueblo, no solamente la de sus gobernantes. Esto además comprendía representantes de Rusia y el Imperio Otomano, lo cual reflejaba el pensamiento cosmopolita de Penn, el cual abogaba por la tolerancia entre culturas y credos. De esta manera, el Sacro Imperio Germánico tendría 12 diputados; Francia, España, Rusia y Turquía con 10 cada uno; el Norte de Italia, con 8; Inglaterra, con 6; Suecia y los Países Bajos con 4 cada uno; Dinamarca, Portugal y Venecia con 3 cada uno; Suiza y el Ducado de Holstein-Curlandia con uno cada uno. Ello arrojaría un total de 90 diputados.

Con respecto a su funcionamiento, Penn sugirió que el Parlamento celebrara su primera sesión en alguna ciudad del centro de Europa para después acordar una sede definitiva. Sobre el idioma en que deberían llevarse a cabo sus deliberaciones, éstas podrían hacerse en latín o en francés. Los acuerdos se adoptarían por tres cuartas partes del total de diputados o por al menos la mitad de los votos más siete, y el sistema de votación sería por bolas y en secreto. Esto con tal de prevenir la corrupción de los miembros de la Dieta. Además, se exigía la presencia de todos los Estados en las sesiones de la Asamblea, prohibiendo la abstención en los debates, lo cual refleja el poder de imperio de sus decisiones.

⁷ ESPINOSA ANTÓN, F.J. y PENN, W. (2018) “Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (III. William Penn: el iniciador)”. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 20, nº40., pp. 789-811.

Teniendo presente que una de las objeciones este plan consistía en una supuesta usurpación de soberanía, Penn respondió que cada príncipe la conservaría dentro de su propio territorio, pero que ningún Estado podría atribuirse soberanía sobre otro. Concebía por tanto al Parlamento como una prevención de las invasiones de naciones débiles por las más poderosas, lo cual ahorraría enormes recursos tanto a gobernantes como a gobernados por concepto de gastos de guerra. En consecuencia, posibilitaría un mayor desarrollo en los ámbitos económico, educacional y de beneficencia.

Penn aspiraba a que el Parlamento propuesto fuera la base de una Liga o Confederación Europea, cuya principal meta sería acabar con todas las guerras en el continente. Dicha Confederación contaría con un ejército propio para la seguridad común.

Las ideas de Penn no tardaron en influenciar a otros pensadores de la época. Otro cuáquero inglés, John Bellers, sugirió la idea de un Parlamento de Europa en su obra de 1710 "Algunas razones para un Estado Europeo".⁸ Esta propuesta se daba en el contexto de la Guerra de Sucesión Española (1700-1714), por lo que Bellers apuntaba a prevenir más derramamientos de sangre a través de un Estado Europeo (que contemplaba un Parlamento y un Tribunal Supremo) y un Consejo General de todas las iglesias cristianas, pero sin excluir de la Asamblea a representantes de Rusia y Turquía, siguiendo el ideal de Penn.

En el plan de Bellers, todos los Estados europeos debían enviar delegados a un Congreso, Senado, Dieta o Parlamento, el cual tendría por finalidad la solución pacífica de las controversias entre Estados y la limitación de los Ejércitos nacionales. Inspirado en la organización suiza, Bellers propuso dividir el territorio de Europa en 100 cantones, permitiendo a cada Estado enviar al menos un diputado al Parlamento. Los acuerdos se adoptarían por mayoría simple.

⁸ ESPINOSA ANTÓN, F.J. y BELLERS, J. (2018) "Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (II. Bellers: Parlamento Europeo y concilio de todas las confesiones cristianas)". *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 20, nº39, pp. 587-610.

1.2.3 El Congreso Europeo del abate de Saint-Pierre

Al mismo tiempo, en Francia, Charles Irénée Castel de Saint-Pierre, abate de Saint-Pierre, rechazaba la política belicista del monarca Luis XIV y llamaba a los reyes cristianos de Europa a crear una “Unión” o “Sociedad Europea” para alcanzar una paz estable. Ello se refleja en su ensayo “Proyecto para la paz perpetua en Europa”,⁹ publicado en 1713, un año antes de la celebración del Tratado de Utrecht que puso fin a la guerra por el trono español.

Saint-Pierre propuso un Congreso o Senado que cumpliera el rol de arreglar las conflictos entre naciones. Este plan tenía en cuenta 24 Estados, cada uno de los cuales enviaría 4 diputados al Parlamento, equiparando a los Estados más fuertes con los más débiles. La Asamblea se reuniría en la ciudad holandesa de Utrecht (porque estimaba que los Países Bajos eran la nación europea con mayor tolerancia religiosa) y tendría competencias en materia de seguridad y comercio, adoptando acuerdos por mayoría de tres cuartas partes de los diputados.

Siguiendo a Penn, la Unión ideada por Saint-Pierre no podría intervenir en los asuntos internos de cada Estado miembro, salvo en el evento de minoría de edad de un príncipe o regencia para prevenir conspiraciones que apuntasen a su derrocamiento. Una comisión del Parlamento investigaría los hechos y, en caso necesario, serían enviadas tropas para sofocar la rebelión y sancionar a los responsables.

Saint-Pierre era más realista que sus predecesores, lo cual se reflejaba en que excluía del Parlamento a los Estados musulmanes, pero no descartaba la posibilidad de que la Unión mantuviese la paz con ellos a través de tratados.

⁹ ESPINOSA ANTÓN, F.J., SAINT-PIERRE y ROUSSEAU, J.J.(2017) “Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (I. Saint-Pierre y Rousseau: planes de paz perpetua, Unión Europea y Naciones Unidas)”. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 19, nº38, pp. 619-639.

1.2.4 Saint-Simon y su Parlamento de Europa

Otra propuesta relevante para un Parlamento de Europa corresponde a Claude-Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, filósofo francés exponente del socialismo utópico. En el contexto de la derrota militar de Napoleón a manos de la Santa Alianza y la configuración del nuevo equilibrio europeo en la Congreso de Paz de Viena de 1814 y 1815, Saint-Simon publicó el ensayo “De la reorganización de la sociedad europea”.¹⁰ En él propuso la creación de una institucionalidad europea basada en el parlamentarismo en reemplazo del antiguo sistema feudal. Cada Estado tendría su propio Parlamento, mientras que existiría uno para todo el continente.

Siguiendo el modelo británico, el Parlamento General de Europa sería de estructura bicameral: una Cámara de Diputados y una Cámara de Pares. La primera sería de carácter corporativo y estaría compuesta de miembros elegidos por todos los hombres que supieran leer y escribir, a razón de un diputado por cada millón de electores, lo cual arrojaría un total de 240 diputados. Las elecciones a esta cámara se celebrarían cada diez años. Por su parte, los miembros de la Cámara de Pares serían designados por el Rey de Europa y su número sería ilimitado. El cargo de par sería hereditario, a imitación de la Cámara de los Lores de Gran Bretaña.

Para ser miembro de la Parlamento, Saint-Simon proponía que los diputados fueran elegidos de entre hombres con una renta de predios rústicos no inferior a 25.000 francos, y que además debía comprender a 20 diputados designados de entre aquellos europeos destacados en los ámbitos del comercio, jurisprudencia, industria, ciencias y administración. Para ser designado par se exigía una renta no menor a medio millón de francos. Al igual que la cámara baja, debía comprender 20 pares destacados en las áreas señaladas anteriormente.

¹⁰ CONDE DE SAINT-SIMON, M. (2011) *De la Reorganización de la Sociedad Europea*. Colección Utopías. Madrid: Círculo de Bellas Artes.

El Parlamento elegiría a un “Rey de Europa”, máxima autoridad de la “Sociedad Europea”. Los poderes principales de la Asamblea decían relación con la solución pacífica de los conflictos entre estados, dirimir las solicitudes de creación de nuevas naciones, asegurar la libertad de conciencia y el respeto de las religiones, la construcción de obras públicas mayores y la elaboración de un Código Moral para todo el continente.

1.2.5. La Dieta de la Confederación Germánica

Finalmente, podemos encontrar un intento concreto de Asamblea Europea en el mundo germanoparlante de comienzos del Siglo XIX, que Truyol ha llamado un “microcosmos interestatal que reflejaba el macrocosmos europeo”.¹¹ Después de las Guerras Napoleónicas, el Congreso de Viena de 1815 dispuso la creación de la “Confederación Germánica”, que reunía a 38 estados alemanes independientes, los cuales habían formado parte del desaparecido Sacro Imperio Romano Germánico. Ellos abarcaban desde el Imperio Austríaco, pasando por reinos como Prusia o Baviera, hasta ducados, principados y algunas ciudades libres.

Si bien la Confederación no contaba con un poder ejecutivo central, sus asuntos fueron entregados a una Dieta Federal, compuesta por plenipotenciarios de los gobiernos de los Estados miembros. Como se ve, no eran elegidos por el voto popular de los ciudadanos de la Confederación, ni tampoco por los respectivos parlamentos nacionales. Respecto a su funcionamiento, los 11 estados de mayor poder (Austria, Prusia, Baviera, Sajonia, etc.) tenían un voto cada uno en la Dieta, mientras que los 27 restantes se agrupaban en grupos que tenían un voto cada uno. Ello arrojaba un total de 17 escaños.

Esta ponderación de votos variaba si la Dieta se reunía a discutir sobre las “leyes fundamentales” de la Confederación, momento en el cual pasaba a constituirse en Asamblea General o Pleno: de 17 escaños se pasaba a 69,

¹¹ TRUYOL Y SERRA., A. (1979) “La representación ponderada y su aplicación en el federalismo germano”. *Revista de Política Internacional*. N°162. Marzo/abril 1979, p. 17.

distribuyendo los votos de acuerdo a la población de los Estados. Los 11 más importantes ostentaban 39 votos, a diferencia del doble que tenían en el escenario de la Dieta.

Las reuniones de la Dieta de la Confederación se realizaban en la ciudad libre de Frankfurt, y su presidencia correspondía de pleno derecho a Austria. Este Parlamento sesionó entre 1816 y 1848, cuando su normal funcionamiento fue interrumpido por la fallida revolución liberal que buscaba la unificación alemana, y entre 1851 y 1866. Este último año fue cerrada definitivamente siguiendo el triunfo de Prusia en la guerra contra Austria, que selló el fin de la Confederación Germánica y la unidad de Prusia y sus 17 estados aliados en la Confederación Alemana del Norte, antecesora del Segundo Imperio Alemán, fundado en 1871.

1.3 Un precedente inmediato: la Asamblea del Consejo de Europa

1.3.1 Primeros movimientos por la integración europea de posguerra

Los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial en Europa aceleraron los esfuerzos por la integración regional a fin de prevenir nuevas catástrofes humanas, económicas y sociales. Lo que había sido en un principio una serie de propuestas de intelectuales sin mayores posibilidades de éxito práctico, pronto se transformó en una empresa colectiva de Jefes de Estado y de Gobierno en miras a concretar una institucionalidad efectiva y estable en el tiempo que permitiera el progreso de Europa y sus habitantes. La cooperación se hacía necesaria en todos los niveles, económica, política y militar, sobre todo en los albores de la división del mundo en zonas de influencia de los Estados Unidos y la Unión Soviética. La Guerra Fría recién comenzaba.

El punto de partida para la efectiva unidad de Europa Occidental fue en el discurso de Winston Churchill, primer ministro del Reino Unido durante la guerra, en la Universidad de Zurich pronunciado el 19 de septiembre de 1946. En este mensaje, dirigido a la juventud académica, Churchill entregó los lineamientos de

unos “Estados Unidos de Europa”, en base al acercamiento franco-alemán y la creación de un “Consejo de Europa”, con el apoyo de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética.¹² Truyol sostiene que la idea de Churchill era establecer una unión similar a la Mancomunidad de Naciones británica o Commonwealth, sin cesión de soberanía, lo que explica lo que pasará finalmente con este “Consejo de Europa” y el rechazo inicial británico a participar en las Comunidades Europeas.¹³

Los movimientos por la unidad europea no tardaron en aparecer: una de las más importantes fue la “Unión de Federalistas Europeos” (UEF), fundada en París el 17 de diciembre de 1946, cuya aspiración principal era la creación de una entidad soberana para el continente en base al modelo federal, abogando por la reforma constitucional en cada Estado miembro y la convocatoria a una Asamblea Constituyente de Europa. También siguieron la corriente federalista algunas alianzas de partidos políticos nacionales, como los “Nuevos Equipos Internacionales”, de inspiración demócrata-cristiana, creado el 1 de junio de 1947 en Lieja. Los partidos socialistas y socialdemócratas hicieron lo propio con el “Movimiento Socialista por los Estados Unidos de Europa”, fundado dos días después en Montrouge y encabezado por el francés André Philip.¹⁴

Otros movimientos europeístas eran de tendencia intergubernamental, como la “Liga Europa de Cooperación Económica”, creada en 1946 por el primer ministro belga Paul Van Zeeland, de pensamiento económico liberal y favorecedor de un gran “mercado común” europeo. También estaba en el Reino Unido el “Movimiento por la Europa Unida”, presidido por el yerno de Churchill, Duncan Sandys, y que reunía a personalidades británicas de distintos partidos defensores de una Europa confederal, fundado el 14 de mayo de 1947. En Francia, similarmente, surgió en junio de ese año el “Consejo Francés para la Europa Unida”, dirigido por René Courtin, también partidario de la cooperación entre gobiernos.

¹² CHURCHILL, W. (1946) Discurso a la juventud académica en la Universidad de Zurich. (en inglés) [En línea] <<https://rm.coe.int/16806981f3>> [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018]

¹³ TRUYOL Y SERRA, A. (1999) *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid: Tecnos, pp. 68-69.

¹⁴ *Ibíd*, pp. 38-39.

Pero también los miembros de los parlamentos nacionales tenían sus propias ideas. En 1946, el conde austro-japonés Richard Coudenhove-Kalergi, un europeísta convencido, envió una encuesta a más de cuatro mil parlamentarios europeos, solicitando su opinión respecto de la creación de una “Federación Europea”. De 4.256 consultados, respondieron 1.818, y de ellos lo hicieron afirmativamente 1.766, registrando altos niveles de aprobación en los parlamentos de Italia, Francia, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos y Grecia.¹⁵ Ello motivó a la fundación de la Unión Parlamentaria Europea en un congreso celebrado en julio de 1947 en la localidad suiza de Gstaad. Samaniego Boneu destaca la originalidad del movimiento de Coudenhove-Kalergi como un “órgano de relaciones interparlamentarias”, cuya idea de Asamblea Parlamentaria prefiguraba el futuro Parlamento Europeo de las Comunidades.¹⁶

Los distintos movimientos europeístas decidieron aunar sus esfuerzos hacia la meta común de la Europa unida mediante una dirección común. Surgió entonces el 20 julio de 1947 el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos para la Unificación Europea. En noviembre de ese año cambió su denominación a Comité Internacional de los Movimientos para la Europa Unida (CIMEU), siendo su presidente Duncan Sandys. El 25 de octubre de 1948, este Comité pasó a denominarse “Movimiento Europeo”, asumiendo un rol destacado en la discusión del futuro de Europa de posguerra.

1.3.2 La alborada del federalismo: de la La Haya al Consejo de Europa

Fue la iniciativa de estas agrupaciones la realización del “Congreso de Europa”, celebrado en La Haya entre el 7 y el 10 de mayo de 1948, organizado por

¹⁵ PÉREZ-BUSTAMANTE R. (1995) *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995*. Madrid: Dykinson, pp. 56-57

¹⁶ SAMANIEGO BONEU M. “Antecedentes del proceso de integración europea. La idea de Europa hasta 1950”, en BENEYTO PÉREZ, J.M. (dir.), MAILLO, J. (coord.), BECERRIL ATIENZA, B. (coord.) (2009) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo I: Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 73-74.

el CIMEU. A este encuentro asistieron las más altas personalidades europeístas de la época, traducándose en la participación de cerca de 800 delegados de 18 naciones europeas, más observadores de Europa Oriental, los Estados Unidos de América y Canadá. El Congreso dividió sus trabajos en tres comités: uno de asuntos políticos, otro de asuntos económicos y sociales y otro para los culturales. Uno de los temas más relevantes para el Comité Político fue el establecimiento de una Asamblea o Cámara Europea y la discusión sobre sus miembros serían elegidos o designados.

En La Haya fue posible notar dos grandes tendencias europeístas: unionistas y federalistas. Los primeros, representados principalmente por delegados del Reino Unido, especialmente por el propio Churchill, y los países escandinavos defendían la creación de una institucionalidad europea como instrumento meramente de cooperación interestatal, sin alteraciones a la soberanía de los estados. En cambio, los segundos concebían la creación de una Federación Europea, con una amplia gama de competencias otorgadas por los Estados Miembros y una Asamblea Parlamentaria con verdaderos poderes legislativos. Esta última era la postura de los países de Europa continental, particularmente Francia.¹⁷

Pero los federalistas no eran precisamente un grupo homogéneo. Por una parte, estaba los “internacionalistas”, partidarios de una Federación de Estados; y por otra, los “integralistas”, quienes defendían de la federalización de los Estados como transición hacia la Federación Europea, y por ende, hacia un gobierno mundial. Sin embargo, la gran mayoría estaba de acuerdo con la convocatoria de una Asamblea Constituyente Europea y la elección popular de organismos supranacionales, con tal de superar los límites e inconvenientes del Estado-nación, al que veían responsable de los conflictos armados en el continente.¹⁸

¹⁷ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2010) *Historia de la Unión Europea. España como estado miembro*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias, pp. 40-41.

¹⁸ MAMMARELLA, G. CACACE, P. (2013) *Storia e politica dell'Unione Europea*. Sexta edición. Bari: Laterza, pp. 36-38.

Las deliberaciones de la Comisión Política del Congreso de La Haya depararon en el triunfo del criterio unionista a la hora de configurar la Asamblea Europea. El ex primer ministro de Francia, Paul Reynaud, exponente del federalismo europeo, propuso la existencia de una Asamblea elegida por sufragio universal, a razón de un diputado elegido por cada millón de habitantes; idea que fue rechazada por los Estados más pequeños. La Resolución de esta Comisión solicitó la convocatoria, “con toda urgencia” de una “Asamblea Europea”, la que sería “elegida en su seno” o bien integrada por miembros de los parlamentos nacionales participantes. Esta Asamblea tendría entre sus atribuciones el crear y expresar la “opinión pública europea”, recomendar las medidas para alcanzar la unidad europea en los ámbitos político y económico, examinar los problemas jurídicos y constitucionales que planteara la creación de una “Unión o Federación” continental y preparar planes para dicho fin.¹⁹

El Congreso de La Haya concluyó con un “Mensaje a los europeos” redactado por el filósofo suizo Denis de Rougemont, el cual abogaba por una Europa unida, con una Carta de Derechos Humanos, un Tribunal de Justicia y una Asamblea que representara a las “fuerzas vivas” del continente. Esta Asamblea tendría por finalidades representar y dar expresión a la opinión pública europea; asesorar sobre la implementación de la unidad política y económica de Europa; y examinar las consecuencias jurídicas, constitucionales, económicas y sociales de tal Unión.²⁰ Gay Armenteros observa que el Congreso tuvo una orientación conservadora debido al peso de Churchill, pero de pronto quedaría de manifiesto la división de los partidos políticos británicos en la cuestión de Europa y el liderazgo que tomaría Francia en el proyecto de la unidad continental.²¹

¹⁹ Resolución de la Comisión Política del Congreso de Europa. La Haya, mayo de 1948. Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 170-172.

²⁰ *Mensaje a los Europeos (La Haya, 10 de mayo de 1948)* (en inglés) [En línea] <https://www.cvce.eu/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html> [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018]

²¹ GAY ARMENTEROS, J.C. “El proceso de integración europea: de la “pequeña Europa” a la Europa de los Quince”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M. (coord.) y PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. (coord.) (2001) *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel, pp. 125-126.

Dos meses después del Congreso, el 20 de julio de 1948, se reunieron en La Haya los ministros de Asuntos Exteriores de los firmantes del Tratado de Bruselas, alianza de tipo militar entre el Reino Unido, Francia y el Benelux, a la que nos referiremos más adelante. En esta conferencia, el ministro francés Georges Bidault planteó la creación de una Unión Aduanera para la región y una Asamblea en que estuvieran representados los Estados Miembros. Sus propuestas hicieron eco en los demás miembros del Tratado, por lo que el 26 de octubre de ese año se instaló en París un “Comité de Estudios”, presidido por el francés Edouard Herriot, porque se abocó al análisis de las opciones de construir una organización que permitiera la unidad de Europa.²²

En enero de 1949, los Ministros de Asuntos Exteriores del Tratado de Bruselas aprobaron las conclusiones del Comité de Estudios sobre establecer un Consejo de Europa compuesto de una Asamblea y un Comité intergubernamental de Ministros. Durante los meses de marzo y abril de ese año, una Conferencia Intergubernamental se reunió en Londres para discutir la creación del Consejo, siguiendo las directrices aprobadas en La Haya el año anterior. Finalmente, el 5 de mayo de 1949, fue rubricado en Londres el Estatuto del Consejo de Europa por el Reino Unido, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia. Nacía la primera organización interestatal política europea. En palabras de Gutiérrez Espada, Cervell y Piernas, el Consejo de Europa fue el resultado del compromiso entre los defensores de la integración total de Europa y los que rechazaban la cesión de la soberanía nacional.²³

El Consejo de Europa quedaba configurado esencialmente como una organización de carácter político, y su principal propósito sería promover y velar por el respeto de la democracia y los derechos humanos en Europa, descartando objetivos de defensa común o de cualquier otra índole. Ejemplos de ello serían la

²² SAMANIEGO BONEU, op. cit., pp. 80-81.

²³ GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M.J.; PIERNAS LÓPEZ, J.J. (2015) *La Unión Europea y su Derecho*. Segunda edición revisada. Madrid: Trotta, p. 20.

aprobación en 1950 de la Convención Europea de Derechos Humanos en Roma y la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.²⁴

El Estatuto del Consejo de Europa adoptó una estructura dual para la organización, con un Comité de Ministros que tomaría las decisiones relevantes y una Asamblea cuyos miembros serían delegados de los parlamentos nacionales dotada de atribuciones consultivas.

1.3.3 La Asamblea Consultiva: pionera pero insuficiente

La Asamblea Consultiva del Consejo de Europa fue inaugurada en el Palacio de la Universidad de Estrasburgo el 10 de agosto de 1949. La sesión inicial fue presidida por Herriot, en la cual fue elegido presidente de la Cámara Paul-Henri Spaak, quien había sido primer ministro de Bélgica y ministro de Asuntos Exteriores de dicho país. El número inicial de miembros fue de 87 delegados distribuidos en base a la población de los Estados participantes: Francia, Reino Unido e Italia con 18 escaños cada uno; Bélgica, los Países Bajos y Suecia con 6 cada uno; Dinamarca, Irlanda y Noruega con 4 cada uno y Luxemburgo con 3.

Como su nombre lo indica, la Asamblea Consultiva no era un poder legislativo efectivo, sino que sólo podría efectuar recomendaciones u opiniones al Comité de Ministros y a los gobiernos nacionales, las cuales no tenían carácter vinculante. Se puede decir, por lo tanto, que la Asamblea se encuentra subordinada al Comité. El texto original del Estatuto disponía que la Asamblea se pronunciaría solamente sobre aquellos asuntos que el Comité le encargara expresamente, lo cual fue enmendado en mayo de 1951, permitiendo que pudiera deliberar sobre los asuntos que ella estime convenientes, pero siempre enviando sus recomendaciones al Comité de Ministros.²⁵

²⁴ GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (2008) *Curso de Derecho Internacional Público*. Cuarta edición revisada. Madrid: Thomson-Civitas, pp. 847-849.

²⁵ ORREGO VICUÑA, C. (1966) *La Integración Política. Su realidad, su necesidad*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 117.

Entre sus atribuciones, se encuentran las siguientes:

- a) Designar al Secretario General del Consejo de Europa a propuesta del Comité de Ministros.
- b) Designar a los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- c) Dar su opinión sobre la admisión de nuevos estados al Consejo de Europa.
- d) Recomendar la suspensión de Estados miembros del Consejo cuando no cumplan con las obligaciones del Estatuto o, en caso extremo, sugerir su expulsión de la organización.

En cuanto a su composición, originalmente los miembros de la Asamblea eran designados por el gobierno respectivo o según las reglas que éste fijara. La razón de esto fue el temor del Reino Unido a que prevalecieran los partidos de oposición en la delegación parlamentaria, con las consecuencias de lo que ello podría traer al gobierno británico. Este mecanismo de designación fue corregido por la misma enmienda de 1951 al Estatuto, con la cual los miembros de la Asamblea son designados por los respectivos parlamentos estatales o por el procedimiento que éstos fijen. Con ello se logró la independencia de la Asamblea respecto a los gobiernos nacionales y su configuración como órgano representativo de la opinión pública o población europea.²⁶

Una vez que la Asamblea Consultiva entró en sesiones, los intentos por hacer del Consejo de Europa una genuina institución política continental no cesaron. En septiembre de 1949, bajo la firme iniciativa de su presidente Spaak, la cámara dirigió una recomendación al Comité de Ministros solicitando enmendar el Estatuto para crear una “autoridad política con poderes limitados pero efectivos”, dando de paso más atribuciones a la Asamblea.²⁷ Los gobiernos nacionales, pese a que

²⁶ *Ibíd*, pp. 114-115.

²⁷ ASAMBLEA CONSULTIVA (1949) *Necessary changes in the political structure of Europe to achieve a greater unity between the Members of the Council of Europe and to make an effective European cooperation in the various spheres specified in Article 1 of the Statute*. [En línea] <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19793&lang=en>> [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019]

aspiraban a la paz y la democracia en el continente, no estaban entusiasmados a ceder parte de su soberanía a una entidad supraestatal.

Otra propuesta federalista, rápidamente descartada, fue presentada en noviembre de 1950 por el laborista británico Ronald Wilson Gordon Mackay, la cual pretendía enmendar el Estatuto del Consejo de Europa para integrar dentro de éste a la Organización Europea para la Cooperación Económica y a la Organización del Tratado de Bruselas. Consideraba además el establecimiento de un Consejo Ejecutivo y de una Asamblea Legislativa, la cual nombraría a los miembros del primero y aprobaría junto al Comité de Ministros (integrado por ministros de Asuntos Europeos de cada Estado miembro) leyes vinculantes para los Estados Miembros, configurando de esta manera un poder legislativo bicameral.²⁸

El 11 de diciembre de 1951, Spaak renunció a la presidencia de la cámara, en protesta por los escasos avances que había tenido la institución en la integración regional. En su discurso de dimisión, declaró que “el interés de la causa europea” ya no se encontraba en la Asamblea.²⁹ Ya se había consumado su fracaso como poder legislativo y constituyente para la nueva Europa.

Pese a esto, no puede negarse que la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa fue la primera de su tipo en la historia, al ser un órgano colegiado y deliberante que agrupa a parlamentarios de distintas naciones, pese a no tener poderes reales, como ya hemos visto. Esta Asamblea, además, sería el punto de partida para la creación de las cámaras de otras organizaciones internacionales europeas, como la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952, el Consejo Nórdico en 1953, la Asamblea de la Unión Europea Occidental en 1954, la Conferencia Parlamentaria de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1955, el Consejo Parlamentario del Benelux en 1957 y la

²⁸ ASAMBLEA CONSULTIVA (1950) *Amendment of the Statute of the Council of Europe*. [En línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=196&lang=en>> [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2019]

²⁹ SPAAK, P. H. (1951) *Speech made to the Assembly, 11 december 1951*. [En línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=271>> [Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2018]

Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas en 1958. Como observa Orrego Vicuña, esto obedecía a un criterio político, cuya finalidad era incorporar a la opinión pública en la actividad de estas organizaciones y permitir que los ciudadanos conocieran de su quehacer.³⁰

³⁰ ORREGO VICUÑA, op. cit., p. 186.

CAPÍTULO II

LOS PRIMEROS PARLAMENTOS COMUNITARIOS (1950-1969)

2.1 La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

2.1.1 La Declaración Schuman y su contexto

Los sucesos a que dio lugar el Congreso de La Haya, particularmente con la fundación del Congreso de Europa, no fueron sino una muestra del rumbo que estaba tomando la Europa de posguerra. Aunque la integración política fuera parcial, no podía negarse que se estaba ante un proceso irreversible.

Europa comenzaba la reconstrucción terminada la guerra, y para ello era vital la asistencia de los Estados Unidos de América. El 5 de julio de 1947, el secretario de Estado norteamericano, el General George C. Marshall, expuso en la Universidad de Harvard la intención de su país para financiar los proyectos de reconstrucción en Europa, dando lugar al Plan de Recuperación Europea, más conocido como “Plan Marshall”. Una de las principales razones para la puesta en marcha este plan fue el temor americano del avance del comunismo estalinista en Europa Occidental, el cual ya se había apropiado de los países del Este del continente. Para efectos de administrar las ayudas recibidas, las naciones beneficiarias del plan formaron el 16 de abril de 1948 la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE).³¹ Crespo MacLennan indica que Europa Occidental recibió 17 billones de dólares en ayudas de Estados Unidos entre 1948 y 1952, lo que trajo como consecuencia el período de mayor crecimiento económico en la historia de la región.³²

³¹ En 1960, con la admisión de nuevos estados europeos, y de otros como Estados Unidos, Canadá y Japón, la OECE fue sustituida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

³² CRESPO MACLENNAN, J. “Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-2007”, en BENEYTO et al., *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo I...*, p. 95.

En el ámbito militar, Francia y el Reino Unido impulsaron alianzas de este tipo con tal de protegerse ante un eventual ataque soviético o alemán. Ejemplo ello fue que ambos países firmaron el Tratado de Dunkerque del 4 de abril de 1947, de asistencia mutua en defensa. El año siguiente, el 18 de marzo de 1948, esta alianza se extendió a Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo mediante la firma del Tratado de Bruselas, que creó la breve Unión Occidental. A esto se sumó la fundación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, suscrito en Washington D.C. el 4 de abril de 1949. En sus inicios, la OTAN involucraba a los cinco firmantes del Tratado de Bruselas, más los Estados Unidos, Canadá, Italia, Portugal, Noruega, Dinamarca e Islandia.

También existían propuestas para establecer un mercado común u otras instituciones que facilitaran el libre comercio en Europa. Un antecedente decisivo de este proceso fue la creación el 5 de septiembre de 1944, en plena guerra, de la Unión Aduanera del Benelux, que integraba a Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. La OECE tampoco se quedó atrás, y en 1950 estableció la Unión Europea de Pagos para administrar el pago de deudas y créditos de los Estados miembros, además de liberalizar los intercambios comerciales.

Paralelamente, surgió la imperiosa necesidad de controlar dos recursos estratégicos para la industria regional, particularmente para la militar: el carbón y el acero. La división de Alemania en cuatro zonas de ocupación (EE.UU, Reino Unido, Francia y la URSS) dio como resultado el que la región del Ruhr, rica en minerales, quedase en la zona americana. El Acuerdo de Londres de 1948 estableció una Autoridad Internacional para controlar la producción, exportación y distribución del carbón y acero. La industria alemana creció rápidamente, por lo que en 1949 el Acuerdo de Petersberg supuso el final progresivo de la ocupación aliada de Alemania Federal, permitiéndole recuperar su soberanía. Pero no resolvía el problema de la administración del carbón y el acero en la cuenca del Ruhr.

Esto provocaba una tensión especial entre Francia y Alemania Federal: si París necesitaba de estos recursos para la reconstrucción de su industria, Bonn

reclamaba su plena soberanía y el control efectivo de sus actividades económicas. Ya estaba detectado un potencial foco de conflicto entre ambas naciones.

Esta coyuntura llevó al empresario y diplomático francés Jean Monnet a idear un plan para poner en común entre Francia y Alemania las industrias de carbón y acero. Influenciado por el criterio funcionalista, creía que la unidad de Europa se haría en forma gradual y con acciones concretas, pues para llegar a la deseada integración política era indispensable pasar por la integración económica. Monnet presentó su proyecto al ministro de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, miembro del democristiano Movimiento Republicano Popular (MRP), quien lo apoyó con el mayor entusiasmo. Los borradores de la propuesta final fueron elaborados por Monnet y su equipo cercano, que incluía a Pierre Uri, Étienne Hirsch y Paul Reuter. Esta idea contó además con el visto bueno del secretario de Estado norteamericano, Dean Acheson, y del canciller de la República Federal Alemana, el demócrata-cristiano Konrad Adenauer, el cual estaba ansioso por reintegrar a su país en el concierto internacional.

Es así como a las 6 de la tarde del 9 de mayo de 1950, en el Salón del *Quai d'Orsay* de París, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, Schuman pronunció ante la prensa la célebre declaración que lleva su nombre. En ella, entregó las bases para la construcción de una "Federación Europea", cuya primera etapa sería la creación de una "Alta Autoridad" franco-alemana que supervigilara la producción del carbón y el acero, en miras a alcanzar la paz entre ambas naciones. Esta Alta Autoridad estaría abierta a los demás países de Europa, y permitiría la "fusión de los mercados", junto con mejoras en la producción. Asimismo, reconocía que:

*"Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho."*³³

³³ SCHUMAN, R. *Declaración de 9 de mayo de 1950* [en línea] <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es> [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018]

Sobre el poder que tendría esta organización supranacional, Schuman exponía:

“La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes. Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad.”

³⁴

Asimismo, el pensamiento de Schuman reflejaba una evidente vocación cosmopolita y, por cierto, con perspectivas de integración económica continental:

“Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano. De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.”³⁵

Los planteamientos de Schuman no tardaron en hacer eco en el resto de Europa: inmediatamente se sumaron al proyecto Italia y el Benelux. El 3 de junio de 1950, estas seis naciones manifestaron su intención de participar en la creación de una “Alta Autoridad” con poderes efectivamente vinculantes. Por su parte, el Reino Unido se mostró contrario a ceder parte de su soberanía a un ente supranacional, por lo que solamente se comprometió a acordar medidas de cooperación con la Alta Autoridad. El primer ministro británico, Clement Attlee, laborista, expresó su

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

oposición a que las fuerzas económicas de su país quedan en manos de una autoridad que “esencialmente era no democrática e irresponsable”.³⁶

2.1.2 La Asamblea dentro del Tratado de París

El 20 de junio de 1950 comenzaron las negociaciones para preparar el Tratado respectivo, por medio de una Conferencia presidida por Monnet. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, la declaración de Schuman no contenía referencia alguna a una Asamblea o Parlamento dentro de la organización del carbón y acero. Monnet defendió la existencia de una Asamblea Parlamentaria que controlara democráticamente a la Alta Autoridad, integrada por miembros de los parlamentos nacionales. La idea subyacente detrás de la cámara era lograr la acogida al proyecto comunitario de los ciudadanos de los Estados miembros, además del hecho de la existencia de una Asamblea de parlamentarios nacionales en el Consejo de Europa.³⁷ En el mismo sentido, Schuman acogió la idea de una “Asamblea Política Supranacional”, como expresó ante la cámara del Consejo de Europa el 10 de agosto de 1950.³⁸

Las delegaciones de la Conferencia poseían distintas concepciones sobre el cómo debía ser esta Asamblea. Alemania Federal prefería un “Congreso Europeo” bicameral integrado por una Asamblea con poderes efectivos y un “Senado” o Consejo de Ministros que representara a los Estados, pero los países del Benelux rechazaron conferir competencias decisorias a la Asamblea, según Romo, para que quedara dominada por el eje franco-alemán. Asimismo, estos tres Estados

³⁶ TAMAMES, R., LÓPEZ, M. (1999) *La Unión Europea*. Cuarta edición. Madrid: Alianza Editorial, p. 77.

³⁷ KREPPEL, A. (2004) *The European Parliament and Supranational Party System: A Study of Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 54.

³⁸ SCHUMAN, R. (1950) *Speech made to the Assembly, 10 August 1950* [en línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=203>> [Fecha de consulta: 5 de abril de 2019]

rechazaron la propuesta de Schuman y Adenauer de elegir a la cámara por sufragio universal directo, por estimarla prematura.³⁹

Finalmente, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Carbón y del Acero (CECA) fue firmado en París el 18 de abril de 1951 por los seis estados fundadores, en adelante, “los Seis”: Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Quedaban así plasmados los objetivos de la Declaración Schuman: alcanzar la paz duradera mediante la “fusión de intereses esenciales” en una Comunidad encargada de administrar el carbón y el acero. Para sus fundadores, estos serían “los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas”. Había nacido el germen de la unidad de Europa.

El proceso de ratificación del Tratado de París en los seis estados miembros tuvo lugar entre octubre de 1951 y julio de 1952. Dada la originalidad de este proyecto, su ratificación no fue fácil. La principal fuerza política en oponerse a la CECA fueron los partidos comunistas, particularmente fuertes en Francia e Italia, ya que percibían que era un proyecto “americanista” y hostil hacia el bloque del Este. Otros grupos que rechazaron el Tratado fueron los gaullistas en Francia, los socialistas en Italia y el grueso del Partido Socialdemócrata (SPD) de Alemania Federal. Este último, dirigido por Kurt Schumacher, consideraba que la CECA configuraba una Europa “capitalista, clerical, conservadora y de carteles”.⁴⁰ Finalmente, el Tratado logró la ratificación de los Seis y entró en vigor el 25 de julio de 1952, contemplando una duración de 50 años, por lo que la CECA fue disuelta en 2002.

La CECA quedaba entonces configurada como una auténtica e inédita organización supranacional, cuyas decisiones tenían efectos vinculantes en los Estados Miembros, los cuales cedieron su soberanía en el ámbito de la producción

³⁹ ROMO GARCÍA, M. de la P. (2007) *Parlamento Europeo. Una institución para Europa*. Madrid: Comunidad de Madrid, pp. 10-11.

⁴⁰ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., p. 52.

del carbón y el acero. Así, una Alta Autoridad de nueve miembros, independiente de los gobiernos nacionales, tomaba las decisiones sobre precios, aprovisionamiento, circulación y administración del mercado común para estos recursos. Ocho de sus miembros serían designados por los Estados Miembros, pero el noveno sería co-optado entre los propios miembros de la Alta Autoridad, por mayoría de cinco votos. Ésta se relacionaba con los Gobiernos a través de un Consejo de Ministros de los Estados parte. La correcta aplicación e interpretación del Tratado y de las decisiones de la Alta Autoridad quedaba en manos en un Tribunal de Justicia, con verdadero poder de imperio.

El Tratado de la CECA contemplaba, asimismo, una Asamblea Común compuesta por “los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” (art. 20 TCECA), la que estaba regulada en el Capítulo II del Tratado Constitutivo de la organización.

Algunas de las características más relevantes de este órgano eran las siguientes:⁴¹

- a) La Asamblea se componía de 87 miembros delegados de los parlamentos nacionales, designados por éstos de acuerdo a procedimientos determinados por los Estados Miembros (art. 20). El artículo 21 del Tratado disponía que entre estos procedimientos podría estar el sufragio universal, pero ninguno de los Seis se inclinó por esta opción. Los miembros de la Asamblea Común durarían un año en sus cargos.
- b) El Tratado fijó el número de delegados de acuerdo a la población de cada Estado Miembro. Así, Alemania Federal, Francia e Italia tendrían 18 escaños cada una; 10 serían asignados para Bélgica y los Países Bajos y 5 para Luxemburgo.
- c) La Asamblea celebraría una sesión ordinaria anual el segundo martes de mayo. Podría convocarse a sesión extraordinaria en caso que: i) el Consejo lo solicitara para conocer de asuntos sobre los cuales entregaría su opinión a

⁴¹ Una traducción al castellano del Tratado Constitutivo de la CECA puede verse en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 181-191.

éste último órgano o, ii) a requerimiento de la mayoría de los miembros de la Asamblea o de la Alta Autoridad (art. 22).

- d) Aunque sus atribuciones eran en gran parte consultivas, ya que no podía adoptar legislación vinculante, la Asamblea Común poseía una notable diferencia con su homóloga del Consejo de Europa: podía aprobar una moción de censura contra la Alta Autoridad. En otras palabras, era un efectivo poder de control y sanción política. Esto podía suscitarse únicamente durante el período de discusión del informe general anual que la Alta Autoridad presentaba a la Asamblea. Para la censura, ésta debía aprobar la respectiva moción por el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes y votantes, que representaran a la mayoría de los miembros de la Asamblea. En caso de aprobarse, todos los miembros de la Alta Autoridad cesarían en sus funciones (art. 24). Esto es lo que Gil-Robles llama un sistema de “confianza implícita” de la Asamblea en el ejecutivo comunitario, puesto que la Alta Autoridad gozaría de la confianza de la Cámara siempre que ésta no aprobara una moción de censura en su contra.⁴²
- e) La función fiscalizadora de la Asamblea se reflejaba también en que los miembros de la Autoridad tenían derecho a asistir a las deliberaciones de la Cámara, tenían derecho a voz en ella y debían contestar todas las preguntas que les fueren efectuadas. También tenían derecho a asistencia y voz los miembros del Consejo de Ministros (art. 23).
- f) La Asamblea elegía a su presidente de entre sus miembros (art. 23) y tenía la atribución de dictar su propio reglamento interno, por el voto favorable de la mayoría de los diputados (art. 25).
- g) Sobre su sede, el Tratado disponía en su artículo 77 que las instituciones comunitarias tendrían su asiento en el lugar que los gobiernos nacionales de los Seis fijaran de común acuerdo. En la Conferencia de Ministros de los Seis de febrero de 1952, se acordó que la Alta Autoridad, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia se ubicarían provisoriamente en Luxemburgo,

⁴² GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J.M. “El Parlamento Europeo”, en BENEYTO PÉREZ, J.M. (dir.), MAILLO, J. (coord.) y BECERRIL ATIENZA, B. (coord.) (2011) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo III: Sistema institucional y procedimientos decisorios*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, p. 290.

mientras que la Asamblea Común estaría en Estrasburgo, en parte porque la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa también tenía su sede allí y no existía infraestructura adecuada en el Gran Ducado para albergar a los parlamentarios de la Comunidad.

- h) En cuanto a atribuciones presupuestarias, la Asamblea sólo podía examinar el presupuesto de todas las instituciones de la CECA, cuando la Alta Autoridad le presentara su informe general, pero sin discutir el fondo, y sin poder rechazarlo ni proponer enmiendas al mismo.

La apertura de la Asamblea Común de la CECA tuvo lugar el 11 de septiembre de 1952, en la *Maison de l'Europe* de Estrasburgo, donde también sesionaba la respectiva Asamblea del Consejo de Europa. El orador principal fue Jean Monnet, a la postre presidente de la Alta Autoridad. Expresó que se estaba ante la “primera Asamblea Parlamentaria con poderes decisorios” y que la Comunidad se basaba en la separación de poderes (Asamblea, Alta Autoridad y Tribunal de Justicia). Remarcó además que la Alta Autoridad no era responsable sino ante la Asamblea. Finalmente, llamó a reforzar las primeras instituciones europeas para hacer realidad una Europa en paz, la “gran Revolución Europea” de aquel entonces.⁴³

Otro de los oradores el día inaugural fue Konrad Adenauer, en su calidad de presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, quien comparó la relación Asamblea-Consejo con las dos cámaras de un parlamento bicameral.⁴⁴ Asimismo, llamó a la Cámara a elaborar un proyecto de Tratado de “Comunidad Política Europea”,⁴⁵ que veremos más adelante.

El primer presidente de la Asamblea fue Paul-Henri Spaak, quien como ya vimos, había tenido la oportunidad de presidir el respectivo órgano del Consejo de

⁴³ MONNET, J. (1952) Discurso en la sesión inaugural de la Asamblea Común (en inglés) [En línea] <http://ec.europa.eu/historical_archives/archisplus/files/MONNET_1952_09_11_EN.pdf> [Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2018]

⁴⁴ CORBETT, R., JACOBS, F., NEVILLE, D. (2016) *The European Parliament*. Novena edición. Londres: John Harper Publishing, p. 276.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 434.

Europa tres años antes. Spaak se impuso en la votación al democristiano alemán Heinrich von Brentano, resultando clave el apoyo de los delegados socialistas de Francia y Alemania Federal, sentando un precedente que serviría para la futura organización de los miembros de la Asamblea en grupos políticos y no nacionales.⁴⁶

Como señalamos anteriormente, cada Estado tenía su propio procedimiento para designar a sus delegados a la Asamblea. Si bien ninguno de los Estados miembros implementó el sufragio universal, los métodos de nombramiento no fueron los mismos:⁴⁷

- a) Alemania Federal designaba a sus delegados de entre los miembros del Bundestag, la cámara baja del Parlamento.
- b) Francia, por su parte, designaba a sus miembros de ambas cámaras del Parlamento, pero enviando a Estrasburgo a dos diputados por cada miembro del Consejo de la República (equivalente a un Senado o cámara alta).
- c) Italia y Bélgica designaban iguales delegados en sus cámaras baja y alta.
- d) Luxemburgo designaba a todos sus delegados de entre su asamblea unicameral.

El 10 de enero de 1953, una serie de resoluciones de la Asamblea estableció sus primeras siete comisiones de trabajo parlamentario: Mercado Común; Inversiones, Finanzas y Desarrollo Productivo; Asuntos Sociales; Asuntos Políticos y Política Exterior de la Comunidad; Transportes; Cuentas y Administración de la Comunidad y la Asamblea Común; y Reglamento de la Asamblea Común, Peticiones e Inmidades. En cuanto a su organización, las cuatro primeras comisiones estaban integradas por 23 miembros, mientras que las tres últimas por 9 cada una.⁴⁸

⁴⁶ KREPPEL, op. cit., p. 55.

⁴⁷ SCALINGI, P. (1980) *The European Parliament. The Three-Decade Search for a United Europe*. Westport: Greenwood Press, p. 21.

⁴⁸ ASAMBLEA COMÚN. Resoluciones de 10 de enero de 1953 sobre la creación de Comisiones Parlamentarias. DO 1 de 10.2.1953.

A poco andar, los miembros de la Asamblea fueron acercándose en torno a su afinidad política, superando las barreras del idioma y la nacionalidad. Pero el Tratado no contemplaba la existencia de grupos parlamentarios dentro de la misma. Es por esto que el 16 de junio de 1953 fue enmendado el Reglamento de la Asamblea para autorizar la creación de grupos políticos, para lo cual se requería un mínimo de 9 delegados.⁴⁹ Además, a estos grupos les fueron asignadas sumas de dinero, contempladas en el presupuesto de la CECA, para gastos de secretaría. Con ello, se formaron grupos políticos internacionales independientes de los partidos estatales. No es menor señalar que los miembros de la Asamblea se sentaban por afinidad política, y no por nacionalidad (como en la Asamblea General de la ONU) u orden alfabético (como en su homóloga del Consejo de Europa).

Los tres primeros grupos de la Asamblea Consultiva fueron el Demócrata-cristiano, el Socialista y el Liberal. En septiembre de 1953, estos grupos estaban integrados por 38, 23 y 11 miembros, respectivamente;⁵⁰ mientras que cuatro delegados franceses adherentes a Charles de Gaulle y un liberal neerlandés prefirieron no afiliarse a grupo alguno.⁵¹

Aunque independientes, las Asambleas de la CECA y del Consejo de Europa trataron de buscar la cooperación y el entendimiento mutuo, partiendo de la base que ambas sesionaban en la ciudad de Estrasburgo. Del seno de la Asamblea del Consejo de Europa surgieron propuestas de organizaciones siguiendo el modelo de la CECA, como la del delegado francés Edouard Bonnefous en mayo de 1951 de la creación de una Autoridad Europea de Transportes, descartada por su carácter marcadamente supranacional.⁵² Otra fue la idea del ministro de Asuntos Exteriores británico Anthony Eden, de marzo de 1952, que proponía integrar la CECA dentro del Consejo de Europa. El “Plan Eden” sugería que la Asamblea Consultiva de este último órgano fuese la única para la CECA y la proyectada Comunidad Europea de

⁴⁹ ASAMBLEA COMÚN. Resolución de 16 de junio de 1953 sobre la inserción en el Reglamento de una disposición relativa a la constitución de los Grupos Políticos. DO 10 de 21.7.1953.

⁵⁰ ASAMBLEA COMÚN. Constitución de los Grupos Políticos. DO 7 de 28.4.1954.

⁵¹ SCALINGI, op. cit., p. 21.

⁵² PÉREZ-BUSTAMANTE, op. cit., p. 92

Defensa, contando con el apoyo de la Secretaría del Consejo de Europa. Esta propuesta fue rechazada por Monnet, por lo que la cámara de la CECA contó con su propio aparato administrativo en Luxemburgo.⁵³

Tamames y López observan que, durante sus seis años de funcionamiento (1952-1958), la Asamblea Común fue exitosa para la marcha de la CECA, pues mantuvo una relación de cooperación con la Alta Autoridad y actuó como catalizador de la opinión pública europea y de los parlamentos nacionales.⁵⁴ Por otra, parte Kreppel estima que nunca podrá conocerse el “máximo potencial” de la Asamblea Común por su corta duración, pero destaca el hecho que sus miembros se organizaran en grupos supranacionales y la adopción de una estructura orgánica interna.⁵⁵ El europeísmo ya contaba con voz propia.

2.2 Dos Comunidades fallidas: Defensa y Política

2.2.1 El Plan Pleven: un ejército para Europa

Para entender la importancia de la Asamblea en la construcción de las Comunidades Europeas, es necesario referirse al proyecto de Comunidad Política Europa (CPE) de 1953, que no llegó a concretarse, así como la propuesta paralela de una Comunidad Europea de Defensa (CED).

Al estar entre las dos superpotencias en Guerra Fría (EE.UU y la URSS), y especialmente tras el estallido de la Guerra de Corea en 1950, era permanente la necesidad de un ejército moderno y eficaz para Europa, que le permitiera protegerse en caso de ataque soviético, sin tener que depender de los Estados Unidos, al mismo tiempo, Alemania comenzaba a rearmarse. En ese sentido, Churchill llamó en un discurso ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 11 de agosto

⁵³ ROMO GARCÍA, op. cit., p. 11.

⁵⁴ TAMAMES, LÓPEZ, op. cit., p. 215.

⁵⁵ KREPPEL, op. cit. pp. 55-56.

de 1950 a crear un “Ejército Europeo” sujeto a un adecuado control democrático continental.⁵⁶

La misma idea fue planteada el 24 de octubre de ese año ante la Asamblea Nacional Francesa por el primer ministro francés René Pleven, quien presentó un plan de defensa común elaborado por Jean Monnet. Pleven proponía un Ministerio de Defensa de Europa a cargo de un ejército continental con presupuesto propio, al alero de la OTAN. El ministro sería responsable ante los Estados Miembros y ante una Asamblea Europea, que podía ser la del Consejo de Europa o una integrada por delegados especiales.⁵⁷ El proyecto de Pleven fue aprobado por 348 votos contra 224 en la Asamblea.⁵⁸

Estas ideas se vieron reforzadas tras el éxito de la CECA, por lo que comenzaron los preparativos para crear una Comunidad que integrase militarmente a la Europa de los Seis. El 27 de mayo de 1952, estos Estados firmaron en París el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa. La principal autoridad de este ente sería un Comisariado de nueve miembros, al igual que la Alta Autoridad de la CECA. La CED también dispondría de una Asamblea de delegados de los parlamentos nacionales, común además con la CECA y con atribuciones similares de consulta y control.

2.2.2 La Asamblea ad-hoc y el Tratado de la Comunidad Política

No obstante, una autoridad militar no bastaba para la defensa del continente, pues era necesaria una política exterior común y un poder de decisión que englobara a las distintas organizaciones internacionales de Europa, además de un control democrático para el Ejército continental. Para armonizar estas instituciones, particularmente las distintas Asambleas, el primer ministro de Italia Alcide de

⁵⁶ CHURCHILL, W. (1950) *Speech made to the Assembly, 11 august 1950* [En línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=39>> [Fecha de consulta: 21 de abril de 2019]

⁵⁷ Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...* pp. 179-181.

⁵⁸ PÉREZ-BUSTAMANTE, op. cit., p. 95.

Gasperi propuso que la Asamblea de la CED discutiera un proyecto de integración política continental. Así quedó establecido en el artículo 38 del Tratado, que encargaba a la Asamblea estudiar la constitución de una entidad permanente, de estructura “federal o confederal” basada en la separación de poderes y un sistema parlamentario bicameral.

De Gasperi expuso su plan de Comunidad Política ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 10 de diciembre de 1951. Esta se basaría en dos pilares: el primero, sería un “cuerpo deliberativo” elegido por el voto popular, con poderes decisorios y que ejercería su autoridad por medio de un “Colegio Ejecutivo”; y el segundo, un presupuesto común a partir de un sistema de gravámenes común a los Estados miembros. En suma, a la unidad de los ejércitos europeos se sumaba el “núcleo de una Federación” como garantía de solidaridad democrática.⁵⁹

No obstante, el lento proceso de ratificación del Tratado de la CED no permitía que la proyectada Asamblea de esta Comunidad se hiciera cargo de esta tarea. El 16 de junio de 1952, día en que la Cámara de Diputados italiana ratificaba el Tratado de la CECA, De Gasperi se reunió en Roma con Paul-Henri Spaak, a la sazón presidente del Movimiento Federalista Europeo, quien le propuso “confiar a la Asamblea del Plan Schuman las funciones de Constituyente” en atención a la “estructura cuasi-análoga” que compartía con la cámara de la proyectada CED.⁶⁰ Esto se concretizó en resolución del Consejo de Ministros de la CECA de 10 de septiembre de 1952, por la que se invitó a los miembros de la Asamblea comunitaria a elaborar un proyecto de Tratado de Comunidad Política Europea, abierta a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.⁶¹

⁵⁹ DE GASPERI, A. (1951) *Speech made to the Assembly, 10 december 1951*. [En línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=48>> [Fecha de consulta: 21 de abril de 2019]

⁶⁰ Citado en MAMMARELLA, CACACE, op. cit., pp. 68-69.

⁶¹ Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA de 10 de septiembre de 1952 sobre la elaboración de un estatuto de una Comunidad Política Europea. Citado en: TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 191-193.

Este órgano constituyente asumió la denominación de “Asamblea *ad-hoc*” y estaba integrada por todos los miembros de la cámara de la CECA, más 9 miembros de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, siguiendo la estructura prevista para el órgano deliberante de la CED. Spaak presidió la Asamblea *ad-hoc*, mientras que el alemán Heinrich von Brentano encabezó su Comisión Constitucional. El plazo para presentar sus conclusiones al Consejo sería de seis meses, a partir de los cuales, este último órgano tendría tres meses para convocar a un Conferencia encargada de examinar las propuestas.

La Asamblea *ad-hoc* se abocó al diseño del Tratado de la Comunidad Política Europa, bajo un marcado enfoque federal. El anteproyecto final fue aprobado el 9 de marzo de 1953 por unanimidad de la Asamblea, con 50 votos a favor, ninguno en contra, 5 abstenciones y 32 ausencias; y entregado ese mismo día al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA. Spaak comparó la misión encargada a la Asamblea con la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América por la Convención Federal de 1787. En sus palabras, se había optado por un modelo intermedio entre las organizaciones intergubernamentales y una Constitución federal, es decir, una Comunidad supranacional respetuosa de la soberanía de los Estados miembros.⁶²

Las estructuras tanto de la CED como de la CPE se basaban en la transferencia real de soberanía a estas Comunidades por parte de los Estados Miembros, como lo expresó Jean Monnet ante una sesión conjunta de las Asambleas del Consejo de Europa y de la CECA el 22 de junio de 1953. Señaló también que la propuesta federal de la CED era “lo mejor para Europa”, pues las decisiones serían tomadas por un “Parlamento Europeo elegido por sufragio universal” que controlara democráticamente a la Comunidad Política.⁶³

⁶² ASAMBLEA AD-HOC. (1953) *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community*. [En línea] <http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018]

⁶³ MONNET, J. (1953) Discurso a sesión conjunta de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa y de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. (en inglés) [En línea] <<http://aei.pitt.edu/34049/4/A601.pdf>> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018]

La estructura de la ideada CPE preveía un Parlamento bicameral, un Consejo Ejecutivo Europeo, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Consejo Económico y Social. Además, tenía importantes competencias en política exterior, teniendo el Consejo Ejecutivo la facultad de celebrar tratados internacionales a nombre de la Comunidad, contando para ello con un servicio diplomático propio.

En cuanto al Parlamento, éste se compondría de dos Cámaras: la Cámara de los Pueblos y el Senado. Esto iba en sintonía con la tendencia parlamentaria de los Seis, ya que todos ellos, salvo Luxemburgo, habían estructurado su poder legislativo en parlamentos de tipo bicameral.

La composición de las cámaras era la siguiente:

- a) La Cámara de los Pueblos estaría integrada por 268 diputados que, como su nombre lo indica, representarían a los “pueblos de la Comunidad” (art. 12). Sus miembros serían elegidos por sufragio universal directo en cada Estado Miembro, mediante un sistema electoral proporcional. El número de diputados variaría según la población de cada Estado: 70 delegados para Francia, 63 para Alemania Federal e Italia, 30 para Bélgica y los Países Bajos y 12 para Luxemburgo. Cabe destacar que de los diputados franceses, siete de ellos correspondían a los territorios de ultramar de este país (art. 15).
- b) El Senado tendría 87 miembros, designados por los parlamentos nacionales, aunque el Tratado sostenía que también eran “representantes del pueblo” (art. 12). El número de los senadores era fijo para cada Estado: 21 para Francia, Alemania Federal e Italia; 10 para Bélgica y los Países Bajos y 4 para Luxemburgo (art. 17).

En su relación con el Consejo Ejecutivo, las atribuciones de cada cámara no eran las mismas:

- a) La Cámara de los Pueblos tendría poderes limitados de control del Consejo, pudiendo solamente aprobar una moción de censura por las tres quintas partes de sus miembros. En caso que fracasara una moción de este tipo, el Consejo podría disolver la Cámara y llamar a nuevas elecciones (art. 31).

- b) El Senado elegiría por mayoría de sus miembros al presidente del Consejo Ejecutivo, por un período de 5 años (art. 28), el cual designaría a los miembros de referido órgano, denominados ministros. El Consejo Ejecutivo requeriría siempre de la confianza del Senado, por lo que éste podría forzar la renuncia del presidente y el Consejo en caso de desacuerdo en la política comunitaria (art. 31).

Ambas cámaras participarían en la elaboración de las leyes europeas, aprobándolas por simple mayoría (art. 52). Otras atribuciones del Parlamento serían aprobar el presupuesto de la comunidad, interpelar a los miembros del Consejo Ejecutivo, formular recomendaciones al Consejo (art. 10), recibir y examinar peticiones dirigidas a las cámaras, iniciar investigaciones (art. 23) y proponer enmiendas al Tratado de la CPE (art. 110),

Los miembros del Parlamento serían plenamente independientes de los Estados Miembros, sin estar sujetos a mandato alguno. El voto sería personal e individual (art. 12). Asimismo, se establecía una serie de incompatibilidades parlamentarias, entre las cuales destacaba la prohibición de ejercer simultáneamente el cargo de senador o diputado comunitario con el de miembro de un parlamento estatal (art. 20). Por otra parte, las decisiones del Parlamento serían vinculantes tanto para la Comunidad en sí como para todos los Estados Miembros. Su ejecución estaba encomendada al Consejo Ejecutivo y su correcta aplicación e interpretación quedaba en manos del Tribunal de Justicia, cuyos fallos también serían obligatorios.

Finalmente, una vez que entrara en vigor el Tratado de la CPE, su Parlamento asumiría las atribuciones de las Asambleas de la CECA y la CED, convirtiéndose en el único Poder Legislativo de las tres comunidades. Lo mismo estaba previsto para el Consejo de Ministros y la Corte de Justicia, junto con la integración *ex officio* de los presidente de la Alta Autoridad de la CECA y del Comisariado de la CED en el Consejo Ejecutivo de la CPE.

2.2.3 El fracaso final de la CED

El éxito de este proyecto dependía casi exclusivamente de la ratificación del Tratado de la CED. Si bien este fue ratificado sin problemas en el Benelux y en Alemania Federal a finales de 1953 (a pesar de la oposición socialdemócrata en este último), el mayor retardo se presentaba en Francia e Italia. En Roma, el rechazo frontal al tratado de parte de los comunistas, los socialistas y la extrema derecha del Movimiento Social Italiano (MSI), sumado a los conflictos con Yugoslavia por el territorio de Trieste, llevaron a que durante 1954 el gobierno democristiano italiano decidiera esperar los resultados de la ratificación del Tratado en Francia para hacer lo propio, pese a tener mayoría parlamentaria.

Por entonces, en la situación había cambiado en Francia. Ya no estaban en el poder europeístas de peso como Schuman, y la inestabilidad de los gobiernos de la “Cuarta República” era evidente. Había crecido el apoyo a la figura del general Charles de Gaulle, defensor acérrimo de la soberanía nacional de los Estados, quién llamó al proyecto de CED una “*melange* (mezcolanza) apátrida”.⁶⁴ No pocas aprehensiones existían en la opinión pública francesa sobre ceder competencias militares estatales a una autoridad supranacional, menos todavía cuando Alemania Federal fuera a integrar a esta nueva organización.

Para 1953, el gobierno conservador-democristiano de Antoine Pinay y su ministro de Asuntos Exteriores Schuman fue reemplazado por el del radical René Mayer. Bidault regresaba al *Quai d’Orsay*, con la misión de asegurar la ratificación del Tratado de la CED, para lo cual propuso, sin éxito, una serie de reformas al mismo como la posibilidad de retiro de Francia de la Comunidad y la resolución del conflicto del Sarre con Alemania, para asegurar el apoyo de la oposición parlamentaria a la Comunidad.⁶⁵

⁶⁴ Citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, op. cit. p. 101.

⁶⁵ SCALINGI, op. cit., p. 29.

En junio de 1954, asumió un nuevo gobierno radical-gaullista presidido por el radical Pierre Mendès France, al que le correspondió negociar el cese de hostilidades y el retiro de tropas de Indochina tras la derrota en Dien Bien Phu, cuyos territorios alcanzaron la independencia bajo el liderazgo del comunista Ho Chi Minh. Esto no logró sino alimentar los temores de entregar la defensa nacional a los demás estados europeos reunidos en una Comunidad. Además, se sumaba la muerte de Stalin, máximo líder soviético, en marzo de 1953, por lo que se esperaba un acercamiento entre Europa y la Unión Soviética. Los socialistas y radicales franceses sugirieron aplazar la discusión del Tratado de la CED una vez que se establecieran relaciones con las nuevas autoridades de Moscú.

Esta actitud francesa pudo constatarse en las deliberaciones de la Asamblea ad hoc. Como indicamos anteriormente, hubo 4 abstenciones y 32 delegados ausentes en la votación final del Anteproyecto de Tratado de la CPE. De las primeras, tres correspondieron a socialistas franceses, entre ellos el europeísta Guy Mollet, quien tenía reservas sobre la no participación del Reino Unido en la Comunidad y el rearme de Alemania Federal. Los gaullistas estuvieron entre los ausentes, al ser contrarios a la tendencia federalista que inspiraba el Anteproyecto. Uno de ellos, Michel Debré, presentó durante las deliberaciones de la Asamblea un proyecto alternativo de una “Unión de Estados Europeos”, que comprendía un Consejo Político de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros, y una Asamblea Parlamentaria con competencias de control y presupuestarias, compuesta de miembros designados por los parlamentos nacionales o elegidos por voto popular, según los procedimientos adoptados por cada Estado.⁶⁶

Finalmente, Mendès France envió el Tratado de la CED a la Asamblea Nacional el 30 de agosto de 1954 para proceder a su ratificación. La cámara acogió una cuestión previa para postergar definitivamente la discusión del Tratado por 319 votos contra 264. El amplio bloque opositor a la CED comprendía a los gaullistas, los comunistas y a parte de los radicales (Herriot y Daladier), de los radicales-socialistas (Mendès-France) y de los socialistas (Auriol). Esta última fuerza

⁶⁶ *Ibíd.*, pp. 26-27.

se presentó particularmente dividida sobre la cuestión, pues 53 de sus diputados se pronunciaron a favor de la cuestión previa y 50 lo hicieron en contra.⁶⁷

Quedaba entonces abortado el proyecto de la CED, y con ella, naufragaba la CPE, que nunca avanzó de un anteproyecto de Tratado. Para Truyol, el fracaso de ambas comunidades puede considerarse como “la gran ocasión perdida para una integración coherente de Europa en torno a los Seis”.⁶⁸

El impasse generado por el rechazo francés a la CED encontró una solución parcial en los Acuerdos de París de octubre de 1954. Estos introdujeron un protocolo al Tratado de Bruselas de 1948 para permitir la admisión de Italia y Alemania Federal a la organización, además de terminar la ocupación aliada de este último país. La Unión Occidental pasaba a ser la Unión Europea Occidental (UEO), la cual tendría competencias bastante limitadas debido a la existencia de la OTAN. Su estructura contemplaba un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, una Secretaría General y una Asamblea cuyos miembros serían los mismos de la Asamblea del Consejo de Europa, y que tenía atribuciones netamente consultivas.

2.3 El Parlamento Europeo bajo los Tratados de Roma

2.3.1 El renacer europeo

Malograda la genuina integración política y militar, la búsqueda de nuevas instituciones para asegurar la plena unidad de Europa debía continuar. La integración económica era otro de los anhelos de los fundadores de la CECA. Estaba presente la idea de crear un mercado común europeo que integrase distintos sectores de la producción e intercambio de bienes y servicios, y por supuesto, una unión aduanera entre estados. Uno de los defensores de esta concepción fue el ministro de Asuntos Exteriores neerlandés Johan Willem Beyen, quien consideraba

⁶⁷ SCOTTO M. (1995) *Las Instituciones Europeas*. Barcelona: Salvat Editores, pp. 27-29.

⁶⁸ TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, p. 42.

que la unidad política de Europa no sería posible sin la económica, por lo que esbozó un plan a este respecto.

Dentro de la Asamblea Común, mientras se debatía la creación de la CED y la CPE, surgían propuestas paralelas para ampliar los poderes de la cámara para transformarla en un verdadero poder legislativo. En ese sentido, cobran relevancia las propuestas formuladas por el socialista belga Fernand Dehousse y el líder del MRP francés Pierre-Henri Teitgen, durante 1954. Sus planteamientos apuntaban a extender las facultades de la Asamblea relativas al control político de la Alta Autoridad, e incluso, la generación de la cámara mediante la elección popular directa de sus miembros. Es por ello que el 2 de diciembre de 1954 la Asamblea aprobó una resolución haciendo suyas las inquietudes de Teitgen, llamando a estudiar la ampliación de competencias de la CECA, sobre todo en torno al mercado común, y la posibilidad de elección de los miembros de la Asamblea por sufragio universal.⁶⁹

Volviendo a Beyen, éste convenció a sus pares de Bélgica y Luxemburgo, Paul Henri-Spaak y Joseph Bech, respectivamente, de avanzar en la construcción de una unión aduanera que fuera la piedra angular de un mercado común para los Seis, mediante un memorándum que el primero envió a los dos últimos el 4 de abril de 1955. El Memorándum del Benelux, como se le llamó, proponía la integración de los transportes, la electricidad y la energía atómica en una “Comunidad Económica Europea”, dirigida por una “Autoridad Común”.⁷⁰ Los pilares de su propuesta eran básicamente la eliminación gradual de los derechos de aduana, el establecimiento de un arancel común frente a terceros países y la creación de un Fondo Europeo de ayuda a los gobiernos en relación a estos cambios.

Al igual que la Declaración Schuman, este documento no hacía alusión alguna a un Parlamento comunitario, motivado probablemente por el fracaso de la

⁶⁹ ASAMBLEA COMÚN. Resolución de la Asamblea Común de 2 de diciembre de 1954. DO A-22 de 11.12.1954.

⁷⁰ Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 193-194.

CED y la CPE. La ideas de Beyen fueron expuestas en la Conferencia de ministros de Asuntos Exteriores de Messina, en Sicilia, a comienzos de junio de ese año. La importancia de esta reunión radicaba en que los ministros elegirían a un nuevo presidente de la Alta Autoridad, luego de que Monnet anunciara su intención de no continuar en el cargo a finales de 1954. El elegido para encabezar la Alta Autoridad hasta 1957 fue otro europeísta francés, René Mayer, quien como ya vimos, le correspondió presidir el gobierno de su país durante las fases críticas de la fallida ratificación del Tratado de la CED.

Con respecto al plan de Beyen contenido en el Memorándum del Benelux, los ministros acogieron entusiasmados el proyecto de creación de dos nuevas comunidades: una sobre la unión aduanera y otra relativa a la energía nuclear. Esta misión fue encomendada a un Comité Intergubernamental de expertos, presidido por Spaak. Este comité trabajó durante entre julio de 1955 y marzo de 1956; y entregó sus conclusiones al Consejo de Ministros en mayo de ese año en Venecia. Cabe señalar que el Reino Unido, gobernando el conservador Eden, participó como observador invitado en el Comité, pero sólo fue enviado al mismo un funcionario del Departamento de Comercio.⁷¹ En noviembre de 1955 se retiró de las deliberaciones, reiterando una vez más el rechazo británico a la cesión de competencias soberanas.

El Informe Spaak sugería la creación, entonces, de la Comunidad Económica Europea (CEE), encargada del mercado común de los Seis, y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Cada una de estas Comunidades tendría un órgano ejecutivo llamado “Comisión”, en lugar de Alta Autoridad como la CECA, además de un Consejo de Ministros propio. No obstante, las tres Comunidades tendrían en común la Asamblea y el Tribunal de Justicia. Los ministros aprobaron la propuesta de Spaak, por lo que de inmediato se constituyó una Conferencia Intergubernamental, nuevamente presidida por Spaak, para negociar y redactar los

⁷¹ MARTÍN DE LA GUARDIA, R. PÉREZ SÁNCHEZ, G. (2009), “Las sucesivas ampliaciones de la Europa de los seis a la Europa de los veintisiete”, en BENEYTO et al, *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo I...*, p. 154.

respectivos tratados, que desde julio de 1956 se reunió en el Castillo de Val-Duchesse, cerca de Bruselas.

Por aquellos tiempos, el “renacer europeo” iba en clara ascensión. En Francia, había asumido en febrero de 1955 un nuevo gobierno comprometido con la integración presidido por el radical Edgar Faure, en el cual Robert Schuman fungía como ministro de Justicia. En febrero del año siguiente, el gobierno del socialista Guy Mollet había iniciado un acercamiento efectivo con la Alemania Federal de Adenauer, lo que se tradujo en la devolución del territorio del Sarre a esta última. Por otra parte, la Guerra Fría nuevamente se manifestaba en la invasión soviética a Hungría ese año, junto con la nacionalización del Canal de Suez en Egipto por el líder nacionalista árabe Gamal Abder Nasser. Esto influyó en las negociaciones de los tratados, con tal de asegurar la independencia energética de Europa.

2.3.2 Una Asamblea para tres Comunidades

La Asamblea Común siguió atenta las deliberaciones de la Conferencia Intergubernamental. El 16 de marzo de 1956, la cámara dirigió una resolución a los gobiernos de los Estados miembros expresando la necesidad de un mercado común europeo, junto con crear instituciones con poderes suficientes para permitir un control democrático del mismo.⁷²

Uno de los asuntos que más debates generó en las negociaciones de los representantes de los gobiernos era si crear una Asamblea para cada una de las Comunidades propuestas, o bien, establecer una común a todas. Esto obedecía, en gran medida, a la proliferación de Asambleas en las organizaciones europeas de entonces (Consejo de Europa, CECA, UEO), lo que podía incidir notablemente en el correcto funcionamiento de la misma y en el de los parlamentos estatales, ya que éstos enviaban a sus miembros como delegados a las asambleas continentales.

⁷² ASAMBLEA COMÚN. Resolución de la Asamblea Común de 16 de marzo de 1956. DO N°9 de 23 de marzo de 1956.

En un principio, a comienzos de 1957, la CIG propuso crear una Asamblea especial para la CEE, lo cual fue descartado rápidamente luego de la protesta de las demás Asambleas. La cámara del Consejo de Europa recomendó no crear esta “cuarta asamblea”, sino que fuera la Asamblea de la CECA la que controlara a las tres Comunidades.⁷³ Pero el presidente del órgano parlamentario del Consejo de Europa, el belga Fernand Dehousse, fue más lejos y propuso una “Asamblea Europea” para todas las organizaciones europeas, no solamente para las Comunidades, sino que además que comprendiera al referido Consejo y la UEO.⁷⁴

En este contexto, las autoridades de las mesas de las tres Asambleas se reunieron en Bruselas el 2 de febrero de 1957, y expresaron su rechazo a una “cuarta asamblea”. En su lugar, propusieron la disolución de la Asamblea Común de la CECA y su reemplazo por nueva Asamblea para las tres Comunidades, con atribuciones reforzadas y modificaciones en su composición, idea que fue finalmente acogida por Spaak.⁷⁵ El 13 de febrero siguiente, la Asamblea de la CECA volvió a reiterar su apoyo al “relanzamiento”, pero recordó que bajo este nuevo marco institucional la Cámara debía tener poderes suficientes para aprobar el presupuesto y para controlar al ejecutivo comunitario.⁷⁶

El 25 de marzo de 1957, fueron firmados en el Palacio de los Conservadores del Monte Capitolino de Roma los Tratados que creaban la CEE y la Euratom, así como una Convención relativa a las instituciones comunes a ambas Comunidades y a la CECA, es decir, la Asamblea, el Tribunal de Justicia y el Consejo Económico y Social. Los Tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

A diferencia de las discusiones por la ratificación de los Tratados de la CECA y de la fallida CED, en el caso de la CEE y la Euratom no existieron mayores

⁷³ ASAMBLEA CONSULTIVA. *Recommendation 117 (1950) Rationalisation of European parliamentary activities*. [En línea] <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14155&lang=en>> [Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019]

⁷⁴ SCALINGI, op. cit., pp. 36-37.

⁷⁵ ROMO GARCÍA, op. cit., p. 16.

⁷⁶ ASAMBLEA COMÚN. Resolución de la Asamblea Común de 13 de febrero de 1957 sobre el relanzamiento europeo. DO N°8 de 11.3.1957.

dificultades, por lo que su aprobación por los parlamentos nacionales fue bastante rápida. Una vez más, los partidos comunistas fueron la gran fuerza opositora al proceso de integración, pues lo venían como “la empresa económico-militar de un sindicato de explotadores capitalistas”, como señaló un diputado del Partido Comunista Francés ante la Asamblea Nacional en julio de 1957. Otros grupos en Francia que rechazaron los tratados fueron los radicales de izquierdas de Mendès France, pues estimaban que faltaba una comunidad política que les sirviera de sostén, y los progresistas de Pierre Cot. En Italia, aparte del rechazo comunista, los socialistas aceptaban la idea general de un Mercado Común y la Comunidad Atómica, pero sólo dieron su voto favorable al Tratado de la Euratom y se abstuvieron en la votación del TCEE por lo que percibían como falta de control democrático de las instituciones comunitarias.⁷⁷

Indudablemente, la más importante de las tres Comunidades era la Económica. Había nacido un gran mercado común, sin barreras arancelarias, aspirante a un espacio que permitiera la libre circulación de bienes, personas y capitales. La Comunidad tendría a su cargo una serie de políticas comunes, como la agricultura, el transporte y el comercio, así como contribuir en otros ámbitos como la educación, la salud, el turismo y la cooperación al desarrollo de otros estados. El preámbulo del Tratado de la CEE dejaba en claro que sus signatarios fijaron un objetivo tremendamente ambicioso: “establecer los fundamentos de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

En el original entramado institucional de la CEE, los dos órganos más relevantes y con genuinos poderes decisorios eran el Consejo de Ministros y la Comisión:⁷⁸

- a) El Consejo estaba integrado por los ministros de cada uno de los Estados miembros, según el ramo de que se tratase (Asuntos Exteriores, Transportes, Agricultura, Economía, etc.), y su presidencia rotaría por representantes de

⁷⁷ TAMAMES. LÓPEZ, op. cit., pp. 93-95.

⁷⁸ Una traducción de la versión original de 1957 del Tratado Constitutivo de la CEE (hoy TFUE) puede verse en: TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 197-212.

los Estados Miembros cada seis meses. Su misión sería representar a los gobiernos nacionales en la elaboración de las políticas comunitarias. Tendría la última palabra en la toma de decisiones, debiendo adoptar acuerdos sobre las propuestas de la Comisión por unanimidad o por mayoría cualificada conforme a un sistema de voto ponderado. En este último cada Estado tendría votos de acuerdo a su población (4 para Alemania Federal, Francia e Italia; 2 para Bélgica y los Países Bajos y uno para Luxemburgo), por lo que requerían 12 de 17 votos para llegar acuerdos en el caso de propuestas de la Comisión. En los demás, se exigía que aparte de los 12 votos, estos representaran a por los menos cuatro miembros del Consejo. Las enmiendas a iniciativas de la Comisión requerirían siempre de unanimidad para su aprobación.

- b) La Comisión ejercería el poder ejecutivo de la Comunidad, por lo tanto, representaría el interés comunitario y no el nacional como el Consejo. Se componía de nueve miembros designados de común acuerdo entre los Estados Miembros, no pudiendo haber más de dos comisarios de la misma nacionalidad. Sus miembros durarían cuatro años renovables en sus cargos. La principal atribución de la Comisión sería la iniciativa legislativa, enviando sus propuestas al Consejo. También tendría competencias para velar por la implementación de las políticas comunitarias de acuerdo a lo dispuesto por el Consejo.

¿Y qué pasaba con la Asamblea? Ésta ejercería atribuciones fundamentalmente consultivas y de control de la Comisión. Se compondría de 142 miembros, casi el doble de los integrantes de Asamblea Común, que eran 87. De estos 142 delegados, Alemania Federal, Francia e Italia tenían 36 cada una; Bélgica y los Países Bajos con 14, y Luxemburgo con 6.

Los miembros de la Asamblea serían designados por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, de acuerdo al procedimiento establecido por cada uno. No obstante, como veremos posteriormente, el Tratado contemplaba la

posibilidad de instaurar un mecanismo que permitiera la elección por sufragio universal de los miembros de la Asamblea.

La primera sesión de la Asamblea comunitaria tuvo lugar en Estrasburgo el 19 de marzo de 1958, en la cual adoptó como nombre “Asamblea Parlamentaria Europea” y eligió a Schuman como su presidente. Kreppel observa que cerca de un tercio de los miembros de la nueva Asamblea habían integrado la Asamblea Común de la CECA, esto es, 50 de los 142 delegados.⁷⁹ Sobre su sede, dado que el Tratado no contemplaba disposiciones sobre dónde exactamente estarían ubicadas las instituciones comunitarias, se discutió su traslado a alguna otra ciudad como Bruselas, Niza, Milán o Luxemburgo, pero se decidió continuar deliberando en la ciudad alsaciana.⁸⁰

En cuanto a su funcionamiento, la Asamblea celebraría una reunión anual el tercer martes de octubre, pudiendo sesionar extraordinariamente a solicitud del Consejo, de la Comisión o de la mayoría de los parlamentarios. Era soberana para elegir a su mesa directiva (un presidente y ocho vicepresidentes) y elaborar su propio Reglamento por mayoría de sus miembros. Sus decisiones serían adoptadas por mayoría absoluta, salvo disposición del Tratado en contrario.

Aparte de las sesiones plenarias, los trabajos de la cámara estaban repartidos en trece comisiones: Asuntos Políticos e Institucionales, Agricultura, Transportes, Salud y Seguridad, Presupuestos, Cooperación Comercial y Económica, Asuntos Sociales, Mercado Interior, entre otras.

Al igual que su antecesora, sus miembros se sentaban por afinidad política, sin que el Tratado reconociera la existencia de grupos políticos. Nuevamente estaban presentes los tres grandes grupos políticos europeos: el Demócrata Cristiano (con 67 miembros en la sesión constitutiva de marzo de 1958), el Socialista (38) y el Liberal (35). Los únicos delegados que no se afiliaron a algún grupo fueron dos

⁷⁹ KREPPEL, op. cit. p. 58.

⁸⁰ SCALINGI, op. cit. pp. 44-46.

gaullistas. También se preveía el pago de fondos a los grupos para asegurar su independencia y su política de acción europea. Para constituir un grupo eran necesarios 17 delegados.⁸¹

Si nos referimos a sus competencias, la Asamblea Parlamentaria todavía seguía siendo un órgano sin iniciativa legislativa y de atribuciones que no iban más allá de la consulta o recomendación. Pero su rol no era insignificante en la conducción de las políticas comunitarias ni en el andar de la Comunidad en sí.

En primer lugar, la principal tarea de la Asamblea era el control político de los órganos ejecutivos de la Comunidad, es decir, el Consejo y la Comisión. La más importante era la moción de censura contra esta última. Las facultades de la Asamblea Parlamentaria eran bastante más amplias que su antecesora de la CECA, la cual sólo podía plantear una moción cuando se discutiera el informe anual presentado por la Alta Autoridad. Ahora, la Asamblea de las comunidades podría hacerlo respecto de cualquier gestión de los Ejecutivos y en cualquier tiempo, ya que sesionaba permanentemente. La censura debía aprobarse por dos tercios de los votos que representaran la mayoría de los miembros de la cámara (esto es, un 66% del 51% de los parlamentarios como mínimo) por lo que de ser acogida, todos los comisarios debían renunciar.

Además de la censura a los Ejecutivos, la Asamblea controlaba a los demás órganos a través de preguntas escritas u orales, dirigidas al Consejo, las Comisiones y la Alta Autoridad. También podía emitir resoluciones sobre cuestiones de actualidad, de propia iniciativa o a solicitud de un estado miembro, pudiendo dirigirlas a los órganos ejecutivos comunitarios para la adopción de políticas.

Pasando a las competencias consultivas, un abanico de materias relevantes para el desarrollo comunitario debían obligatoriamente ser enviadas a la Asamblea para que ésta diera su opinión sobre ellas. Esto no estaba previsto en el Tratado de la CECA, pero la Alta Autoridad constantemente consultaba a la Asamblea Común

⁸¹ *Ibíd.*

para la adopción de sus decisiones. El no someter estos asuntos a consulta parlamentaria conllevaría la nulidad de los actos que se pretendieran adoptar, lo que demuestra que se estaba frente a lo que sería el germen de la futura competencia legislativa de este órgano.

En cuanto a la CEE, su Tratado constitutivo establecía la consulta obligatoria a la Asamblea por parte del Consejo en cuestiones de relevancia como la política agrícola común (43.2), reconocimiento de grados y calificaciones profesionales (57), transportes internacionales (75.1), libre competencia (87.1), proyectos de la Comisión o de algún Estado miembro para la revisión del TCEE (236), acuerdos de asociación entre la Comunidad y terceros países, uniones de Estados y Organizaciones Internacionales (238), entre otros.

Sobre la discusión de los presupuestos comunitarios, recordemos que la Asamblea Común de la CECA sólo debatía sobre los mismos como una sección dentro del Informe Anual de la Alta Autoridad, sin poder modificarlo ni rechazarlo. En cambio, en la CEE y Euratom los presupuestos serían elaborados por los respectivos Consejo y Comisión, los cuales serían sometidos a la Asamblea. Ésta tenía un mes para discutir el presupuesto y proponer modificaciones que sólo el Consejo podía aprobar o rechazar. Por otra parte, los Ejecutivos de las tres Comunidades tenían la obligación de someter a la Asamblea las cuentas y balances del ejercicio anterior.

Si bien todavía se estaba lejos de una política exterior común a los Estados miembros de las Comunidades, el Parlamento trazaría las primeras líneas del perfil que debían cumplir los Estados interesados en adherir al Mercado Común. En diciembre de 1961, la Asamblea Parlamentaria discutió y aprobó por unanimidad un informe del diputado socialdemócrata alemán Willi Birkelbach acerca de la eventual solicitud de admisión de España a las Comunidades, entonces regida por la dictadura de Francisco Franco. Este informe fue categórico en señalar que “los Estados cuyos gobiernos no tienen legitimación democrática, y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por representantes

elegidos libremente, no pueden ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las Comunidades Europeas”.⁸² Si bien la Asamblea no tenía poderes para vetar la entrada de un Estado en la organización, entregó una serie de criterios para regular la admisión de nuevos Estados a la Europa comunitaria, junto con precisar que ella no consistía meramente en una unión aduanera o zona de libre cambio, remarcando el carácter de la misma.

El Informe Birkelbach, a su vez, observó que la Asamblea “personifica el carácter político de la Comunidad en su forma pura” y que sólo la elección por sufragio directo permitiría “el indispensable esfuerzo del espíritu democrático de la Comunidad” y que sólo la participación del electorado lograría “familiarizar más que en el pasado a los pueblos de la Comunidad con la obra comenzada”.⁸³

En sesión del 30 de marzo de 1962, se adoptó mediante resolución parlamentaria la denominación que tomaría de ahora en adelante la Asamblea comunitaria: Parlamento Europeo.⁸⁴

2.4 Primeros planes para la elección directa

2.4.1 El Anteproyecto de Convención de 1960

El 1 de junio de 1958, un hecho político de gran trascendencia vino a marcar de manera decisiva lo que sería el futuro de las Comunidades durante la década siguiente: el general Charles de Gaulle llegaba a la presidencia del Consejo de Ministros de Francia, en medio de la crisis de los gobiernos de la Cuarta República, especialmente por las consecuencias de la guerra de independencia de Argelia. De Gaulle evitó los intentos golpistas por parte de uniformados descontentos con el manejo de la situación argelina, se hizo elegir presidente de la República e instauró

⁸² Informe Birkelbach: presupuestos de adhesión a la CEE. Enero de 1962. Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...* pp. 232-238.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA. Resolución de 30 de marzo de 1962 relativa a la denominación de la Asamblea. DO 31 de 26.4.1962.

una constitución que reforzaba sus poderes. Veremos más adelante cuáles fueron sus posturas en torno a la política exterior de Francia durante la década que se mantuvo en el poder.

En tanto, en Estrasburgo existía consenso en que la única forma de que el Parlamento tuviera poderes reales era la generación del mismo a través de elecciones populares. El artículo 138.3 del TCEE disponía lo siguiente:

“La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados Miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Poco después de su inauguración, en marzo de 1958, el Parlamento se abocó al estudio de este asunto, nombrando para ello, un Grupo de Trabajo presidido por Fernand Dehousse, quien como sabemos era uno de los principales impulsores de un Parlamento elegido por el voto popular. En su reunión del 12 de enero de 1960, el Grupo adoptó el texto final de un Anteproyecto de Convención, que fue sometido a la Comisión Política de la Asamblea para su estudio previo a su debate en el Pleno.

La propuesta de Dehousse contemplaba un Parlamento de 426 escaños, cuyos miembros serían elegidos por sufragio universal por un período de 5 años. La distribución de escaños arrojaba 142 para Alemania Federal, Francia e Italia; 42 para Bélgica y los Países Bajos; y 18 para Luxemburgo. Establecía además un período de “transición” desde la primera elección europea hasta que el Parlamento decidiera ponerle término, en que un tercio de los diputados sería designado por los parlamentos estatales, mientras que los dos tercios restantes serían elegidos directamente por los ciudadanos.

Respecto al sistema electoral, cada Estado definiría su propio procedimiento durante la “transición” y el Parlamento constituido debería fijar uno común a los Seis. Se estableció que la edad mínima para votar en las elecciones al Parlamento no podría ser inferior a 21 años de edad ni superior a 25, y que todo ciudadano de un Estado Miembro de la Comunidad podría ser candidato a la cámara en cualquiera de los demás. Además, se establecía una serie de incompatibilidades parlamentarias: no podrían ser diputados al Parlamento Europeo los miembros de parlamentos nacionales, de gobiernos nacionales (como ministros) ni los de instituciones comunitarias.

El Anteproyecto fue sometido a la cámara el 10 de mayo de 1960, la cual, tras tres días de debate, lo aprobó por unanimidad con algunas enmiendas el 17 de mayo.⁸⁵ Si bien existía consenso en implementar la elección directa, quedaban discrepancias fundamentales en cuanto a las incompatibilidades, al período de transición y a los poderes que tendría el nuevo Parlamento. El 20 de junio, fue enviado a los Consejos y a la Alta Autoridad, pero no tuvo mayor desarrollo, fundamentalmente a causa la nueva dirección que tomaban las Comunidades.

2.4.2 Crisis comunitaria: De Gaulle y la “Europa de los Estados”

Por entonces, la política europea de De Gaulle se basaba en una “Europa de los Estados” siguiendo el modelo confederal y no uno federal, sin afectar mayormente la soberanía nacional de los Estados Miembros. Para el general, la integración no era más que la mera cooperación intergubernamental entre los Seis, rechazando cualquier elemento de supranacionalidad. La idea de De Gaulle era interponer una “tercera vía” en Europa, diferente de los Estados Unidos y la Unión Soviética. Esto se expresó en el término de la cooperación militar con la OTAN, aunque sin retirarse de la Alianza, el acercamiento a los países del bloque del Este y el apoyo al mundo árabe en el conflicto con Israel por la región palestina.

⁸⁵ ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA. Resolución de 29 de junio de 1961 sobre la cooperación política entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas. DO 50 de 22.7.1961.

Las críticas de De Gaulle a la supranacionalidad iban apuntadas al carácter técnico de las instituciones comunitarias, particularmente a la Comisión, la cual no era una autoridad política efectiva ni tampoco lo suficientemente responsable. Asimismo, estimaba la Asamblea Parlamentaria no era representativa de los electorados nacionales, puesto que sus miembros eran designados de entre los parlamentos estatales. Beneyto y Becerril equiparan estos cuestionamientos gaullistas a lo que hoy llamamos “déficit democrático” o “crisis de legitimidad” de la Unión Europea.⁸⁶

Además, el gobierno conservador de Harold Macmillan en el Reino Unido comenzaba a replantearse sus reservas sobre el mercado común europeo, por lo que Francia saltó decidida a frenar el ingreso británico a las Comunidades, por las intenciones de De Gaulle de mantener a su país como el más poderoso e influyente del sistema comunitario, además de sus aprehensiones al rol de Gran Bretaña en la Alianza Atlántica, el cual quedó sellado con el Acuerdo de Defensa Mutua entre el Reino Unido y los Estados Unidos firmado en Nassau en diciembre de 1962. Señal de esto es que el 22 de enero de 1963, Francia y Alemania Federal celebraron en Bonn un Tratado de Amistad y Cooperación, mientras que el 29 del mismo mes, el país galo vetó la solicitud de adhesión del Reino Unido a las Comunidades.

El pilar fundamental de la integración política perseguida por De Gaulle eran las reuniones periódicas entre Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros. A partir de 1961, comenzaron las denominadas “Cumbres Europeas”, que serían el antecesor del actual Consejo Europeo. Estas cumbres contaron con la aprobación del Parlamento Europeo, siempre que los gobiernos presentaran sus conclusiones a la Asamblea e impulsaran la elección directa de sus miembros, como expresó en resolución de 29 de junio de ese año.

⁸⁶ BENEYTO PÉREZ, J.M., BECERRIL ATIENZA, B. *El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea*, en MARTÍN DE LA GUARDIA et al, op.cit., pp. 99-100.

En la Cumbre de Bonn del 18 de julio de 1961, se esperaba que hubieran referencias al Anteproyecto de Dehousse, pero la oposición francesa al mismo prevaleció. De Gaulle y Adenauer llegaron a un acuerdo para elaborar un proyecto de “Unión Política Europea”, que fue elaborado por una comisión presidida por el diplomático Christian Fouchet, embajador francés en Dinamarca. Este acercamiento entre Francia y Alemania, sumado a la profundización del proceso comunitario hacia una “Europa política” obedecía en gran parte a los últimos eventos de la Guerra Fría, particularmente la construcción del Muro de Berlín en agosto de 1961.

La primera versión del Plan Fouchet, presentada el 2 de noviembre de 1961, comprendía una “Unión de los Pueblos Europeos” estructurada en un Consejo Político de los jefes de Estado y ministros de Asuntos Exteriores, una Comisión Ejecutiva de altos funcionarios de dichos ministerios y una Asamblea Parlamentaria con atribuciones consultivas y limitados poderes de control.⁸⁷ Como se ve, solamente era una organización con competencias de cooperación intergubernamental. El Parlamento Europeo, descontento con esta propuesta, presentó el 21 de diciembre sus recomendaciones a través de un informe de René Pleven.⁸⁸ Éste sugirió la creación de un secretario general de la Unión responsable ante la Asamblea, encargado de ejecutar las decisiones del Consejo. Respecto al Parlamento, sería elegido popularmente y tendría atribuciones en materia de ratificación de tratados internacionales y de árbitro en caso de falta de unanimidad de la Comisión.

Ante este rechazo, Fouchet presentó una segunda versión de su plan el 18 de enero de 1962, más restringida que la anterior. En ella, añadía un cuarto órgano que era el Comité de Ministros, solamente previsto en las materias de asuntos exteriores y educación. Por otra parte, todas las competencias económicas de las Comunidades, particularmente sobre el Mercado Común, eran traspasadas a la

⁸⁷ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., p. 113.

⁸⁸ ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA. Recomendación de 21 de diciembre de 1961 sobre el proyecto de Tratado que instituye una Unión de los Pueblos de Europa. DO 3 de 17.1.1962.

Unión de Estados. Esto fue rechazado de manera tajante por los otros cinco Estados Miembros, pues significaba el fin de la supranacionalidad comunitaria.⁸⁹

Los líderes de la oposición a Fouchet fueron los ministros de asuntos exteriores de Bélgica y los Países Bajos, Spaak y Joseph Luns, respectivamente. Como sabemos, el primero era un federalista convencido que no estaba dispuesto a hacer naufragar la construcción de una Europa federal. En los Consejos de Ministros de Luxemburgo y París de marzo y abril de 1962, no se llegó a acuerdo alguno sobre la proyectada Unión.

La respuesta del Parlamento Europeo no se hizo esperar: el 9 de mayo de 1962, la Asamblea aprobó una resolución unánime por la que rechazaba el que los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis no se hubieran puesto de acuerdo en avanzar hacia la integración política, especialmente por no haber considerado las recomendaciones del Informe Pleven de diciembre de 1961. Reafirmó también sus intenciones de alcanzar una política exterior y defensiva común, una mayor cooperación educacional y cultural y el arreglo de las controversias dentro de la Comunidad.⁹⁰

Si Francia vetaría la elección popular del Parlamento dentro de la Comunidad, fue la hora de que los parlamentos nacionales reaccionaran. En junio de 1964, el SPD alemán, entonces en la oposición, presentó un proyecto de ley en el Bundestag para permitir la elección de los representantes alemanes a Estrasburgo mediante sufragio universal, coincidiendo con las elecciones generales al legislativo nacional. No obstante, esto fue rechazado por la coalición gobernante democristiana-liberal por temor a que las elecciones perdieran su significado por no realizarse en todos los estados miembros y por la exigencia de los Tratados de acordar un “procedimiento electoral uniforme”. En Italia también fue introducida una iniciativa similar, durante 1965, que buscaba ampliar la composición de la Cámara

⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 116-117.

⁹⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 9 de mayo de 1962 sobre las negociaciones para la creación de una Unión Política Europea. DO 40 de 26.5.1962.

de Diputados y del Senado en 24 y 12 miembros, respectivamente, para destinarlos a la delegación a Estrasburgo, que apenas tuvo progresos.⁹¹

El enfoque gaullista volvería a causar estragos en las Comunidades en junio de 1965, cuando se discutía la creación de un mercado agrícola común. La Comisión, presidida por el alemán Walter Hallstein había propuesto financiar esta política mediante ingresos propios recaudados por la Comunidad, para lo cual debían ampliarse los poderes presupuestarios del Parlamento, con tal de tener un control más democrático. Pero lo más radical era que sería necesaria la mayoría calificada del Consejo para la adopción del financiamiento comunitario. La presidencia de este órgano, en manos de Francia, trató de bloquear cualquier avance en este sentido. Finalmente, no se llegó a un acuerdo, y el 30 de junio de 1965, Francia dejó de asistir a las sesiones del Consejo, provocando la llamada “crisis de la silla vacía”.

Esta crisis llegó a su fin el 29 de enero de 1966, mediante el “Compromiso de Luxemburgo”, por el cual Francia aceptó regresar a la actividad comunitaria a cambio de mantener la unanimidad en las decisiones del Consejo. Así, cuando estuvieren en juego “intereses muy importantes de una o varias parte” (sin precisar cuáles eran) el Consejo debía buscar por todos los medios posibles la unanimidad de los Seis, pudiendo uno de ellos vetar un acuerdo si estimaba que afectaba sus intereses nacionales.⁹² Esta fórmula, sin embargo, no contaba con asidero legal y no llevó aparejada una reforma de los Tratados para hacerla efectiva, pasando por lo tanto a convertirse en una regla no escrita mantenida hasta la adopción del Acta Única Europea en 1986.

Aunque las políticas soberanistas de la Francia de De Gaulle supusieron un freno al desarrollo supranacional de las Comunidades, no pueden desconocerse ciertos progresos durante este período. El 8 de abril de 1965, fue firmado en Bruselas el Tratado que fusionó las instituciones de las tres Comunidades,

⁹¹ SCALINGI, op. cit., p. 90.

⁹² Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...* p. 268.

estableciendo una Comisión y un Consejo comunes, que se sumaban al Parlamento y al Tribunal de Justicia. A consecuencia de los sucesos de la silla vacía, estas reformas recién entraron en vigor el 1 de julio de 1967. Para entonces Hallstein daba paso a una nueva Comisión única presidida por el belga Jean Rey, como compensación a De Gaulle por su apoyo al Tratado de Fusión. En mayo de ese mismo año, fiel a la concepción gaullista, Francia volvió a vetar la adhesión del Reino Unido, esta vez bajo el gobierno del laborista Harold Wilson.

Sin duda, una de las víctimas más relevantes de la actitud francesa fue el propio Parlamento Europeo, todavía distante de convertirse en un auténtico poder legislativo comunitario y sin la suficiente legitimidad democrática. Esto quedó en evidencia con las declaraciones de Maurice Couve de Murville, ministro de Asuntos Exteriores de De Gaulle, que se refirió a un hipotético Parlamento Europeo elegido por el voto popular como “ciertas fases de la Cuarta República Francesa cuando existía un Parlamento sin gobierno”.⁹³

⁹³ SCALINGI, op. cit., p. 95.

CAPÍTULO III

UN PARLAMENTO EN TRANSFORMACIÓN (1969-1994)

3.1 La elección del Parlamento por sufragio universal

3.1.1 Los nuevos rumbos de Europa en la nueva década

Los años 60 en Europa terminaban con cambios en los liderazgos políticos del continente. De Gaulle renunció a la presidencia de la República el 28 de mayo de 1969, como consecuencia del desgaste que supuso el movimiento estudiantil de Mayo de 1968 y el resultado negativo de un referéndum institucional en abril del año siguiente. Fue sucedido por el gaullista Georges Pompidou, más pragmático y moderado que el general, por lo que se abocó a normalizar las relaciones con las Comunidades. En Alemania Federal, en tanto, el líder del SPD, Willy Brandt, llegó a la Cancillería en 1969, representando un socialismo democrático no marxista y comprometido con los valores del europeísmo.

A iniciativa de Pompidou, los jefes de Estado y de gobierno de los Seis celebraron una Cumbre en La Haya el 1 y 2 de diciembre de 1969, con tres objetivos claros para el futuro de las Comunidades: consolidación, profundización y ampliación. Entre los acuerdos más relevantes adoptados en La Haya, donde 21 años atrás tuvo lugar el “Congreso de Europa” que perseguía la unificación del continente, estaban la ampliación de poderes del Parlamento en materia presupuestaria, avanzar en la unidad política, económica y monetaria de las Comunidades y abrir las negociaciones para la ampliación de las mismas. El camino quedaba libre para el Reino Unido (que inició las negociaciones definitivas en 1970 bajo el gobierno conservador de Edward Heath) y otros estados interesados en sumarse al mercado común, como Dinamarca, Noruega e Irlanda.

Las conclusiones de La Haya no entusiasmaron a los grupos políticos en el Parlamento, quienes siguieron presionando por la expansión de poderes de la Asamblea y su elección popular. El primer objetivo era lograr control parlamentario

del presupuesto comunitario, lo cual era necesario, pues los aranceles comunes se traducían en recursos propios para la Comunidad. El 22 de abril de 1970, el Consejo reunido en Luxemburgo convino en enmendar el Tratado en esta materia. Aunque no otorgó un veto al Parlamento sobre la totalidad del presupuesto, sí le dio la última palabra en los “gastos no obligatorios”, pudiendo rechazarlos. Estos gastos se referían a aquellos que no fueran relativos a la operación comunitaria, en contraposición a los “obligatorios”. En estos últimos, el Parlamento no tendría poder de veto, sino que podría presentar modificaciones a los mismos, y que el Consejo adoptaría por mayoría cualificada. Esto significaba un progreso significativo en la atribución presupuestaria del Parlamento, aunque en la práctica sólo tendría control efectivo sobre apenas el 4% de los fondos comunitarios.

3.1.2 Los efectos de la primera ampliación: el informe Vedel

La adhesión de nuevos Estados Miembros alentaba la búsqueda de soluciones al problema de la elección del Parlamento por sufragio universal. Es por esto que el 30 de junio de 1971, el Parlamento encargó a un grupo de destacados académicos de Derecho Constitucional, presidido por Georges Vedel, decano honorario de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, el estudio del reforzamiento de los poderes de dicho órgano. Este grupo presentó su informe a la Asamblea el 25 de marzo de 1972.⁹⁴

Las propuestas del Informe Vedel se centraban fundamentalmente en el aumento de las competencias del Parlamento, no así en la elección popular directa de sus miembros, puesto que estimó que esto último no era necesario para tener un poder legislativo efectivo dentro de las Comunidades. En relación a la cuestión del sufragio universal, el Informe recomendaba a los Seis acordar un sistema para las elecciones al Parlamento “lo antes posible” de la entrada de nuevos Estados Miembros, aunque sin inclinarse por un procedimiento electoral uniforme.

⁹⁴ Una traducción del “Informe Vedel” al castellano puede verse en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, pp. 312-326.

Sobre los poderes que tendría el nuevo Parlamento Europeo, el Informe recomendaba lo siguiente:

- a) El Parlamento compartiría con el Consejo atribuciones de “codecisión” en determinados asuntos comunitarios. En una primera etapa, ambos decidirían sobre la revisión de los Tratados, la extensión del TCEE a puntos no cubiertos por éste, la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad y la ratificación de los acuerdos internacionales de la Comunidad. Aquí el Parlamento tendría un poder de veto suspensivo en ciertas políticas comunes (comercio, transporte, condiciones de trabajo, Fondo Social Europeo, etc.) por las que podría forzar al Consejo a revisar la respectiva decisión original.
- b) En la segunda etapa, el Parlamento gozaría de un veto absoluto y tendría igual poder de codecisión con el Consejo en las áreas señaladas anteriormente. En resumen, ninguna decisión del Consejo tendría efectos sin contar con la aprobación del Parlamento.
- c) En cuanto a atribuciones presupuestarias, el Parlamento tendría poderes de codecisión sobre la adopción del presupuesto comunitario.
- d) El presidente de la Comisión sería sometido al Parlamento para su aprobación, previo a su nombramiento por el Consejo.
- e) Con el objeto de prevenir conflictos de competencias entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, debía existir un sistema de coordinación entre ambos. Para ello, autorizaba el doble mandato, con tal de no privar a Estrasburgo de políticos destacados y asegurar la comunicación de la Asamblea Europea con sus símiles estatales, y sugería la reunión de comisiones conjuntas.

Mientras se discutían estas propuestas, el 22 de enero de 1972 tuvo lugar la firma de los Tratados de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega a las Comunidades Europeas. En los tres últimos estados, se celebraron referéndums que arrojaron resultados positivos a la integración, salvo en el caso de Noruega, en que fue rechazada por el electorado. En el Reino Unido no se realizó un referéndum, pero la oposición laborista se mantuvo aprehensiva respecto a la

integración en Europa, incluyendo en su programa la renegociación del Tratado y la consulta a la ciudadanía sobre la mantención británica en las Comunidades.

Los tratados de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca entraron en vigor el 1 de enero de 1973, materializando así la primera ampliación de la Europa Comunitaria. Ello significó cambios en la composición del Parlamento, la Comisión y el Consejo, además del sistema de ponderación de voto de este último órgano. Con respecto a las delegaciones nacionales al Parlamento Europeo de los nuevos Estados Miembros, el Reino Unido tendría 36 miembros, mientras que Irlanda y Dinamarca tendrían 10 cada una. En total, la Asamblea tendría 198 miembros, todos designados por los parlamentos estatales. De los 36 escaños asignados al Reino Unido, 15 correspondían al Partido Laborista, que prefirió abstenerse de enviar delegados a Estrasburgo mientras no fuera renegociado el Tratado de Adhesión británico.⁹⁵ El 16 de enero de 1973, fue la primera reunión del Parlamento Europeo con los delegados británicos, daneses e irlandeses.

La ampliación de las Comunidades trajo consecuencias para los grupos políticos dentro del Parlamento. Los delegados del Partido Conservador británico intentaron integrarse al grupo demócrata cristiano, lo cual no fructificó debido a las diferencias ideológicas entre ambos, por lo que fundaron el Grupo Conservador Europeo en 1973, junto al Centro Democrático danés. También los gaullistas habían conformado su propio grupo, cuando en 1965, tras reunir los 15 miembros necesarios, se retiraron del Grupo Liberal para fundar el Grupo de la “Unión Democrática Europea”, que sólo abarcaba únicamente a los delegados franceses de la Unión de Demócratas por la República (UDR), partido que apoyaba al general. A mediados de 1973, los miembros de la UDR decidieron unirse con el *Fianna Fáil*, partido nacionalista de Irlanda, y el Partido del Progreso de Dinamarca, para formar un grupo particularmente heterogéneo: los “Demócratas Europeos de Progreso”.⁹⁶

⁹⁵ TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*, p. 112.

⁹⁶ SCALINGI, op. cit., p. 129.

Otro grupo adverso a la integración europea cambió de actitud en este período: en marzo de 1969, los comunistas italianos (PCI) de Enrico Berlinguer participaron en la delegación de su país al Parlamento Europeo, ahora con una línea cada vez más crítica de la ortodoxia de Moscú, producto de las invasiones soviéticas de Hungría y Checoslovaquia. En 1973 se sumó a la Asamblea el Partido Comunista Francés (PCF) de Georges Marchais, más prosoviético que su par italiano, lo que permitió la constitución entre el PCI, el PCF y el Partido Socialista Popular danés del Grupo “Comunistas y Afines” en el Parlamento Europeo.⁹⁷

3.1.3 Impulsos clave: el nacimiento del Consejo Europeo y el proyecto Patijn de 1975

No obstante, las propuestas para un Parlamento elegido democráticamente quedarían relegados a un segundo plano con la actitud de Pompidou de priorizar la Unión Monetaria Europea. En la palabras del jefe de gobierno francés, “el día en que haya un verdadero Gobierno europeo, tendrá que haber verdadero Parlamento Europeo”.⁹⁸ En medio de las negociaciones para establecer una moneda común, surgió la crisis del petróleo derivada de la reacción de los países árabes contra la guerra del Yom Kippur. La subida de precio del barril de petróleo afectó considerablemente a la industria europea, provocando inflación y el déficit en la balanza de pagos. Por cierto, la crisis trajo consecuencia en la marcha política del continente.

Pompidou falleció en abril de 1974, por lo que al mes siguiente se realizaron elecciones presidenciales. Triunfó el independiente Valéry Giscard d’Estaing, apoyado por una coalición de partidos centristas. Ello significó un giro en la política exterior francesa hacia el centro y la búsqueda de entendimientos con los Estados Unidos y la OTAN, además de continuar en la senda de la integración europea. Por otra parte, en el otro actor del eje comunitario, Alemania Federal, ascendía al poder el también socialdemócrata Helmut Schmidt, más moderado que su antecesor

⁹⁷ *Ibíd.*, pp. 127-128.

⁹⁸ Citado en TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...* p. 290.

Brandt, en mayo de 1974. La política de Schmidt logró reducir la inflación, reactivar la economía y mejorar las relaciones germanas con París.

En el Reino Unido, los votantes acudieron dos veces a las urnas en 1974, en febrero y octubre, resultando ambas elecciones en sendos triunfos del Partido Laborista liderado por Harold Wilson, quien logró la confianza de los liberales para formar gobierno. Con James Callaghan como ministro de Asuntos Exteriores, se abocó rápidamente a la renegociación de los Tratados y a la convocatoria a un referéndum sobre la permanencia en las Comunidades.

El nuevo rumbo que tomarían las Comunidades, particularmente con la actitud de Francia, quedó de manifiesto en la Cumbre Europea de París el 9 y 10 de diciembre de 1974. Los jefes de Estado y de gobierno acordaron, entre otros objetivos, alcanzar “lo antes posible” la elección del Parlamento por sufragio universal. Para ello instaron al Consejo a actuar en 1976, con tal de que la primera elección europea tuviera lugar durante o después de 1978. Reiteraron además, que la Asamblea estaba integrada por “representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad”, llamando a que cada uno de ellos tuviera una “representación adecuada” y comprometiéndose a expandir sus poderes en el “proceso legislativo comunitario”.⁹⁹

Otra de las innovaciones introducidas en París fue que los jefes de Estado se reunirían en “Consejo de la Comunidad” dos veces al año o cuando fuere necesario, asistidos por una secretaría administrativa. La presidencia de este Consejo rotaría entre los Estados Parte por un período de seis meses. Su primera reunión tuvo lugar bajo la presidencia irlandesa, en Dublín, en marzo de 1975. Con esto se sentaban las bases del futuro “Consejo Europeo”, actualmente una de las instituciones clave de la Unión.

⁹⁹ COMUNIDADES EUROPEAS. (1974) *Meetings of the Heads of State or Government (Summit), Paris, 9-10 December 1974*. [En línea] <http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf> [Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2018]

Es en este contexto cuando en su sesión del 14 de enero de 1975, el Parlamento Europeo se reunió para discutir un nuevo anteproyecto de Convención sobre elecciones por sufragio universal.¹⁰⁰ Durante el año anterior, la Comisión Política de la Asamblea, presidida por el socialista neerlandés Schelto Patijn, trabajó en dicho anteproyecto con la misión de actualizar el presentado por Dehousse en 1960. La propuesta de Patijn era mucho más pragmática que la anterior: la cámara tendría 355 escaños, distribuidos en forma proporcional según la población de cada Estado. Al igual que en el Anteproyecto de 1960, los eurodiputados serían elegidos por un mandato de 5 años, pero no habría un período de “transición” en que se combinaran diputados elegidos por sufragio universal y delegados de los parlamentos: todos los miembros de la Asamblea serían elegidos popularmente en todos los Estados miembros.

Con tal de preservar el nexo entre el Parlamento Europeo y sus homólogos nacionales, el proyecto de Patijn mantenía el mandato doble, compatibilizando el cargo de diputado a Estrasburgo con el de miembro de un parlamento estatal. Sobre el sistema electoral, cada Estado definiría cuál sería el propio procedimiento para elegir sus delegados al Parlamento, pero en 1980 éste (ya elegido popularmente) debía definir un sistema uniforme para toda la Comunidad. Esto tenía por finalidad sortear el escollo de la ausencia del procedimiento uniforme constantemente alegado por los opositores a la Asamblea elegida por sufragio universal para no realizar los comicios o demorar su celebración. Las elecciones tendrían lugar el mismo día en todos los Estados, el cual no podría exceder el primer domingo de mayo de 1978: tiempo más que suficiente para permitir la ratificación de la Convención.

El Anteproyecto de Patijn fue aprobado por abrumadora mayoría de la Asamblea, con 106 delegados a favor, 2 en contra (correspondiente a los socialistas populares daneses) y 17 abstenciones. De los grupos políticos, los favorables al

¹⁰⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 14 de enero de 1975 relativa a la adopción de un Proyecto de Convención que introduce elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal. DO C 32/12 de 11.2.1975.

proyecto fueron los democristianos, los socialistas, los liberales, los conservadores y los “demócratas de progreso” irlandeses y daneses. La abstención correspondió a los gaullistas, los comunistas y los liberales daneses.¹⁰¹

Mientras el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores discutía el anteproyecto del Parlamento, el gobierno británico logró llevar a buen puerto las negociaciones sobre el Tratado. El 5 de junio de 1975, el 67% del electorado apoyó la continuidad del Reino Unido en las Comunidades. En consecuencia, los delegados del Partido Laborista pasaron a ocupar sus escaños en Estrasburgo, incorporándose al grupo Socialista, el cual quedó como el numeroso de la Asamblea hasta 1999.

Otro suceso que potenció la idea de la elección directa fue la firma de un nuevo Tratado sobre los presupuestos comunitarios, el 22 de julio de 1975 en Bruselas. Junto con crear un Tribunal de Cuentas, se entregó al Parlamento la potestad de rechazar la totalidad del presupuesto y no solamente los “gastos no obligatorios”, como se había estipulado cinco años antes. Aun así, continuó la distinción entre ambas clases de gastos y tanto el Consejo como el Parlamento realizarían dos lecturas cada uno, procedimiento extenso que continuaría hasta el Tratado de Lisboa. Con respecto al Tribunal de Cuentas, por primera vez se atribuyó al Parlamento Europeo el “derecho a ser consultado” en el nombramiento de sus integrantes.¹⁰²

En sus reuniones de Bruselas y Roma de julio y diciembre de 1975, respectivamente, el Consejo Europeo continuó discutiendo el Anteproyecto de Patijn, instando al Consejo de Ministros a pronunciarse al respecto. El gran obstáculo a la elección directa del Parlamento eran las objeciones de Dinamarca y el Reino Unido a realizar las elecciones en fecha común a todos los Estados miembros en 1978, considerando que éste último Estado acostumbra a realizar sus votaciones populares en días jueves y no en domingo como en la mayoría del

¹⁰¹ SCALINGI, op. cit., p. 138.

¹⁰² CORBETT et al., op. cit., p. 351.

continente. Los ministros no lograban llegar a un consenso en el número de miembros de la asamblea ni en el sistema electoral: no todos los Nueve tenían la misma edad mínima para ejercer el derecho de sufragio, así como no existía uniformidad en los sistemas electorales. Si bien en casi todos se trataba de sistemas proporcionales para la elección de los miembros de sus respectivos parlamentos, en el Reino Unido y Francia seguían un sistema mayoritario uninominal.

3.1.4 El Acta Electoral de 1976

El Parlamento siguió presionando al Consejo la primera mitad de 1976 para que decidiera sobre la elección directa de la cámara.¹⁰³ El Consejo Europeo de Luxemburgo del 1 y 2 de abril de ese año no consiguió llegar a acuerdos sobre el número de miembros del Parlamento y el sistema electoral, pero los jefes de Estado y de gobierno concordaron en que las elecciones no se harían en fecha única sino que durante un fin de semana completo (jueves a domingo) para conciliar las tradicionales días de votación de los Estados miembros. Además, se decidió conservar la denominación de “Parlamento Europeo”, aunque sin modificar lo dispuesto en los Tratados.¹⁰⁴ Las reservas del Reino Unido y Dinamarca estuvieron presentes en la Cumbre, pero relativizadas, pues Wilson declaró que su gobierno “haría todo lo posible” para celebrar las elecciones en 1978 y el premier danés Anker Jorgensen expresó lo mismo, aunque sugirió que el parlamento de su país designaría en 1978 la delegación nacional a Estrasburgo. Bajo este plan (que no llegó a aplicarse), la ciudadanía de Dinamarca sólo votaría a sus diputados al Europarlamento a partir de la segunda elección.¹⁰⁵ Esto, a juicio de Truyol, es un ejemplo de lo que hoy conocemos como “Europa de dos velocidades”,¹⁰⁶ la cual se expresa fundamentalmente en los *opt-outs* en materia económica, como veremos.

¹⁰³ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 16 de junio de 1976 sobre la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. DO C 159/18 de 12.7.1976.

¹⁰⁴ CONSEJO EUROPEO (1976) *Meeting of the European Council on 1 and 2 April 1976. Conclusions drawn up by the Chair*. [En línea]

<https://www.consilium.europa.eu/media/20803/luxembourg_april_1976_eng.pdf> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...* pp. 142-143.

El acuerdo definitivo sobre el Parlamento se tomó en el Consejo Europeo de Bruselas del 12 y 13 de julio de 1976: la nueva Asamblea tendría 410 escaños. De éstos, 81 correspondían a Alemania Federal, Francia, Italia y el Reino Unido: 25 para los Países Bajos; 24 para Bélgica; 16 para Dinamarca; 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo. Este consenso se materializó en un Acta aprobada por el Consejo de Ministros en la capital belga el 20 de septiembre de 1976. Además, el Consejo adoptó una decisión por la cual las primeras “euroelecciones” tendrían en lugar en mayo o junio de 1978.¹⁰⁷

Las disposiciones más relevantes del Acta Electoral, que recogía buena parte de las propuestas del Informe Patijn, eran las siguientes:

- a) Los eurodiputados durarían 5 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.
- b) Se admitía el doble mandato de miembro del Parlamento Europeo con el de miembro de un parlamento estatal, pero no podrían ser eurodiputados los miembros de gobiernos nacionales o de las instituciones comunitarias.
- c) Cada Estado era libre de elegir el sistema electoral para la elección popular de sus representantes al Parlamento Europeo. Aun así, se instaba a la Eurocámara a diseñar un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados Miembros.
- d) La elecciones a la Asamblea se realizarían en cada Estado miembro, los cuales podían fijar la respectiva fecha respectiva en el período electoral de la mañana del jueves hasta la tarde del domingo próximo.
- e) Cada elector tendría un único voto, fiel al principio de “un hombre, un voto”, por lo que nadie podría emitir más de un sufragio, ni siquiera en Estados distintos.

¹⁰⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage*. DO L 228 de 8.10.1976. (versión original de 1976 en inglés) [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL&from=ES>> [Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2018]

- f) Una señal de independencia del nuevo Parlamento frente a los demás órganos de la Comunidad quedaba patente en que éste sería el único intérprete del Acta Electoral, no así el Consejo de Ministros.
- g) Al Parlamento le fue conferida la competencia para verificar las credenciales de sus miembros, debiendo tomar nota de los resultados oficiales proclamados por los Estados miembros.
- h) Si bien todos los Estados Miembros estaban de acuerdo en la elección del Parlamento por sufragio universal, fueron introducidas algunas excepciones puntuales a lo dispuesto por el Acta: Dinamarca sería competente para fijar la fecha de las elecciones en Groenlandia; en el Reino Unido los comicios se limitarían a Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, excluyendo así a los territorios de la *Commonwealth*; y los 3 eurodiputados de Berlín Occidental serían designados por el Parlamento de dicha ciudad, al ser territorio autónomo de Alemania Federal.

El Acta era un tratado formal que requería en consecuencia de la ratificación por los nueve miembros de la Comunidad. Este proceso fue particularmente complejo en el Reino Unido y Francia. En este último país, fue necesario un dictamen del Consejo Constitucional que declaró que las elecciones directas a un Parlamento supranacional no constituían menoscabo alguno a la soberanía ni a las competencias conferidas a las Comunidades. En el caso británico, en diciembre de 1977 se optó por un sistema de escrutinio mayoritario para sus eurodiputados, elegidos en circunscripciones uninominales. Esto significaba que el Reino Unido no podría ratificar a tiempo el Acta antes de mayo de 1978. Aunque se discutió convocar a elecciones en los ocho estados restantes, finalmente el Consejo Europeo decidió en su reunión de Copenhague de abril de 1978 postergar las elecciones al Parlamento Europeo para la semana del 7 al 10 de julio de 1979. Cabe destacar que en la capital danesa, los jefes de Estado y de gobierno emitieron una “Declaración sobre la Democracia”, por la que definieron a la democracia y los derechos humanos como principios esenciales de la Comunidad.¹⁰⁸

¹⁰⁸ CONSEJO EUROPEO (1978) *European Council Copenhagen, 7-8 April 1978. Conclusions of the presidency.* [En línea]

Como cada país tuvo que elaborar su propia ley electoral para las euroelecciones, los criterios fueron distintos. El Reino Unido fue, como señalamos, el único que no se inclinó por el sistema proporcional, pero permitió a Irlanda del Norte elegir a sus eurodiputados por voto único transferible, al igual que en la República de Irlanda. Francia, Alemania (estas dos con umbrales del 5%), Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo establecieron circunscripciones nacionales para las elecciones europeas, mientras que Italia y Bélgica crearon distritos específicos para estos comicios.

Con el camino allanado a las elecciones europeas, los partidos políticos iniciaron los procesos para formar federaciones o confederaciones transnacionales de los mismos de cara a las mismas. Los socialistas habían fundado el 5 de abril de 1974 en Luxemburgo la “Unión de los Partidos Socialistas de las Comunidades Europeas”, como confederación de los partidos europeos pertenecientes a la Internacional Socialista. El primer partido político europeo propiamente tal fue la Federación de los Partidos Liberales y Democráticos en las Comunidades Europeas (FPLD), fundada del 26 al 27 de marzo de 1976 en un Congreso en Stuttgart por los partidos europeos que integraban la Internacional Liberal. Finalmente, los democristianos fundaron el “Partido Popular Europeo” (PPE) en Bruselas el 8 de julio de 1976.

Estos partidos y federaciones organizaron congresos durante 1978 y presentaron sus programas de campaña para las elecciones europeas del año siguiente. Las principales “familias” de partidos (socialistas, populares y liberales) concordaban en que era indispensable profundizar en el proceso comunitario, lo cual implicaba promover la ampliación de las Comunidades hacia nuevos Estados, y por cierto, ampliar los poderes del Parlamento Europeo. En muchos casos los líderes nacionales de los respectivos partidos fueron candidatos a Estrasburgo, con tal de fomentar la participación electoral.

<https://www.consilium.europa.eu/media/20773/copenhagen_april_1978_eng_.pdf> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

3.1.5 Las primeras elecciones europeas: 7 al 10 de junio de 1979

Tras una fuerte campaña publicitaria para convencer al electorado de la importancia del Parlamento Europeo y el participar en las primeras elecciones, los 180 millones de ciudadanos de los Nueve fueron a las urnas los días 7 y 10 de junio de 1979. El Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos lo hicieron el jueves 7, mientras que el resto se pronunció el domingo 10. Se estaba haciendo realidad el viejo sueño de los fundadores de las Comunidades, particularmente de los que anhelaban una Europa Federal. Jean Monnet, el ideólogo de la Declaración Schuman, había fallecido en marzo de 1979, cuatro meses antes de la esperada elección.

La abstención alcanzó a cerca del 40% del electorado. Esta cifra llegó a niveles como el 68% en el Reino Unido, donde se votó en día de semana y no hubo mayor interés de la ciudadanía en elegir representantes a una Asamblea continental. En otros países, salvo Dinamarca, la participación superó el 50%, llegando a estar entre el 80 y 90% en países donde el sufragio es obligatorio, como Bélgica y Luxemburgo. En Italia, la semana anterior a las euroelecciones se realizaron elecciones generales, lo cual influyó en el 85% de los electores se presentara a votar en las primeras elecciones directas a Estrasburgo.

En cuanto a los resultados de las fuerzas políticas europeas, el grupo más favorecido individualmente fue el de los socialistas, que obtuvo 113 de los 410 escaños en juego. Le seguían los populares con 107, los “demócratas europeos” con 64 (de los cuales 61 correspondían al Partido Conservador británico), los comunistas con 44 y los liberales con 40. De los 20 asientos restantes, 11 eurodiputados (radicales italianos y algunos euroescépticos daneses e irlandeses) formaron un Grupo Técnico para coordinar a los independientes, y los 9 restantes no se integraron a grupo alguno, entre ellos los neofascistas italianos del MSI y los unionistas de Irlanda del Norte. Podría decirse, entonces, que el grueso de la

Comunidad votó por partidos de centroderecha, considerando los 201 escaños alcanzados por democristianos, liberales y conservadores.

Si bien en Francia la lista más votada fue la de Simone Veil (Liberal), como 7 de sus 25 diputados se unieron al grupo del PPE, los socialistas quedaron como la primera fuerza con 22 eurodiputados. Los grandes derrotados fueron los más recelosos de la elección popular del Parlamento como el PCF y los gaullistas, con 19 y 15 escaños, respectivamente. Donde los comunistas obtuvieron un mejor resultado fue en Italia: el PCI alcanzó un 29,6% de los sufragios y 24 curules. Los democristianos consiguieron la mayoría en Italia (donde su candidato principal era el último presidente de la Asamblea designada, Emilio Colombo), Alemania Federal y en la parte flamenca de Bélgica. En el Reino Unido, por efecto del sistema uninominal y mayoritario, los conservadores se llevaron 61 de las 81 bancas británicas.

Entre los miembros del nuevo Parlamento destacaban las principales figuras de la política europea de entonces, entre ellos once que habían encabezado gobiernos de los Estados miembros: Willy Brandt, Jacques Chirac, Edgar Faure, Giulio Andreotti, Pierre Messmer, Leo Tindemans, Gaston Thorn, Emilio Colombo, Mariano Rumor, Pierre Pflimlin y Michel Debré.¹⁰⁹ Otras personalidades de renombre que obtuvieron escaños en Estrasburgo eran Simone Veil, François Mitterand, Georges Marchais, Bettino Craxi, Enrico Berlinguer, Jacques Delors, entre otros.

Los nuevos eurodiputados tomaron posesión de sus cargos en la primera sesión de la Asamblea Europea el 17 de julio de 1979. La gaullista Louise Weiss, al ser la parlamentaria de mayor edad, con 86 años, fue la encargada de presidir la sesión inaugural y la elección de la primera mesa del Parlamento. La elegida fue su compatriota Simone Veil, del grupo liberal, que contó con el apoyo del bloque de centroderecha de la Asamblea, imponiéndose con 192 votos de en la segunda vuelta sobre el socialista Mario Zagari, el comunista Giorgio Amendola, la

¹⁰⁹ CORBETT et al., op. cit., p. 60.

independiente Emma Bonino (todos italianos) y el gaullista Christian de La Malène.

110

En su discurso de asunción a la presidencia del Parlamento, Veil definió a la elección de la cámara por sufragio universal como un “paso histórico” en un “momento decisivo para las Comunidades”. A su juicio, los tres “grandes desafíos” de los Estados Miembros, que eran la paz, la libertad y la prosperidad, sólo podrían alcanzarse a través de la “dimensión europea”. El Parlamento Europeo debía “dar voz a todas las miradas de la Comunidades”, junto con “articular y traer a casa el espíritu de solidaridad” que debía inspirar la integración de Europa, superando todas las divisiones internas.¹¹¹

Autores como Truyol sostienen que las primeras elecciones “europeas” constituyeron una “línea divisoria decisiva” en la evolución institucional de la integración europea.¹¹² Kreppel afirma a su vez que el Parlamento obtuvo una mayor autoridad política, al representar a los pueblos de Europa y comprender a gobiernos y oposición de los respectivos países miembros.¹¹³ A juicio de Corbett, Jacobs y Neville, las elecciones directas al Parlamento lo transformaron en una institución “de tiempo completo” e integrada por políticos enfocados en la dimensión europea y conscientes del potencial que podía traer la Unión a sus Estados de origen.¹¹⁴

Así, el Parlamento comenzaba una nueva etapa como el órgano democrático de las Comunidades. Sin embargo, todavía no se realizaban las reformas para hacer de él un auténtico poder legislativo, con capacidad de decisión y control de las demás instituciones. Más ahora que en la década siguiente, nuevos Estados entrarían a la organización comunitaria, todos ellos del sur de Europa que acababan de retornar a la democracia después de décadas de dictaduras: Grecia, en 1981; y España y Portugal, en 1986.

¹¹⁰ *Ibíd.*, pp- 160-161.

¹¹¹ VEIL, S. (1979) Discurso de Simone Veil, presidenta del Parlamento Europeo. [En línea] <<http://aei.pitt.edu/11330/1/11330.pdf>> [Fecha de consulta: 19 de abril de 2019]

¹¹² TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea*...p. 150.

¹¹³ KREPPEL, *op. cit.*, pp. 71-72.

¹¹⁴ CORBETT et al. *op. cit.*, pp. 434-435.

3.2 El Parlamento constituyente: el Proyecto Spinelli

3.2.1 La primera legislatura y los cambios de actitud del Parlamento

Las relaciones del Parlamento Europeo, ahora elegido popularmente, con los demás órganos comunitarios no sería fácil durante la década de 1980. Por primera vez desde que ostentaba tal facultad, el 13 de diciembre de 1979 la Asamblea rechazó la totalidad del presupuesto comunitario para 1980, por 288 votos contra 64. El argumento esgrimido para ello fueron los gastos proyectados para agricultura en desmedro de otras áreas como la ayuda al desarrollo regional y la reestructuración de empresas en quiebra.¹¹⁵ A la Comisión no le quedó otra alternativa que invocar el mecanismo de las “duodécimas partes del presupuesto”, a través del cual tuvo que prorrogar el presupuesto del año anterior por cada mes que pasara mientras no se aprobase el correspondiente al año en curso.

Un ejemplo de cómo el Parlamento entraría en conflicto con el Consejo fue la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades por el “Caso Isoglucosa”, el 29 de octubre de 1980 (139/79). El Consejo había aprobado válidamente un reglamento sobre política común para este recurso, pero el Parlamento recurrió ante el Tribunal en razón de que no había consultado previamente sobre el particular, como lo exigía el artículo 43.2 del TCEE. El Tribunal no solamente anuló dicho reglamento, sino que además reconoció el “derecho a recurrir” del Parlamento en vía jurisdiccional, para reclamar de la anulación de actos comunitarios.¹¹⁶

Además, si bien el Parlamento no podía investir de su confianza a la Comisión, la Asamblea elegida popularmente decidió, de forma unilateral, citar a la

¹¹⁵ *The European Parliament rejects the proposed EC budget for 1980. European Community News No. 45/1979, 14 December 1979.* [En línea] <http://aei.pitt.edu/59633/1/EC_News_45.79.pdf> [Fecha de consulta: 4 de enero de 2019]

¹¹⁶ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS CC.EE. Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, 139/79, Maizena/Consejo. [En línea] <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dc8d26aad83cec486d9eca903c66e4a1ae.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMchr0?text=&docid=90581&pageIndex=0&doclang=ES&mode=reg&dir=&occ=first&part=1&cid=82641>> [Fecha de consulta: 6 de enero de 2019]

Comisión y su presidente a exponer su programa y someterse a un voto de “aprobación”. Este procedimiento, no vinculante, se aplicó por primera vez a la Comisión presidida por el luxemburgués Gaston Thorn en febrero de 1981, y se repitió en las comisiones encabezadas por Jacques Delors en 1985, 1989 y 1993.

3.2.2 Planes para la Unión Europea

La década comenzaba con cambios para lo que sería el futuro de Europa, sobre todo en la construcción de las Comunidades y el progreso hacia la unidad política. Ya en 1979, los conservadores regresaban al poder en el Reino Unido, de la mano de Margaret Thatcher, defensora acérrima de la economía de libre mercado y crítica de la participación británica en las Comunidades. Una complicada relación de Londres con sus socios continentales se manifestaba en cuestiones soberanistas y en el aporte económico británico al Mercado Común, por lo que Thatcher exigió renegociar el tratado de adhesión y obtener compensaciones económicas por las contribuciones al presupuesto comunitario.

En 1981, el triunfo del socialista Mitterrand en las elecciones presidenciales de ese año significó la primera vez que la izquierda francesa llegaba al poder en la Quinta República. Inicialmente, en un gobierno que incluía a los comunistas, la política de Mitterrand fue decididamente estatista, comprendiendo nacionalizaciones de empresas y aumentos en el gasto público. No obstante, los magros resultados económicos llevaron a una política de austeridad para controlar la inflación y el déficit, permitiendo la recuperación de la economía nacional. El artífice del proceso fue el ministro de Finanzas Jacques Delors, quien como veremos más adelante, cumpliría un rol de vital trascendencia en la construcción de la Europa unida.

En Alemania Federal, la democracia cristiana volvió al gobierno de la mano de Helmut Kohl en 1982, tras trece años de gobiernos socialdemócratas. Kohl y su ministro de Asuntos Exteriores, el liberal Hans Dietrich Genscher, impulsarían la apertura hacia a Europa del Este junto con intensificar el proceso comunitario. Tanto

Mitterand como Kohl eran convencidos europeístas y decididos partidarios de ampliar las Comunidades, especialmente de impulsar su reforma de cara a ello.

También se producían cambios políticos de envergadura en Italia. El progresivo debilitamiento de la Democracia Cristiana, cuyo telón de fondo fue la crisis derivada de la violencia terrorista a lo largo de la década de 1970, llevaron al ascenso de otras fuerzas políticas en la península. En 1983, llegó a la jefatura del gobierno el socialista Bettino Craxi, quien lideró junto a su ministro de Asuntos Exteriores, el democristiano Giulio Andreotti, una política europea fuertemente comprometida con los principios del federalismo europeo.

Es en este escenario cuando comenzaron a discutirse seriamente las propuestas de profundizar la integración más allá del plano económico. En la Declaración final de la Cumbre de París del 19 al 21 de octubre de 1972, los líderes comunitarios fijaron como objetivo el transformar, antes de que terminara la década, las relaciones entre los Nueve en una “Unión Europea”.¹¹⁷ Dos años más tarde, en la misma ciudad, dicha tarea fue encargada al primer ministro belga Leo Tindemans.

Tindemans publicó su informe el 29 de diciembre de 1975, el cual fue discutido por el Consejo Europeo en Luxemburgo del 1 al 2 de abril de 1976. En él exponía la necesidad de fortalecer las instituciones comunitarias y la implementación de una política exterior común. Describió a la “Unión Europea” como “una nueva fase en la historia de la unificación de Europa”, considerando entre sus objetivos centrales la elección popular directa del Parlamento Europeo, que, como ya vimos, se lograría tres años y medios más tarde. A su juicio, un Parlamento generado democráticamente influiría en la dirección de las actividades de la Unión y atraería la opinión pública mediante debates de gran escala en los que

¹¹⁷ COMUNIDADES EUROPEAS (1972) *Meetings of the Heads of State or Government (Summit), Paris, 19-21, October 1972*. [En línea] <http://aei.pitt.edu/1919/2/paris_1972_communique.pdf> [Fecha de consulta: 24 de diciembre de 2018]

tuvieran participación el presidente de turno del Consejo Europeo y otros jefes de Estado comunitarios.¹¹⁸

Sin duda, la elección popular de la Asamblea permitió el relanzamiento de iniciativas en miras a la profundización del proceso comunitario. El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1978, a solicitud de Giscard, encargó a tres personalidades europeístas elaborar un informe sobre las instituciones de la Comunidad: el ex primer ministro de los Países Bajos Barend Biesheuvel, el ex ministro de Comercio británico Edmund Dell y el economista francés Robert Marjolin, ex vicepresidente de la Comisión y primer secretario de la OEEC. Los “Tres Sabios”, como se les llamó, presentaron su informe a la Cumbre de Dublín de noviembre de 1979. Llamaban, básicamente, a aumentar la cooperación entre la Comisión y el Parlamento y ampliar los asuntos a decidir por mayoría de votos en el Consejo.¹¹⁹

El 6 de noviembre de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania Federal e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, presentaron a los gobiernos de los Nueve un proyecto de “Acta Europea”¹²⁰ cuya finalidad principal era la incorporación a los Tratados existentes de la “Cooperación Política Europea”, esto es, una política exterior común. Contemplaba la expansión de atribuciones comunitarias en materias como relaciones exteriores, defensa, justicia, cultura, y derechos fundamentales. Sobre el Parlamento Europeo, éste tendría facultades para nombrar al presidente de la Comisión, aprobar la admisión de nuevos Estados miembros a la Comunidad, ratificar sus acuerdos internacionales, entre otras.

¹¹⁸ TINDEMANS, L. (1976) *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. (commonly called the Tindemans Report)* [En línea] <http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf> [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018]

¹¹⁹ BIESHEUVEL, B. DELL, E. MARJOLIN, R. (1979) *Report on European Institutions. Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979)*. [En línea] <http://aei.pitt.edu/999/1/Committee_of_Three_Report_1979.pdf> [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018]

¹²⁰ *Draft European Act. German-Italian Initiative submitted to the European Council 26-27 November 1981. Bulletin of the European Communities, No. 11/1981, pp. 87-91.* [En línea] <http://aei.pitt.edu/1800/1/draft_european_act.pdf> [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018]

Dicha Acta debería conducir en un plazo de cinco años a la firma de un Tratado de Unión Europea que recogiera todas estas medidas. El Plan Genscher-Colombo fue enviado tanto al Parlamento como a la Comisión, así como a la Cumbre de Londres del 26 al 27 de noviembre de 1981, pero al igual que las iniciativas señaladas anteriormente, no tuvo la acogida esperada y quedó como una mera intención.

El 19 de junio de 1983, reunido en Stuttgart, el Consejo Europeo adoptó la “Declaración Solemne de la Unión Europea”.¹²¹ Si bien no era jurídicamente vinculante, los jefes de Estado y de gobierno manifestaron su intención de avanzar hacia la Unión Europea profundizando la cooperación en materias distintas de la económica. Comenzaba además a abrirse el camino para la revisión del “Compromiso de Luxemburgo” y facilitar la toma de decisiones dentro del Consejo de Ministros. La Declaración también se refería al Consejo Europeo como el órgano político de relevancia de las Comunidades, incluyendo como miembros al presidente de la Comisión, asistidos por un comisario y por los ministros de Asuntos Exteriores de los Diez. Entre sus obligaciones estaría el informar al Parlamento después de cada reunión y entregar al mismo un informe anual sobre los pasos que se estaban tomando para llegar a la Unión Europea. En cuanto a la Comisión, los jefes de gobierno se comprometieron a consultar a la mesa ampliada del Parlamento (presidente, vicepresidentes, cuestores y jefes de los grupos políticos) previo al nombramiento del presidente de la Comisión, quien debería someter su programa de gobierno al debate parlamentario y a un voto de aprobación del mismo.

3.2.3 El Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984

Pero el Parlamento Europeo no se iba a quedar atrás en el impulso integrador, y una de las voces más decididas al respecto fue el italiano Altiero

¹²¹ *Solemn Declaration on European Union. European Council, Stuttgart 19 June 1983. Bulletin of the European Communities, No. 6/1983. pp. 24-29.* [En línea] <http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf> [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2018]

Spinelli. Europeísta y federalista convencido, Spinelli había lanzado desde la prisión de la isla de Ventotene, en junio de 1941, un llamado a la unificación del continente siguiendo el modelo de una Federación de Estados Europeos. En el “manifiesto de Ventotene”, propuso las bases de una Constitución para Europa y una Asamblea Constituyente encargada de su elaboración, pues sólo ello podría prevenir las guerras y los totalitarismos.¹²² De hecho, Spinelli envió un documento a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1949 solicitando que la soberanía en asuntos de suma relevancia (defensa, política exterior, monetaria y aduanera) fuera “transferida irrevocablemente a un nuevo poder estatal democrático europeo”.¹²³

Spinelli fue Comisario de Industria y Emprendimiento en las comisiones Malfatti, Mansholt y Ortoli, entre 1970 y 1976; y tres años más tarde fue elegido eurodiputado en las primeras elecciones directas a Estrasburgo como independiente en la lista del PCI. En el verano de 1980, Spinelli reunió a miembros de la Asamblea de distintas ideologías pero que compartían el pensamiento federalista, en el llamado “Club del Cocodrilo”, llamando así por el restaurante que frecuentaban en la ciudad alsaciana. Este grupo logró, el 9 de julio de 1981, la creación de una Comisión Institucional dentro del Parlamento cuyo cometido sería la revisión y reforma de los Tratados Comunitarios.¹²⁴ Para Spinelli, el futuro de Europa dependía efectivamente de una comunidad supranacional derivada de la voluntad popular, y no una mera cooperación entre gobiernos. De hecho, Spinelli calificó la Declaración de Stuttgart como “una reedición de los Planes Fouchet”.¹²⁵ La Asamblea de Estrasburgo debía ser, entonces, la Asamblea Constituyente de Europa.

El Parlamento aprobó una resolución el 6 de julio de 1982, declarando su intención de reformar los Tratados comunitarios para alcanzar la Unión Europea y

¹²² UNION OF EUROPEAN FEDERALISTS. *The Ventotene Manifesto*. [En línea] <<http://www.federalists.eu/uef/library/books/the-ventotene-manifesto/>> [Fecha de consulta: 2 de enero de 2019]

¹²³ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., pp. 38-39.

¹²⁴ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 9 de julio de 1981 procediendo a la creación de una Comisión Institucional. DO C-234 de 14.11.1981.

¹²⁵ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., p. 193.

encargando tal misión a la Comisión Institucional.¹²⁶ Al año siguiente, el 14 de septiembre de 1983, otra resolución de la Asamblea solicitó a la misma Comisión la elaboración de un Tratado al respecto.¹²⁷ Spinelli cumpliría un rol clave como informante del proyecto, imprimiendo a su propuesta de Tratado un carácter marcadamente federalista.

Aldecoa observa que fueron tres los problemas estructurales que el Parlamento tomó en consideración al momento de diseñar su proyecto de Tratado: el déficit democrático de las Comunidades, la falta de un gobierno europeo y la insuficiencia de ámbitos de competencia comunitarios, sobre todo en materias que no eran económicas.¹²⁸

El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo adoptaba el proyecto de “Tratado que instituye la Unión Europea” (PTUE) por amplia mayoría: 237 votos a favor contra 31, y 43 abstenciones.¹²⁹ Votaron favorablemente el proyecto los populares, los socialistas, los liberales y la mayoría de los demócratas europeos (incluyendo 24 eurodiputados británicos); mientras que se manifestaron en contra los comunistas franceses y griegos, los daneses de todos los grupos, seis conservadores y ocho laboristas británicos.¹³⁰

Se trataba de un momento histórico en la historia de Europa. En el preámbulo del proyecto, el Parlamento Europeo se declaraba “consciente de su deber histórico de proponer un proyecto de Unión, en tanto que primera Asamblea directamente elegida por los ciudadanos europeos”, lo que dejaba de manifiesto su intención de

¹²⁶ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 6 de julio de 1982 sobre la posición del Parlamento Europeo relativa a la reforma de los Tratados y la consecución de la Unión Europea. DO C-238 de 13.9.1982.

¹²⁷ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 14 de septiembre de 1983 sobre el Anteproyecto de Tratado que instituye la Unión Europea. DO C 277 de 17.10.1983.

¹²⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2002) *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Tecnos, pp. 72-73.

¹²⁹ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 14 de febrero de 1984 sobre el Proyecto de Tratado para instituir la Unión Europea. DO C 77 de 19.3.1984.

¹³⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...*, p. 73.

ser la Asamblea Constituyente continental. Era una “auténtica provocación”, según Aldecoa.¹³¹

¿Cuáles eran las principales innovaciones que traía el proyecto Spinelli a las Comunidades?¹³²

- a) Se trataba de un tratado completamente nuevo, que creaba una nueva institución supranacional: la Unión Europea (art. 1), sucesora de las tres Comunidades. Esta Unión detentaba competencias en ámbitos diversos como lo económico, político, militar, educativo, medioambiental, entre otros. Contaba con personalidad jurídica propia (art. 6) y los ciudadanos de los Estados Miembros eran a la vez “ciudadanos de la Unión Europea” y gozaban de los derechos otorgados por los Tratados (art. 3).
- b) El Parlamento Europeo (arts. 14-19) sería elegido por sufragio universal directo de los ciudadanos de la Unión, por un período de cinco años, mediante voto libre y secreto. Una ley orgánica debía establecer un procedimiento electoral uniforme al respecto. Aparte de ser el órgano colegislador de la Unión, otras atribuciones comprendían el control político de la Comisión, investirla de su confianza y censurarla por mayoría calificada. También tendría poderes para concluir acuerdos internacionales de la Unión, recabar información de las otras instituciones del sistema europeo y recibir peticiones de los ciudadanos.
- c) El Consejo de Ministros era sustituido por el Consejo de la Unión Europea (arts. 20-24), integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Cada una de estas representaciones debía estar encabezada por “un ministro encargado de forma específica y permanente de los asuntos de la Unión”.
- d) La Comisión (arts. 25-29) detentaba el poder legislativo europeo junto con el Parlamento, quienes elaboraban las “leyes europeas”. Su presidente era designado por el Consejo Europeo al inicio de cada legislatura, y los

¹³¹ *Ibíd.*, p. 70.

¹³² Una traducción al castellano del PTUE puede verse en: ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...*, pp. 525-541.

comisarios eran designados por el presidente de la Comisión, oído el Consejo Europeo. La Comisión en su conjunto requería del voto de investidura del Parlamento para su funcionamiento.

- e) El Tribunal de Justicia (art. 30) continuaba siendo el garante del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, pero sufría cambios en su designación: la mitad de sus miembros sería nombrado por el Consejo y la otra mitad por el Parlamento. Si llegaba a tener un número impar de jueces, el Parlamento designaría uno más que el Consejo.
- f) Se elevaba el Consejo Europeo (arts. 31-32) al rango de institución, integrado por los jefes de Estado o de gobierno de la Unión Europea y el presidente de la Comisión. Sería el encargado de dirigir la cooperación política, militar y la dirigida a crear un espacio jurídico europeo.
- g) En forma paulatina, pero decidida, derogaba el “compromiso de Luxemburgo” al ampliar las decisiones del Consejo de la Unión por mayoría absoluta o calificada (art. 23). Disponía que por un plazo de 10 años contado desde la entrada en vigor del Tratado, el Consejo podría aplazar la discusión y votación de ciertos asuntos, pero con importantes limitaciones: debía tratarse de un “hecho vital” invocado por un Estado miembro, pero reconocido como tal por la Comisión y cuyos motivos debían hacerse públicos.
- h) La Unión tendría un fuerte compromiso con los derechos fundamentales, para lo cual el Tratado la facultaba para suscribir los respectivos instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, así como comprendía también la elaboración de una Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 4). Además, en caso que las instituciones de la Unión constataran en un Estado miembro casos de violación grave y persistente de los derechos fundamentales, los principios democráticos o las disposiciones del Tratado, el Consejo Europeo podría suspender al Estado involucrado de participar en los órganos de la Unión que tuviera representación (art. 44).
- i) El Tratado consagraba en su preámbulo el principio de subsidiariedad de la Unión, en virtud del cual, ésta ejercería sólo aquellas competencias que pudieran realizarse mejor de lo que haría un Estado Miembro por sí sólo.

- j) La entrada en vigor del Tratado no requería de la ratificación unánime de los Estados miembros. En su lugar, bastaba su ratificación por una mayoría de Estados miembros que representaran dos tercios de la población comunitaria, tras lo cual los gobiernos ratificantes se reunirían para decidir de común acuerdo: i) los procedimientos y la fecha de la entrada en vigor del Tratado, y ii) las relaciones con los demás Estados que no lo hubieran ratificado momentáneamente (art. 82).
- k) Sobre la revisión del Tratado, ésta no seguiría el cauce diplomático establecido en los Tratados Comunitarios, sino que se haría por ley orgánica aprobada por el Parlamento y el Consejo de la Unión y posteriormente ratificada por todos los Estados miembros. La iniciativa para revisar el Tratado correspondería a la Comisión, al Consejo de la Unión o a la tercera parte de los miembros del Parlamento (art. 84).

El Parlamento demostraba su ímpetu de avanzar en el proceso comunitario al no enviar el proyecto a los demás órganos comunitarios ni a los gobiernos de los Estados miembros, sino que a los parlamentos nacionales de los Diez para que procedieran a su ratificación. No obstante, el PTUE emanaba exclusivamente de la Asamblea, desnuda de poderes constitucionales y legislativos, por lo que sus chances de éxito eran mínimas al no haber consultado previamente a los otros órganos comunitarios. De hecho, el artículo 236 del TCEE establecía que la revisión del Tratado podía ser solicitada por el gobierno de un Estado miembro o por la Comisión al Consejo, el cual podría convocar a una Conferencia Intergubernamental para estudiar la reforma, previa consulta al Parlamento y a la Comisión. Las enmiendas entrarían en vigor sólo después de ser ratificadas por todos los Estados miembros.

Veremos que el plan de Spinelli (quien fallecería en mayo de 1986) no sería acogido en su totalidad por los Estados miembros para la construcción de la Unión Europea, pero no cabe duda que muchas de sus disposiciones serían recogidas por los sucesivos tratados comunitarios. Gay Armenteros atribuye, por tanto, al

federalista italiano una visión “verdaderamente profética”.¹³³ Aldecoa llama a Spinelli como “padre de la reactivación europea” y “de la Unión Europea que él no llegó a ver nacer”;¹³⁴ y califica al proyecto de Tratado de la Unión Europea como “un faro hacia la Federación Europea”, al ser una referencia para orientar el rumbo en la construcción política de Europa, siempre en la línea federalista.¹³⁵

El 24 de mayo de 1984, en un discurso ante el Parlamento Europeo, en su calidad de presidente del Consejo Europeo, Mitterrand expresó su intención de continuar hacia la Unión Europea, teniendo en cuenta el PTUE, y que la situación llamaba a un “nuevo Tratado”. En sus palabras, “Francia estaba disponible para tal empresa”.¹³⁶ Parecía que el principal líder comunitario se unía a la causa del Europarlamento, sobre todo en vistas al próximo Consejo Europeo de junio de ese año, a celebrarse en Fontainebleau.

Es en este contexto cuando, en la semana del 14 al 17 de junio de 1984, se celebraron las segundas elecciones directas al Parlamento Europeo, ahora con 434 escaños producto de la adhesión de Grecia a las Comunidades en 1981. Poco y nada quedaba del entusiasmo inicial, demostrado con un aumento de la abstención: la participación ciudadana bajó al 59%, dos puntos menos que en 1979. Si bien consiguieron la reelección 288 de los 434 eurodiputados, el número de mandatos dobles se redujo de 125 a 49 miembros de la Asamblea.¹³⁷ Los socialistas se mantuvieron como el grupo más numeroso, con 130 escaños, seis más que en la elección anterior, seguidos por los 110 alcanzados por el PPE. Destacaba además la incorporación de 11 parlamentarios ecologistas y 12 correspondientes a partidos de extrema derecha. En consecuencia, nació el grupo de las “Derechas Europeas” (extrema derecha) y el “Grupo Arcoiris” que reunía a verdes y regionalistas.

¹³³ GAY ARMENTEROS, op. cit., p. 147.

¹³⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* p. 71.

¹³⁵ *Ibid*, pp. 86-87.

¹³⁶ MITTERRAND, F. (1984) *Speech by French President Francois Mitterrand, President of the Council of Ministers, before the European Parliament. Strasbourg, 24 May 1984*. [En línea] <<http://aei.pitt.edu/12031/1/12031.pdf>> [Fecha de consulta: 3 de enero de 2019]

¹³⁷ ROMO GARCÍA, op. cit., p. 152.

3.3 El Acta Única Europea: la primera gran reforma

3.3.1 Fontainebleau, Milán y Luxemburgo: acuerdos decisivos

Los líderes comunitarios se reunieron en Fontainebleau, bajo la presidencia de Mitterrand, del 25 al 26 de junio de 1984. Una vez más, la voluntad política para asumir la propuesta del Parlamento estuvo ausente. Entre las conclusiones de la Cumbre, se acordó crear dos comités integrados por representantes de los jefes de Estado o de Gobierno: uno presidido por el italiano Pietro Adonnino, encargado de estudiar la imagen e identidad comunitaria, y el otro, encabezado por el senador irlandés James Dooge, tendría por finalidad entregar propuestas para mejorar el funcionamiento institucional europeo, sobre todo en el ámbito de la cooperación política. El “Comité Dooge”, debería seguir las líneas del Comité Spaak, que tres décadas antes había preparado el camino para los Tratados de Roma.¹³⁸

Cabe destacar que algunos de los representantes de este Comité eran miembros de la I Legislatura del Parlamento Europeo, como Mauro Ferri, Maurice Faure, Carlo Ripa di Meana, Fernand Herman y Ioannis Papantoniou. En consecuencia, el Comité Dooge sostuvo reuniones con el entonces presidente del Parlamento, el francés Pierre Pflimlin, y con el propio Altiero Spinelli.¹³⁹ En el intertanto, el Parlamento expresó en resolución de 17 de abril de 1985 que, pese a las diferencias, el proyecto de Dooge era “consistente” con las propuestas de Spinelli y que el futuro Tratado de la Unión debía estar cimentado en los trabajos de ambas instancias.¹⁴⁰

Dooge presentó su informe al Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1985. Sus puntos básicos eran la construcción de un mercado interior, fortalecer el

¹³⁸ CONSEJO EUROPEO (1984) *European Council meeting at Fontainebleau. Conclusions of the Presidency*. [En línea] <https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau_eng_.pdf> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2019]

¹³⁹ CORBETT et al., op. cit., p. 436.

¹⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 17 de abril de 1985 sobre la posición del Parlamento respecto de las deliberaciones del Consejo Europeo sobre la Unión Europea. DO C 122 de 20.5.1985.

sistema monetario europeo, alcanzar la anhelada cooperación en política exterior y seguridad y fortalecer las atribuciones de los órganos comunitarios, particularmente dotar al Parlamento de efectivos poderes legislativos. En sentido, declaró la necesidad de elaborar un nuevo Tratado que recogiera el mentado informe y la Declaración de Stuttgart, y que además fuera “guiado por el espíritu y el método” del proyecto Spinelli de 1984.¹⁴¹

Los jefes de Estado o de gobierno se reunieron en Milán del 25 al 26 de julio de 1985, donde el nuevo presidente de la Comisión, Jacques Delors presentó el “Libro Blanco para la consecución del Mercado Interior”, el cual fue aprobado por la Cumbre. Su objetivo era alcanzar antes de 1993 de un mercado que fuera más allá de la supresión de barreras arancelarias, sino que configurara un espacio de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La necesidad de una profunda reforma a los Tratados de las Comunidades quedaba así de manifiesto en la ciudad lombarda. En ese sentido, surgió la propuesta franco-alemana de un “Tratado de la Unión Europea” que codificaba la CPE y establecía un “secretariado político” un secretario general de la Unión Europea, similar a lo sugerido por los Planes Fouchet dos décadas antes.¹⁴²

Finalmente, por impulso del presidente de turno del Consejo Europeo, Bettino Craxi, el artículo 236 TCEE fue reinterpretado: la revisión de los Tratados no sería decidida por el Consejo de Ministros, sino que por los jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo, y sin requerir la unanimidad de sus miembros. La convocatoria de la CIG se acordó por siete votos contra tres, con la oposición de Reino Unido, Grecia y Dinamarca, los cuales, sin embargo, terminaron por participar en las negociaciones de la reforma y su consiguiente ratificación. Dentro de las conclusiones de la Cumbre de Milán, estaba el acuerdo de reforzar los poderes del

¹⁴¹ DOOGE, J. (1985) *Report of the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29--30 March 1985). (commonly called the Dooge Report)*. [En línea] <http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2019]

¹⁴² BENEYTO PÉREZ, J.M. (1989) *Europa 1992: el Acta Única Europea, Mercado Interior y Cooperación Política Europea*. Madrid: Civitas, p. 29.

Parlamento “hacia nuevas esferas”, de conformidad a las propuestas de Dooge y Adonnino.¹⁴³

El cometido original de la CIG sería, por un lado, la reforma al TCEE en las competencias de las instituciones y, por otro, la elaboración de un nuevo Tratado que recogiera una “política exterior y de seguridad común”. Dicha instancia incluiría a representantes de España y Portugal, prontos a adherir a las Comunidades. Para Aldecoa, el Consejo Europeo “había recogido el guante” del Parlamento Europeo, asumiendo el desafío de reformar el sistema comunitario.¹⁴⁴

La convocatoria de la CIG contó con el apoyo del Parlamento Europeo, expresado el 9 de julio de 1985.¹⁴⁵ Mientras la CIG sesionó, el Parlamento Europeo fue continuamente informado de sus trabajos y manifestó el 23 de octubre de 1985 su opinión favorable a la reforma, aunque expresó su intención de que el proyectado Tratado tuviera por base el PTUE de 1984.¹⁴⁶

3.3.2 Un Parlamento reforzado, pero no menos ambicioso

Los trabajos de la CIG fueron aprobados por el Consejo Europeo reunido en Luxemburgo el 3 diciembre de 1985. 13 días después, siempre en el Gran Ducado, el Consejo de Ministros ultimó los detalles del nuevo Tratado: el Acta Única Europea (AUE). Este instrumento integraba tanto la reforma al sistema comunitario como la implementación de la CPE, de carácter intergubernamental, en vez de hacerlo en dos tratados diferentes cómo se había propuesto en un comienzo.¹⁴⁷ No obstante, fueron planteadas algunas reservas al Tratado por parte de Dinamarca e Italia. El

¹⁴³ CONSEJO EUROPEO (1985) *European Council. Milan, 28-29 June 1985. Conclusions*. [En línea] <https://www.consilium.europa.eu/media/20646/1985_june_-_milan_eng_.pdf> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2019]

¹⁴⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* pp. 101-102.

¹⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 9 de julio de 1985 expresando la opinión del Parlamento sobre la convocatoria de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros acordada por el Consejo Europeo de Milán el 29 de junio de 1985. DO C 229 de 9.9.1985.

¹⁴⁶ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 23 de octubre de 1985 sobre los procedimientos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Europea . DO C 343 de 31.12.1985.

¹⁴⁷ BENEYTO PÉREZ, op. cit., p. 33.

gobierno de Roma condicionó su firma en el Tratado a que el Parlamento Europeo lo aprobase y fuera firmado por los otros once Estados.¹⁴⁸ El ministro Andreotti solicitó “la concesión de mayores poderes a la Asamblea de Estrasburgo”, para dar su voto favorable a cualquier acuerdo en la materia, en consonancia con las ideas de su compatriota Spinelli.¹⁴⁹

El 16 de enero de 1986, la Asamblea se pronunció favorablemente sobre el AUE, pero dejó claro el hecho de que había sido una reforma institucional “no democrática”, sin participación del Parlamento ni de la ciudadanía, y que no consideraba el PTUE aprobado por Estrasburgo. Si bien reconoció que el Acta constituía “progresos modestos” en la Comunidad, remarcó que no era la genuina reforma de la misma e hizo un llamado a los eurodiputados y a los jefes de Estado y de gobierno a crear la auténtica “Unión Europea”.¹⁵⁰

Por otra parte, la oposición en Dinamarca exigió la renegociación del AUE para que el gobierno de Copenhague la firmase, razón por la que fue necesario fue un referéndum consultivo y no vinculante al respecto, que contó con la aprobación del 56% del electorado. Al igual que Italia, Grecia los resultados de la consulta danesa para estampar su firma en el AUE. De esta manera, el Tratado fue firmado en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve de los Doce, mientras que Italia, Dinamarca y Grecia lo rubricaron el 28 de febrero de ese año en La Haya. Tras estos avatares, todos los Estados procedieron a su ratificación.

El Parlamento continuó insistiendo en su parecer sobre el Acta Única. El 17 de abril de 1986, expresó que ésta no era la Unión Europea a la que se habían comprometido los jefes de Estado, e instó a los parlamentos nacionales a incluir en la ratificación del AUE una declaración en que solicitaran a sus gobiernos a realizar

¹⁴⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (1986) “El Acta Única Europea: Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”. *Revista de Estudios Internacionales*. Volumen 7, N°2, p. 560.

¹⁴⁹ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., pp. 213-214.

¹⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 16 de enero de 1986 sobre la posición del Parlamento sobre el Acta Única aprobada por la Conferencia Intergubernamental de 16 y 17 de diciembre de 1985. DO C-36 de 17.02.1986.

la Unión Europea y otorgaran poderes legislativos al Parlamento Europeo, como órgano titular de la legitimidad democrática de las Comunidades.¹⁵¹ Esta declaración fue acogida por el Parlamento belga y por el Senado italiano, lo cual fue recibido calurosamente por la Asamblea el 23 de octubre de 1986.¹⁵²

El AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987, seis meses después de lo proyectado inicialmente, debido a que la Corte Suprema de Irlanda acogió el requerimiento de un ciudadano de introducir una enmienda en la Constitución irlandesa mediante referéndum para poder ratificarla. Los ciudadanos se pronunciaron favorablemente en el mismo por un 70%, lo que permitió a Irlanda ratificar el Acta en junio de 1987.

Aldecoa observa que el AUE inauguró la estrategia de “reformas encadenadas” a los Tratados, además de demostrar que éstos no eran inmodificables,¹⁵³ lo que permitió la serie de revisiones profundas de la Comunidad y posterior Unión, como veremos, hasta el Tratado de Lisboa. Por su parte, Quermonne compara el AUE con el PTUE en el sentido de que ambos tienden a la conciliación de las estrategias de integración y cooperación, aunque el Acta lo hace de forma más limitada que la propuesta de Estrasburgo.¹⁵⁴

El ambicioso objetivo del AUE era alcanzar un genuino Mercado Interior europeo a más tardar el 31 de diciembre de 1992, para lo cual había que aprobar 300 directivas dentro de dicho plazo. Asimismo, el Acta extendió las competencias de la Unión en materias que iban allá de lo económico, destacando la codificación de la Cooperación Política Europea, exigiendo consultas entre los Estados miembros para alcanzar una posición común en política exterior. Gutiérrez Espada,

¹⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 17 de abril de 1986 sobre la Unión Europea y el Acta Única. DO C 120 de 20.5.1986.

¹⁵² PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 23 de octubre de 1986 sobre los procedimientos de ratificación del Acta Única Europea por los parlamentos nacionales y sobre la realización de la Unión Europea. DO C 297 de 24.11.1986.

¹⁵³ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* pp. 113-114.

¹⁵⁴ QUERMONNE, J.L. (2004) *El Sistema Político de la Unión Europea*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, pp. 34-35.

Cervell Hortal y Piernas López consideran que esta reforma prefiguraba lo que sería la Unión de tres pilares, como veremos, creada por el Tratado de Maastricht.¹⁵⁵

Las instituciones comunitarias sufrieron importantes transformaciones con el AUE: en primer lugar, el Consejo Europeo fue reconocido legalmente en los Tratados, pero sin ser elevado a rango de institución ni tampoco siendo precisadas sus competencias: era simplemente la “formación de Jefes de Estado o de Gobierno” del Consejo de Ministros. Se creaba también un Tribunal de Primera Instancia para reducir la carga de trabajo del TJCE, y a la Comisión le fue conferido el rol de ejecutora de las competencias respectivas establecidas para el Consejo.

El “Compromiso de Luxemburgo” quedaba prácticamente derogado (pese a nunca haber existido legalmente) al ampliar los asuntos que el Consejo de Ministros debía decidir por mayoría cualificada. Este sistema de votación se aplicaría en materias como el establecimiento y funcionamiento mercado interior, la libre circulación de capitales y servicios, los aranceles comunes, el medio ambiente, la política social, entre otros. La unanimidad subsistía en asuntos como la fiscalidad, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

La toma de decisiones en el Consejo se vio facilitada además por una enmienda a su Reglamento en diciembre de 1986. De ahora en adelante, su presidente estaría obligado a someter un asunto a votación cuando así lo exigiere un miembro del Consejo o la Comisión y que una mayoría de los miembros del Consejo se pronunciara favorablemente. En síntesis, este mecanismo, sumado a las disposiciones del Acta, impedía bloqueos en la discusión de asuntos en el Consejo.

Pero, sin lugar a dudas, la institución que más se vio beneficiada por el AUE fue el Parlamento Europeo. Sus atribuciones e injerencia en el proceso comunitario se veía reforzada mediante un nuevo procedimiento de cooperación compartido con el Consejo. Este consistía en una “doble lectura” por ambos órganos de las iniciativas de

¹⁵⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, et. al., op. cit., pp. 30-31.

la Comisión, por la cual Parlamento y Consejo estudiaban los proyectos y emitían sus opiniones respectivas. El Parlamento podía enmendar o rechazar una iniciativa por mayoría absoluta, pero el Consejo podía rechazar las modificaciones propuestas por la Asamblea por unanimidad de sus miembros, o bien, aprobar una posición común por mayoría cualificada.

El Parlamento por fin obtenía un veto suspensivo en la toma de decisiones compartida con el Consejo, asumiendo un rol colegislador en la marcha comunitaria. En otras palabras, el Consejo prácticamente requeriría siempre del apoyo del Parlamento para poder adoptar actos y normas jurídicas.

Otras competencias importantes conferidas al Parlamento por el AUE decían relación con las relaciones exteriores de las Comunidades. Se requería la “opinión conforme” (mayoría absoluta) de la Asamblea para la conclusión de los acuerdos internacionales de las Comunidades y la adhesión de nuevos estados miembros. Aún así, el Parlamento no podría presentar enmiendas a dichos acuerdos, limitándose a conceder o denegar su aprobación a los mismos.

El AUE también reconocía formalmente la denominación de “Parlamento Europeo” para la Asamblea, nombre que ya vimos había adoptado por acuerdo interno en 1962. Los representantes de los ciudadanos de la Comunidad ya contaban con poderes limitados pero valiosos para participar activamente en la unificación del continente, ad portas de cambios de gran trascendencia.

3.4 Maastricht: nace la Unión Europea

3.4.1 El rol del Parlamento en la nueva Europa

La década de 1980 en Europa terminaba con una postal inolvidable: la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y el consiguiente colapso del mundo soviético. En Alemania, el canciller Kohl impulsó activamente la reunificación de su país, lograda el 3 de octubre de 1990, mientras que los países de Europa Oriental

comenzaban a mirar hacia a Occidente, y por ende, a Bruselas, tras dejar atrás el comunismo. Por otra parte, la intervención estadounidense en Kuwait por la Guerra del Golfo y la crisis derivada de la división de la ex-Yugoslavia dejaron en claro que las Comunidades debían cuanto antes tener políticas comunes de relaciones exteriores y defensa, con tal de continuar como un actor clave en el concierto internacional.

Por entonces la principal meta de las Comunidades era la concreción del “Mercado Interior” para antes de 1993. En los Consejos Europeos de Madrid y Estrasburgos de junio y diciembre de 1989, respectivamente, se acordó la convocatoria de una CIG que estudiara la reforma de los Tratados para establecer la “Unión Económica y Monetaria”, en miras a una moneda común para los Doce. Por otra parte, la reunificación germana planteaba desafíos no menores en esta etapa, tal como fue décadas antes con el rearme germano y la recuperación de su soberanía después de 1945. No pocos líderes europeos, como Mitterrand o Thatcher, tenían reticencias frente a la Alemania unida. Aun así, la reunificación fue aprobada por el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989, pero con la condición de que tendría lugar en el contexto de una Unión Política y Económica de Europa. Beneyto y Becerril concluyen que ante el reto de “más Alemania”, se respondió con “más Europa”.¹⁵⁶

En tanto, entre el 15 y 18 de junio de 1989 se celebraron las terceras elecciones directas al Parlamento Europeo, con 518 escaños en juego. Siguiendo la tendencia, la participación bajó a un 58,4% y los socialistas se mantuvieron como el grupo más numeroso, con 180 escaños. Otras fuerzas que registraron aumentos en su votación y escaños fueron los populares (121), los liberales (49), los verdes (30) y la extrema derecha (20). Los comunistas alcanzaron 42 escaños, pero su grupo parlamentario no tardó en dividirse una vez constituida la Asamblea: el PCI y otros partidos eurocomunistas formaron el grupo de la “Izquierda Unitaria Europea” y los partidos comunistas más extremos (Francia, Portugal y Grecia) establecieron el grupo “Unidad de la Izquierda”.

¹⁵⁶ BENEYTO PÉREZ, BECERRIL ATIENZA, op. cit., p. 113.

En Italia, llamó la atención que paralelo a las elecciones a Estrasburgo fuera celebrado un referéndum consultivo sobre si los ciudadanos de ese país estaban dispuestos a conferir a la Eurocámara el mandato de elaborar una Constitución que diera base a la Unión Europea, con un gobierno responsable ante el Parlamento. El 88,1% del electorado votó favorablemente a la propuesta, que no era vinculante y que solamente reflejaba la intención de los partidos políticos italianos de seguir progresando en la integración europea. Además, en estas elecciones, Italia fue el primer Estado en permitir candidaturas al Parlamento Europeo de ciudadanos de los otros Estados de las Comunidades, como fue el caso del líder liberal británico David Steel y del politólogo francés Maurice Duverger.¹⁵⁷

El Parlamento Europeo no pretendía ser un actor pasivo de los cambios profundos que experimentaría Europa. En resolución del 23 de noviembre de 1989, a días de la caída del Muro, la Asamblea solicitó que la CIG a convocar por el Consejo Europeo tuviera entre sus mandatos “revisar los Tratados con objeto de que la Comunidad disponga de un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático”, lo que conllevaba ampliar los poderes del Parlamento.¹⁵⁸ Posteriormente, el 14 de marzo de 1990, expresó su total apoyo a transformar la Comunidad Económica en una Unión Política, reiterando su intención de que la CIG confiriera más atribuciones al Parlamento: codecisión con el Consejo, iniciativa legislativa, elección del presidente de la Comisión y aprobación del nombramiento de los comisarios, ratificación de las revisiones de los Tratados junto con los Estados miembros, entre otros.¹⁵⁹

Un notable paso hacia la Unión Europea fue el mensaje de Kohl y Mitterrand dirigido en abril de 1990 al presidente de turno del Consejo Europeo, el irlandés Charles James Haughey, instando a convocar una CIG para la Unión Política, que

¹⁵⁷ CORBETT et al., op. cit., pp. 20-21.

¹⁵⁸ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 23 de noviembre de 1989 sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid. DO 323 de 27.12.1989.

¹⁵⁹ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 14 de marzo de 1990 sobre la Conferencia Intergubernamental en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea. DO C 96 de 17.04.1990.

tuviera como principal objetivo “reforzar la legitimidad democrática de la Unión”.¹⁶⁰ En consecuencia, en el Consejo Europeo de Dublín del 25 al 26 de junio de ese año, fue convocada una CIG para estudiar la Unión Política, paralela a la CIG de la UEM. Estas conferencias comenzaron sus trabajos en Roma en diciembre de ese año. Un mes antes, en la misma ciudad, en el Palacio de Montecitorio, sede de la Cámara de Diputados de la República Italiana, se llevó a cabo una inédita reunión del Parlamento Europeo con representantes de los parlamentos nacionales.

Esta reunión, conocida como los “Assizes Europeos” (sesiones europeas), se realizó en Roma del 27 al 30 de noviembre de 1990 y congregó a 258 participantes, de los cuales dos tercios eran de los parlamentos estatales y un tercio provenientes de la Eurocámara. Corbett, Jacobs y Neville observan que, quizás por primera vez en la historia, los parlamentos que ratificarían un tratado internacional discutían sus contenidos antes de que empezara la negociación diplomática de los mismos.¹⁶¹ La declaración final de esta conferencia contenía las principales propuestas de Estrasburgo para la Unión Europea, señaladas anteriormente.¹⁶²

El trabajo conjunto de las CIG dio resultado a un único Tratado que recogía tanto los aspectos políticos como económicos de las reformas propuestas. La versión definitiva de este Tratado fue firmada por los plenipotenciarios de los Doce de Maastricht el 7 de febrero de 1992, constituyendo ésta la fecha de nacimiento del Tratado de la Unión Europea. Dos meses más tarde, el Parlamento Europeo se pronunció favorablemente sobre el TUE y llamó a su ratificación por los parlamentos nacionales, pero denunció “serias deficiencias” relativas a la estructura de la Unión y al reparto de competencias entre instituciones. Para solucionarlas, expresó su intención de convocar una CIG que revisara los Tratados y de avanzar en una Unión “democrática y efectiva, de tipo federal”.¹⁶³

¹⁶⁰ Citado en ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* p. 596.

¹⁶¹ CORBETT et al, op. cit, p. 426.

¹⁶² Este sistema de Assizes nunca se retomó, si bien la Declaración 14 aneja al Tratado de Maastricht preveía su convocatoria para la futura reforma de la Unión.

¹⁶³ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 7 de abril de 1992 sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales. DO C 125 de 18.05.1992.

Antes de proceder a su análisis y el cómo afectó al Parlamento Europeo, nos referiremos brevemente a su ratificación. Al igual que el AUE, ratificar el TUE fue un proceso muy complejo que tomó aproximadamente dos años. Fueron necesarias reformas constitucionales en varios Estados miembros para adecuar los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales al TUE. En Francia, la reforma fue aprobada por 592 votos contra 73 en el Parlamento, pero el electorado la apoyó en un referéndum por apenas un 2% de diferencia. En Dinamarca hubo que realizar dos referendums, pues el primero celebrado en junio de 1992 arrojó un resultado negativo (el 50,7% del electorado dijo “no” al TUE), por lo que el Consejo Europeo reunido en Edimburgo el 11 y 12 de diciembre de 1992 adoptó un acuerdo con las reservas de Dinamarca (cláusulas de exclusión o *opt-outs*) en materias sensibles como la política militar, la moneda común y la ciudadanía de la Unión. De esta manera, Dinamarca celebró un segundo referéndum en mayo de 1993, resultado en la aprobación del TUE por un 56,8% de votos favorables. En cuanto al Reino Unido, la ratificación de Maastricht fue posible gracias al acuerdo del nuevo gobierno conservador encabezado por John Major y la oposición laborista, mientras que el ala del conservadurismo dirigida por Thatcher (quien dejó el poder en 1990) rechazó ceder competencias a la inédita Unión que se estaba creando.

3.4.2 La Unión de tres pilares

El Tratado de Maastricht recién entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, luego que Alemania depositara su instrumento de ratificación tras la sentencia favorable del Tribunal Constitucional Federal de 12 de octubre de ese año. A juicio de Medina Ortega, este tribunal fue el “mejor aliado del Parlamento Europeo”,¹⁶⁴ en el sentido de que impuso el criterio de que cualquier ampliación de competencias de la Unión Europea requería ir aparejada del respectivo aumento del control parlamentario de la Asamblea, en concordancia con el principio democrático establecido en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Este pronunciamiento, según

¹⁶⁴ MEDINA ORTEGA, M. “Democracia e Integración Europea”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (dir.), y UGARTEMENDIA, J.I. (dir.) (2015) *El Parlamento Europeo ¿Esta vez diferente?* European Inklings N°5. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 286-287.

Barón Crespo, asignaba al Parlamento Europeo la misión de “procurar la legitimación democrática a nivel de la UE”,¹⁶⁵ para lo cual debía contar con suficientes atribuciones legislativas y de control.

Como ya señalamos, el TUE es un tratado complejo que crea una nueva entidad supranacional, la Unión Europea, basada en 3 pilares. El primero era el comunitario, correspondiente a las Comunidades Europeas, siendo la más importante la antigua CEE, que pasó a llamarse simplemente “Comunidad Europea”. Es decir, se regía por la supranacionalidad, en que órganos como la Comisión y el Parlamento desempeñarían un rol decisivo en su ejecución. Bajo este pilar quedaría la UEM. Los dos restantes, a diferencia del anterior, eran simplemente intergubernamentales, en los que se requería unanimidad para la toma de decisiones. Estos son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, sucesora de la CPE del AUE) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Por lo tanto, quedaban fuera del marco comunitario, lo cual fue denunciado como una de las principales deficiencias del TUE por el Parlamento en su resolución aprobatoria.

Podemos sintetizar las principales innovaciones del Tratado de Maastricht a la marcha comunitaria en los siguientes puntos:

- a) La UE se concebía como 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”, como se expresaba en el Preámbulo del TUE. Aldecoa observa una clara intención de los Estado de instituir una Unión de naturaleza política como consecuencia del proceso histórico que iniciaron las Comunidades de carácter económico.¹⁶⁶
- b) La Comunidad Europea asumía nuevas competencias en políticas como educación, cultura, salud, consumo, redes transeuropeas, energía, telecomunicaciones etc.

¹⁶⁵ BARÓN CRESPO, E. (2012) “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°46, p. 28.

¹⁶⁶ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* p. 163.

- c) Se creaba una “ciudadanía de la Unión”, paralela y complementaria a las ciudadanías nacionales, no circunscrita únicamente a la libre circulación en el espacio comunitario. Los ciudadanos europeos gozarían de nuevos derechos, los cuales veremos más adelante.
- d) Establecía la Unión Económica y Monetaria estructurada en tres etapas de aplicación, destacando la implementación de una moneda única para 1999 (el euro, materializado en 2002) y la creación del Banco Central Europeo. Disponía además *op-outs* para aquellos Estados miembros no interesados en adoptar la moneda común, como el Reino Unido y Dinamarca.
- e) Una profunda reforma institucional de la Comunidad: el Consejo Europeo era reconocido como el órgano encargado de dar “los impulsos necesarios” para su desarrollo de la UE y que le correspondía definir sus “orientaciones políticas generales”; el Consejo de Ministros pasaba a ser el Consejo de la Unión Europea; la Comisión se sometía al control efectivo por parte de otros órganos y su mandato se ampliaba de 4 a 5 años; se elevaba el Tribunal de Cuentas al carácter de institución y se creaban nuevos órganos como el Banco Central Europeo, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo.

3.4.3 Un Parlamento colegislador

Al igual como pasó con el AUE, el Parlamento fue el órgano más reforzado por el Tratado de Maastricht. Algunos autores, como Vilá Costa, consideran que ello no fue así, pues muchas de las reclamaciones históricas de la Asamblea no fueron incorporadas al Tratado, como la iniciativa legislativa, las leyes comunitarias y la investidura efectiva de la Comisión.¹⁶⁷ Por otra parte, Mangas estima que Maastricht reforzó el control democrático de la Comunidad a dotar de base jurídica al nombramiento de la Comisión y la necesaria confianza del Parlamento para la

¹⁶⁷ VILÁ COSTA, B. (1993) “Los avances de la construcción comunitaria en el Tratado de Unión Europea: Relación entre la ampliación de competencias y las reformas institucionales”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N°25, pp. 97-98.

asunción del ejecutivo comunitario, así como más control parlamentario del presupuesto y los poderes legislativos de la Asamblea a través de la codecisión.¹⁶⁸

En primer lugar, Maastricht introdujo el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo. Ambas instituciones quedaron en pie de igualdad en la elaboración de las normas jurídicas de la Comunidad, pues el Parlamento contaba a partir de entonces con un derecho de veto en determinados asuntos que requerían mayoría calificada del Consejo para su aprobación. Ejemplos de estos eran libre circulación de trabajadores (art. 49) y servicios (art. 56), reglamentación del mercado interior, educación (art. 126), cultura (art. 128), salud pública (art. 129), medio ambiente (art. 130), entre otros. Bajo la codecisión, la adopción de acuerdos en estas materias debían aprobarse por mayoría calificada del Consejo y por mayoría absoluta del Parlamento. Ahora, en caso de desacuerdo entre ambos, un Comité de Conciliación trataría de buscar una solución, pero si no lo lograba, el proyecto se entendía rechazado.

En cuanto a los procedimientos legislativos, el de cooperación introducido por el AUE se extendió a nuevas bases como la no discriminación por razón de nacionalidad (art. 6), las definiciones de algunas prohibiciones para los Estados en el marco de la UE (art. 104), formación profesional y cooperación al desarrollo. El dictamen conforme se aplicaría a materias distintas de la conclusión de acuerdos internacionales, como la ciudadanía de la Unión (8A) y el procedimiento electoral uniforme para los comicios a Estrasburgo (138.3).

Otras novedades importantes del TUE decían relación con el control parlamentario de la Comisión. Ahora, el Colegio de comisarios sería sometido a la aprobación del Parlamento previo a su nombramiento por el Consejo Europeo. Ellos deberían obtener el voto favorable de la mayoría de los eurodiputados. Como señalamos anteriormente, al ampliarse el mandato de la Comisión a 5 años, éste

¹⁶⁸ MANGAS MARTÍN, A. "Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea". En RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. LIÑÁN NOGUERAS, D. (1993) *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*. Madrid: Civitas, pp. 162 y ss.

coincidiría con la duración de la legislatura de la Asamblea, con tal de que coincidiera la instalación del nuevo Parlamento elegido popularmente con el voto de la nueva Comisión. Respecto al presidente de este último órgano, este sería designado de común acuerdo por los jefes de Estado o de gobierno reunidos en el Consejo Europeo, previa consulta a la Cámara, sin que el voto favorable de esta última constituyera una aprobación o investidura jurídicamente vinculante respecto del líder de la Comisión. Esto, a juicio de Aldecoa, consagra la “doble investidura” de la Comisión y su presidente ante “las dos fuentes de legitimidad comunitaria”, es decir, los gobiernos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo.¹⁶⁹

Además, si bien el Parlamento no tenía iniciativa legislativa, podía formular por mayoría de sus miembros una invitación a la Comisión a fin de que ésta le presente propuestas (138B), lo que configuraba, según Scotto, un “derecho de iniciativa” indirecto.¹⁷⁰ Mangas sostiene que el Parlamento no ganó un derecho de iniciativa, ni tampoco el poder de subrogar a la Comisión en caso de inacción, y que la Eurocámara siempre ejerció un derecho (ahora codificado) de petición a la Comisión a través de resoluciones expresando sus intenciones y sugerencias.¹⁷¹ Otros mecanismos de control eran las comisiones temporales de investigación del Parlamento sobre alegaciones de mal funcionamiento de otras instituciones de la Comunidad.

El carácter democrático del Parlamento Europeo exigía cambios en su relación con la ciudadanía. Así, el TUE reconocía el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo (es decir, votar y ser elegido), de los ciudadanos de la Unión residentes en alguno de los Estados miembros de los que no sean nacionales, tanto en elecciones municipales como europeas. En el último caso, esto fue reglamentado por la Directiva 93/109 CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993, que permite el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones con los electores nacionales del Estado de residencia, siempre que cumplan con los requisitos que éstos

¹⁶⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* p. 168.

¹⁷⁰ SCOTTO, op. cit., p. 87.

¹⁷¹ MANGAS MARTÍN, “Aspectos jurídico-institucionales...”, p. 168.

establecen. Por otra parte, se reconocía el derecho de petición al Parlamento por parte de los ciudadanos de la Unión.

El Tratado de Maastricht introdujo además la figura del Defensor del Pueblo Europeo, como mediador entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias. El Defensor se relacionaría estrechamente con el Parlamento, pues sería nombrado por la Asamblea por el período de la legislatura respectiva y tendría el deber de informarle en caso de encontrar irregularidades u otras actuaciones deficientes en los órganos comunitarios.

Otro nombramiento en el que Parlamento Europeo tendría la palabra era en el Banco Central Europeo, pues la cámara debía ser “consultada” por el Consejo Europeo en la designación del presidente del instituto emisor comunitario, así como en la de los vicepresidentes y miembros de su Comité Ejecutivo.

Finalmente, el TUE fue el primero en reconocer jurídicamente a los partidos políticos europeos. Aunque sin definirlos, los describió como un “importante factor para la integración en la Unión”, y que éstos contribuían a la “formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión” (art. 191 TCE). Ello no distinguía entre partidos a escala europea y los grupos dentro del Parlamento Europeo, pero significó un impulso en el acercamiento entre partidos nacionales de similares lineamientos ideológicos y en la búsqueda de acuerdos entre los mismos en Estrasburgo. Hix señala que la estructura del Parlamento Europeo ha consolidado la formación de dos grandes grupos, el Popular y el Socialista, a los cuales partidos de otras alianzas se han incorporado progresivamente para asegurar mayores espacios y participación en la vida parlamentaria europea.¹⁷²

De esta manera, los miembros del grupo de los Demócratas Europeos se incorporaron progresivamente a su símil del PPE. El primero en hacerlo fue el

¹⁷² HIX, S. (2005) *The Political System of the European Union*. Segunda edición. Londres: Palgrave, pp. 186-187.

Partido Popular de España, en julio de 1989, siguiéndole en mayo de 1992 los eurodiputados conservadores de Dinamarca y el Reino Unido. Ese año, en un Congreso celebrado en La Haya el 10 y 11 de diciembre, la Confederación de los Partidos Socialistas de la Comunidad resolvió transformarse en el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), al cual se incorporaron los antiguos comunistas italianos del PCI en enero de 1993.

La cuarta elección popular a Estrasburgo de 9 al 12 de junio de 1994 confirmó un nuevo triunfo socialista (198 escaños) y la baja de participación electoral, cifrada en un 56,7%. Estuvieron en elección 567 curules, 49 más que en 1989, debido a la reunificación de Alemania y su consiguiente aumento de población. La incorporación de los conservadores británicos al grupo del PPE permitió una subida en los escaños de este partido, que obtuvo 157 bancas, aunque se vio afectado por la fragmentación masiva de la Democracia Cristiana italiana tras los escándalos de corrupción en el país transalpino. En forma inédita, y por única vez desde su elección popular, se formó en la Asamblea un grupo compuesto de eurodiputados de un único país: *Forza Europa*, integrado por 27 miembros del partido del empresario italiano Silvio Berlusconi, *Forza Italia*. Este grupo se fusionaría en julio de 1995 con la “Alianza Democrática Europea” (gaullistas, nacionalistas irlandeses, populares portugueses y conservadores griegos) en el grupo Unión por Europa.

Pero llamaba la atención el hecho de que por primera vez dentro del Parlamento se formara un grupo abiertamente euroescéptico: “Europa de las Naciones”, con 19 diputados procedentes de partidos de derechas e izquierdas contrarios a la integración, como nacionalistas franceses y daneses y la derecha calvinista neerlandesa. Victoria Álvarez observa que la entrada de partidos anti-UE y la consiguiente formación de grupos euroescépticos tuvo lugar a partir de la Cuarta Legislatura (1994-1999), propiciada por la ratificación del Tratado de Maastricht y la

aparición de formaciones políticas aprensivas u opositoras a la construcción comunitaria.¹⁷³

Bajo este marco político fue cuando tocó renovar la Comisión que reemplazaría a Delors. Sería la primera vez que el Parlamento Europeo aprobaría formalmente la designación de los miembros del ejecutivo comunitario. En un principio, el Consejo Europeo reunido en Corfú propuso al primer ministro de Bélgica, el popular Jean-Luc Dehaene, como presidente de la Comisión el 25 de junio de 1994. No obstante, el premier británico John Major se opuso a su designación, pues no estaba de acuerdo que otro federalista como Delors encabezara la Comisión. Fue necesaria entonces una Cumbre en Bruselas, que finalmente nombró como candidato a presidir el Ejecutivo comunitario al también popular Jacques Santer, primer ministro de Luxemburgo, el 15 de julio siguiente.

En sesión del 21 de julio de 1994, en cumplimiento del requisito de la “consulta”, el Parlamento aprobó a Santer por 260 votos a favor y 238 en contra. A su favor estaban los populares, los gaullistas, los miembros de *Forza Italia* y los ex-neofascistas de la Alianza Nacional italiana, más los socialistas españoles, portugueses y griegos. En contra se manifestaron el grueso de los socialistas (molestos por la actitud de Major), los liberales, los verdes, los radicales, los miembros de “Europa de las Naciones” y la extrema derecha francesa del Frente Nacional.¹⁷⁴

Pese al conflicto inicial, el resto de los comisarios logró la aprobación parlamentaria el 18 de enero de 1995 una por amplia mayoría: 416 votos positivos frente a 103, gracias a un acuerdo socialista-democristiano y previa audiencia de los candidatos propuestos antes las comisiones parlamentarias. Cabe destacar que

¹⁷³ ÁLVAREZ, M.V. “El euroescepticismo en el Parlamento Europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura? (2014-2019)”. (2015) *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°52, pp. 75-76.

¹⁷⁴ SCOTTO, op. cit., pp. 138-140.

semanas antes, el 1 de enero, se produjo la adhesión de tres nuevos miembros de la UE: Austria, Finlandia y Suecia.

CAPÍTULO IV

LA VOZ DE EUROPA (1994-2019)

4.1 Las reformas de Maastricht

4.1.1 Amsterdam: más democracia para la Unión

La Unión Europea no se bastaba con el Tratado de Maastricht. Es por esto que el TUE, en su artículo 2, dispuso la convocatoria de una CIG en 1996 para estudiar las eventuales modificaciones al Tratado, particularmente en materias sensibles como la PESC y la aplicación del procedimiento de codecisión. El Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 acordó la creación de un “Grupo de Reflexión” sobre las eventuales reformas que estudiaría la CIG, el cual estaría compuesto por un representante de cada uno de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, y a ellos se sumaban, como novedad, dos representantes del Parlamento Europeo.¹⁷⁵

La Eurocámara designó como representantes en el Grupo de Reflexión a la socialista francesa Elisabeth Guigou y al popular alemán Elmar Brok. Este grupo fue presidido por el secretario de Estado español para Asuntos Europeos, Carlos Westendorp, y entregó su informe al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, acogiendo varias de las propuestas de reforma procedentes del Parlamento. Para proceder a la revisión de los Tratados, era necesario ahora la “previa consulta” del Consejo al Parlamento sobre el particular. Éste emitió su dictamen favorable el 13 de marzo de 1996,¹⁷⁶ por lo que el Consejo Europeo de Turín del 29 de marzo siguiente decidió convocar a la CIG.

¹⁷⁵ CONSEJO EUROPEO (1994) *Consejo Europeo de Corfú, 24 y 25 de junio de 1994. Conclusiones de la Presidencia*. [En línea] <<https://www.consilium.europa.eu/media/21203/corfu-consejo-europeo.pdf>> [Fecha de consulta: 10 de enero de 2019]

¹⁷⁶ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 13 de marzo de 1996 que contiene (i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y (ii) la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental. DO C 96 de 30.3.1996.

Corbett, Jacobs y Neville notan en esta etapa un cambio de actitud del Parlamento en la revisión de los Tratados.¹⁷⁷ Ahora ya no se presiona por la ampliación de competencias de las Comunidades, como lo fue con el Acta Única o con Maastricht, sino que las propuestas son más específicas: simplificar los procesos decisorios y transparentarlos, limitar el número de miembros del Parlamento en 700 eurodiputados, absorción de la UEO por la UE, traspasar competencias de la CAJI a la Comunidad, extender los asuntos que se deciden por mayoría cualificada, incluir la política de empleo como principio rector de la Unión, integrar el Acuerdo de Schengen de 1985 sobre control de fronteras y el Acuerdo de política social a los Tratados, la simplificación y codificación de los mismos, incrementar el control parlamentario de la Comisión y reforzar la protección de los derechos humanos en la Comunidad. La idea fundamental de la reforma era acercar la Unión a los ciudadanos y hacerla más democrática, así como prepararla para futuras ampliaciones.

Aun así, el Parlamento no logró su objetivo de incluir representantes propios en la CIG, pero ésta se reunió mensualmente con los mismos para intercambiar puntos de vista de lo que deberían ser las modificaciones de los Tratados, con tal de hacer la reforma más democrática. Finalmente, la Conferencia presentó sus trabajos a los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997. El Parlamento se pronunció sobre los resultados del Consejo Europeo el 26 de junio siguiente, expresando su satisfacción con la reforma, pero criticando el que no se hicieran suficientes modificaciones institucionales para preparar la ampliación de futuros Estados miembros, como en la ponderación de votos en el Consejo y en la distribución de escaños en la Asamblea.¹⁷⁸

El 2 de octubre de 1997 fue rubricado en Ámsterdam el Tratado final, que entraría en vigor el 1 de mayo de 1999 tras su ratificación por todos los Estados miembros.

¹⁷⁷ CORBETT et al., op. cit., pp. 440-441.

¹⁷⁸ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 26 de junio de 1997 sobre la reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 1997 en Ámsterdam. DO C 222 de 21.07.1997.

En síntesis, las novedades del Tratado de Amsterdam consistían en el perfeccionamiento de los Tratados Constitutivos a través del reforzamiento institucional y la distribución de competencias. Fueron traspasadas varias competencias del tercer pilar (visados, inmigración, asilo, control de fronteras), las cuales fueron traspasadas al pilar Comunitario. con el cual la CAJI pasó a ser la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP). Se creó además la figura del Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad Común (conocido coloquialmente como *Mr. PESC*), a cargo del segundo pilar, que fungía *ex-officio* como secretario general del Consejo. También fueron codificados el Acuerdo de Schengen y el Protocolo 14 anexo al Tratado de Maastricht, relativo a la política social de la Unión.

Nuevamente, el Parlamento Europeo se vio favorecido por las reformas introducidas en Amsterdam, que detallamos a continuación:

- a) El procedimiento de codecisión con el Consejo fue ampliado a 15 nuevas materias, convirtiéndose así en la regla general en aquellos asuntos que no requiriesen unanimidad, salvo en las políticas de agricultura y competencia. La codecisión se aplicaría a asuntos como seguridad social, ciudadanía, no discriminación, transportes, medio ambiente, etc. Además, este procedimiento fue notablemente simplificado, al suprimirse la fase de “tercera lectura” por el Consejo.
- b) Al igual que el Colegio de Comisarios, el presidente de la Comisión debería obligatoriamente someterse al voto de aprobación del Parlamento previo a su designación por los jefes de Estado o de gobierno, dejando de ser una mera “consulta” a la Cámara. A juicio de Priego y Abad, el Tratado de Ámsterdam por fin incorporaba la investidura como proceso de generación del ejecutivo comunitario.¹⁷⁹
- c) En vista de la imposibilidad de llevar a la práctica un “procedimiento electoral uniforme” de los eurodiputados en todos los Estados Miembros de la Unión,

¹⁷⁹ PRIEGO, A. ABAD, G. “La parlamentarización del sistema político de la Unión Europea. Sus consecuencias para la legitimidad”. (2015). *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº52, p. 35.

como lo exigía el artículo 191 TCE, el Tratado de Amsterdam flexibilizó tal requerimiento al disponer que las “euroelecciones” se realizarían bajo un procedimiento uniforme o “de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”.¹⁸⁰ Este artículo también fue modificado para incluir una base sobre el estatuto jurídico de los eurodiputados (que regularía temas sensibles como su remuneración), el cual sería acordado entre Parlamento, Comisión y Consejo, debiendo este último aprobarlo por mayoría cualificada.

- d) En vista de la adhesión de nuevos Estados, la reunificación de Alemania y la apertura de la Unión hacia los países de Europa Central y del Oriental (los PECO), el número máximo de parlamentarios en Estrasburgo fue fijado en 700.

Pese a las innovaciones de Amsterdam, la reforma se hizo insuficiente para la proyectada ampliación. Mangas critica el hecho de que políticas de relevancia como la agrícola y de pesca, la de asilo e inmigración, entre otras, escaparon al control democrático de la codecisión Consejo-Parlamento, procedimiento que valora que se haya simplificado considerablemente.¹⁸¹ Faltaba entonces una reforma que se hiciera cargo del deseado equilibrio entre Estados en la institucionalidad de Maastricht.

4.1.2 La crisis de la Comisión Santer

El Parlamento cerraría la década de con una serie de eventos que demostrarían los poderes ganados con el tiempo, particularmente en sus competencias de control.

Vimos que la designación de Santer como presidente de la Comisión no fue recibida con mucho agrado por amplios sectores de la Asamblea. Ante acusaciones

¹⁸⁰ Esto se vio facilitado por la llegada al poder en el Reino Unido de los laboristas de Tony Blair en mayo de 1997, que permitió que este país adoptara un sistema proporcional para las elecciones europeas, las cuales se habían regido desde 1979 por el sistema mayoritario uninominal, defendido por los conservadores.

¹⁸¹ MANGAS MARTÍN, A. (1998) “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año N°2, N°3, pp. 17-40.

de nepotismo y fraude por parte de algunos comisarios, fue presentada una moción de censura contra la Comisión Santer el 14 de enero de 1999. Aunque fue rechazada (232 votos a favor frente a 293 en contra, con 27 abstenciones), el conflicto no terminó allí.

Santer prometió que un comité independiente de expertos investigaría sobre tales acusaciones, el cual presentó un lapidario informe en marzo de 1999, que si bien descartó la existencia de fraude, expuso los problemas en el manejo de los fondos comunitarios. En consecuencia, fue presentada una nueva moción de censura, la cual fue apoyada expresamente por el Grupo Socialista. Avizorando el inminente éxito de la moción, Santer y el resto de los comisarios presentaron su renuncia “en masa” el 15 de marzo de 1999, un día antes de proceder a la votación. La renuncia de la Comisión Santer fue aprobada por el Parlamento ocho días más tarde.

En vista de esta situación, el Consejo Europeo reunido en Berlín designó como presidente de la Comisión al liberal italiano Romano Prodi el 25 de marzo de 1999, cuyo nombramiento fue aprobado por la Cámara el 5 de mayo siguiente. Sus comisarios serían aprobados en septiembre de ese año por una amplia mayoría.

Esta crisis marcó lo que fue la quinta elección directa al Parlamento, de 10 al 13 de junio de 1999. La participación alcanzó al 49,5%, poco menos de la mitad del electorado. Por primera vez, el grupo más votado fue el del Partido Popular Europeo, que se llevó 233 de los 626 escaños. Ayudaba al alza democristiana la incorporación de nuevos partidos como los gaullistas de Jacques Chirac, los socialdemócratas portugueses y los miembros de *Forza Italia*. Los socialistas bajaron al segundo lugar con 180 escaños, en parte por el nuevo sistema proporcional en el Reino Unido, que redujo de sobremanera la delegación laborista a Estrasburgo, que ganó 24 bancas, en comparación a las 62 conseguidas cinco años antes.

Los eventos que motivaron la renuncia en masa de la Comisión Santer supusieron, a juicio de Corbett, Jacobs y Neville, un punto de inflexión en las relaciones interinstitucionales de la Unión, que puso término a la “coexistencia cómplice” entre la Comisión y el Parlamento.¹⁸² Los poderes de censura de éste último, si bien no se ejercieron, demostraron la estrecha conexión que existe con las atribuciones presupuestarias de la Cámara. Hix compara esta situación con lo ocurrido en los Estados Unidos con la dimisión del presidente Richard Nixon en 1974, pues el Parlamento “censuró” a la Comisión Santer sin necesidad de votar la respectiva moción, habida cuenta de las acusaciones contra el ejecutivo de la Unión.¹⁸³

Una interesante propuesta surgió en el contexto de esta crisis, proveniente de la Fundación *Notre Europe*, dirigida por Jacques Delors. En mayo de 1998, distintas personalidades europeístas (Delors, Felipe González, Giuliano Amato, Mario Soares, Etienne Davignon, Peter Sutherland, entre otros) sugirieron, a fin de reforzar la legitimidad democrática de la Unión, que los partidos políticos a escala europea presentaran candidatos a la presidencia de la Comisión, con sus respectivos programas de gobierno, comprometiéndose el Consejo Europeo a designar al candidato principal de la lista más votada en las elecciones al Parlamento Europeo.¹⁸⁴ Si bien no fue acogida en su momento, veremos lo que a futuro dispuso el Tratado de Lisboa y cómo el Parlamento decidió tomar ventaja de éste.

4.1.3 Niza: el Parlamento de la “gran ampliación”

La necesidad de reformar las instituciones de la Unión se hacía cada vez más urgente ante la “gran ampliación” de los PECO, pues no serían pocos los Estados del antiguo Pacto de Varsovia que cruzarían la puerta de la Europa comunitaria.¹⁸⁵

¹⁸² CORBETT et al., op. cit., p. 338

¹⁸³ HIX, op. cit., pp. 60-61.

¹⁸⁴ NOTRE EUROPE. Propuesta del Grupo Notre Europe sobre la elección por sufragio universal directo del presidente de la Comisión Europea. Citado en: ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* pp. 737-738.

¹⁸⁵ El 16 de abril de 2003 fue firmado en Atenas el Tratado de Adhesión de 10 nuevos Estados miembros de la Unión Europea: la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría,

Con el fin de preparar a la UE para estos cambios, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 acordó convocar una nueva CIG para continuar con la reforma de los Tratados. Los objetivos de esta Conferencia fueron precisados en la Cumbre de Helsinki de seis meses más tarde. Estos decían relación particularmente con la forma de adopción de acuerdos en el Consejo y en la composición de la Comisión, puntos sumamente polémicos que no fueron tocados en Ámsterdam y que requerían cambios drásticos para asegurar el adecuado funcionamiento institucional de la Unión.

Las propuestas del Parlamento en esta reforma fueron incorporadas en una resolución de 13 de abril de 2000 y consistían en mantener el máximo de eurodiputados en 700, disminución del mínimo de escaños asignados a cada Estado de seis a cuatro, elección de una parte del Parlamento en una circunscripción única europea, y listas europeas integradas por al menos un candidato de cada Estado miembro. Además, proponía otorgar al Parlamento la competencia para decidir sobre su sede definitiva y para establecer el Estatuto de sus miembros.¹⁸⁶ En la sesión plenaria de diciembre de 2000, siguiente al Consejo Europeo de Niza, la Asamblea se mostró favorable al Tratado elaborado por la CIG, pero estimó que este método era “inadecuado” y que debería encargarse a una Convención que preparase un proyecto de “Constitución”, es decir, una reorganización y simplificación de los Tratados constitutivos de la Unión.¹⁸⁷

El nuevo Tratado fue suscrito en Niza el 26 de febrero de 2001. En esta fecha fue incluida como anexo al Tratado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también impulsada por la Cumbre de Colonia y que había sido firmada en la misma ciudad en el Consejo Europeo de 7 de diciembre del 2000, sin ser jurídicamente vinculante al tratarse de una declaración. El Tratado de Niza entró

Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Dicho instrumento entró en vigor el 1 de mayo de 2004, siendo la ampliación de las Comunidades que más Estados involucró.

¹⁸⁶ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 13 de abril de 2000 que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental. (14094/1999 - C5-0341/1999 - 1999/0825(CNS))

¹⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 14 de diciembre de 2000 sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000.

en vigor el 1 de febrero de 2003, tras que Irlanda depositara su instrumento respectivo tras dos referendos de ratificación.

El objetivo principal de Niza era hacer de la UE una organización más democrática y mejorar su entramado institucional con tal de prepararla para la adhesión masiva de varios PECO. Los votos en el Consejo, si bien se discutió la idea de una “doble mayoría” (votos y población), fueron reponderados a solicitud de Alemania, para mantener el equilibrio en la toma de decisiones: la mayoría cualificada podría alcanzarse cuando un Estado miembro comprobase que este contaba con el respaldo del 62% de la población de la Unión para poder adoptar acuerdos que requieran de tal mayoría. En cuanto a la Comisión, para facilitar su funcionamiento, estaría integrada por un comisario de cada Estado miembro a partir de 2004.

Algunas reformas fueron introducidas al Parlamento, como la subida en el tope de eurodiputados, que fue fijado en 732. El artículo 191 TCE volvió a ser enmendado y fue transformado en la base jurídica que permitiría la adopción de un estatuto para los partidos políticos europeos y su financiamiento a través del procedimiento de codecisión. Además, le fue reconocida al Parlamento la legitimación para interponer ante el Tribunal de Justicia recursos de anulación de actos viciados del Consejo, la Comisión o del Banco Central sin necesidad de demostrar un interés particular en el asunto, así como el Tratado confirió a la Asamblea la facultad de solicitar un dictamen motivado del TJCE en caso de detectar una eventual incompatibilidad de un acuerdo internacional con los Tratados Constitutivos.

En cuanto al control de la Comisión, su presidente ya no sería propuesto por los gobiernos de los Estados miembros, sino que por el Consejo Europeo (como formación del Consejo de Ministros) y por mayoría calificada de sus integrantes (ya no de común acuerdo). Posterior a su aprobación por el Parlamento, el colegio de comisarios es acordado por entre el presidente investido y el Consejo Europeo, para posteriormente ser aprobados por la Asamblea y ser finalmente designados por

mayoría calificada del Consejo Europeo. Al presidente de la Comisión, además, le fue conferido el poder para nombrar a sus vicepresidentes y a remover a sus comisarios individuales.

Por otra parte, el procedimiento de codecisión fue ampliado a siete materias nuevas, pasando la mayor parte de la legislación europea a decidirse por mayoría cualificada a través de este procedimiento. Pero sin duda, el Tratado de Niza constituyó un notable avance en la protección y defensa de los derechos humanos dentro de la Unión al establecer un mecanismo al respecto en el artículo 7 del TUE. El Consejo podría constatar un “riesgo evidente” de violación grave de los derechos fundamentales, por cuatro quintas partes de sus integrantes y previo dictamen conforme del Parlamento, en un Estado miembro y dirigirle las recomendaciones adecuadas.

La segunda gran reforma post-Maastricht no estuvo exenta de críticas. Westendorp sostiene que Niza dejó vacíos importantes como los recursos financieros y las mejoras institucionales para una Unión de 25 estados.¹⁸⁸ Matia Portilla afirma que el sistema de nombramiento de la Comisión instaurado en Niza y los tratados que le antecedieron limitaron significativamente la autonomía de la Comisión, al vincular su designación y permanencia con actores políticos como el Parlamento y el Consejo Europeo, cuestión que ejemplifica con el caso de la Comisión Santer.¹⁸⁹ En cuanto al Parlamento, Mangas critica la distribución de escaños, al que califica como “moneda de pago” para el reparto de votos en el Consejo. Todos los Estados miembros perdieron escaños en beneficio de los candidatos a la adhesión, mientras que no fueron modificados los asignados a Alemania y Luxemburgo.¹⁹⁰ Para esta autora, los jefes de Estado “no tienen una

¹⁸⁸ WESTENDORP Y CABEZA, C. “El futuro de Europa”. (2001). *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Nº1, pp- 17-26.

¹⁸⁹ MATIA PORTILLA, F. “El Tratado de Niza y el futuro (inmediato) de la Unión Europea”. (2001). *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Volumen 3, Nº5, pp. 85-86.

¹⁹⁰ MANGAS MARTÍN, A. (2001) “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada”. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Nº12, pp. 264-265.

opinión seria y respetuosa” del rol que desempeña la Asamblea, pero valora la extensión de la codecisión por la reforma suscrita en la Costa Azul.¹⁹¹

Otros autores como Aldecoa consideran a Niza como una etapa más dentro del engranaje de reformas que comenzaron con el Acta Única: cada reforma ha exigido más reformas. El mismo autor compara a Niza con el AUE, pues el Tratado de 1986 logró consolidar el modelo comunitario de integración, así como sentar las bases de la mutación de la Comunidad Económica en una Unión Política. Niza, por su parte, viene a consolidar el modelo de la Unión creado en Maastricht y entrega los cimientos de una futura reforma de carácter constitucional.¹⁹²

4.1.4 La reforma electoral de 2002: buscando principios comunes

Las innovaciones introducidas por los Tratados estudiados anteriormente facilitaron los cambios requeridos en el procedimiento electoral europeo, como lo exigía el art. 191 TCE. En el seno del propio Parlamento, la Comisión de Asuntos Institucionales presentó una propuesta de sistema electoral siguiendo los “principios comunes” exigidos por el Tratado de Amsterdam, entonces en proceso de ratificación. El Informe Anastassopoulos, aprobado por amplia mayoría de la Cámara el 15 de julio de 1998, proponía la incompatibilidad de mandatos entre parlamentario nacional y eurodiputado, la obligatoriedad de crear circunscripciones subnacionales en Estados que superasen los 20 millones de habitantes, destinar una parte del total escaños a candidaturas elegidas de listas transnacionales en una circunscripción que comprendiera la totalidad del territorio de la Unión, facultar a los Estados a establecer un umbral mínimo de votos para la asignación de escaños no superior un 5% de los sufragios emitidos a nivel nacional, etc.¹⁹³

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2001) “El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°25, pp. 41-46.

¹⁹³ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 15 de julio de 1998 sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo. DO C 292 de 21.9.1998.

Es así como fue reformada el Acta Electoral Europea de 1976 por la Decisión del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002, la cual renuncia a un procedimiento uniforme, sino que dispone principios comunes a todos los Estados Miembros en las elecciones al Parlamento, particularmente en el ámbito del escrutinio proporcional y de las incompatibilidades.¹⁹⁴ El Parlamento se había pronunciado favorablemente en mayo de 2002 sobre la decisión del Consejo, pero hizo notar algunas posiciones no acogidas por los ministros: creación de listas europeas con el 10% de los escaños, adelantar las elecciones de junio a mayo y paridad de género en las listas electorales.¹⁹⁵ El Acta reformada rige desde las elecciones europeas de junio de 2004.

Estos principios comunes son los siguientes:

- a) Los diputados al Parlamento Europeo son elegidos por sufragio, universal, directo y secreto de los ciudadanos de los Estados Miembros.
- b) El escrutinio de las elecciones europeas es de carácter proporcional, pudiendo los Estados miembros diseñar circunscripciones electorales únicas nacionales (como Francia,¹⁹⁶ España, Dinamarca, etc.) o circunscripciones subdivididas en base a criterios como los regionales (Alemania, Italia, etc.), sin desvirtuar la proporcionalidad exigida por el Acta.
- c) Se permite a los Estados miembros optar por un sistema de votación de listas con voto de preferencia, listas bloqueadas o permitir el voto simultáneo por diferentes listas electorales.

¹⁹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2002/772/CE, Euratom: Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom. [En línea]

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32002D0772>> [Fecha de consulta: 6 de abril de 2019]

¹⁹⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Recomendación sobre el proyecto de decisión del Consejo por la que se modifica el Acto relativo a la elección por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976 (8964/2002 – C5-0225/2002 – 2002/0807(AVC)) [En línea]

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0212+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>> [Fecha de consulta: 6 de abril de 2019]

¹⁹⁶ Francia optó por un sistema de circunscripciones subnacionales en las elecciones de 2004, 2009 y 2014, pero decidió retornar a la circunscripción única nacional para los comicios de 2019.

- d) Se puede establecer un umbral mínimo para el reparto de escaños, que no puede ser superior al 5% de los votos emitidos a nivel nacional.
- e) Se reconoce expresamente el derecho de sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos de la Unión, independiente de su lugar de residencia dentro de la Comunidad, pero establece que ningún ciudadano puede votar más de una sola vez en los comicios a Estrasburgo.

De esta manera, cada Estado miembro es soberano para decidir materias que no están reguladas por los Tratados y el Acta Electoral, como la edad mínima para votar y ser candidato, la renovación de los escaños en caso de vacancia y métodos electoral como el voto por correo o por terceros.

Como ya señalamos, el Acta Electoral en su artículo 7 regula las incompatibilidades de origen europeo para ejercer como eurodiputado, es decir, no pueden serlo los miembros de otras instituciones de la Unión (Comisión, Consejo, Tribunal de Justicia, Defensor del Pueblo, etc.). Esta reforma incluyó entre referidas prohibiciones el mandato doble entre diputado al Parlamento Europeo con la de miembro de un parlamento nacional, lo cual fue la práctica histórica de la Asamblea entre 1952 y 1979 y que era permitido por la versión original del Acta de 1976.¹⁹⁷

Asimismo, la regulación de los partidos políticos europeos fue cristalizada en el Reglamento 2004/2003 del 4 de noviembre de 2003.¹⁹⁸ Éste los definió en sus artículos 2 y 3 como los partidos y coaliciones que reunieran condiciones tales como tener personalidad jurídica en el Estado en que tenga su sede, tener un mínimo de representación en Estrasburgo en al menos la cuarta parte de los EEMM, respetar en su programa y actividades los principios en que se basa la Unión y haber participado en las elecciones al Parlamento Europeo o manifestar su intención de

¹⁹⁷ Algunos EEMM, como Alemania, España y Grecia, ya prohibían en su legislación interna el doble mandato entre parlamentario nacional y parlamentario europeo.

¹⁹⁸ Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R2004>> [Fecha de consulta: 6 de abril de 2019]

hacerlo. Contemplaba además mecanismos para su financiamiento con cargo al presupuesto comunitario.

Los grupos políticos en el Parlamento también sufrieron cambios en este período. Una enmienda al Reglamento de la Cámara en julio de 1999 prohibió la constitución de grupos por parte de eurodiputados procedentes de un mismo Estado. En esas mismas fechas, diputados de variadas formaciones no adscritas a grupo alguno (del ultraderechista Frente Nacional francés a los radicales italianos de Emma Bonino) intentaron constituir un “Grupo Técnico de Diputados Independientes”, lo cual fue objetado por las demás bancadas en Estrasburgo debido a la falta de afinidad política entre sus integrantes. Finalmente, el Tribunal de Primera Instancia sentenció el 2 de octubre de 2001¹⁹⁹ (que sería confirmado por el TJCE dos años más tarde) que la afinidad ideológica era requisito indispensable para la formación de los grupos en el Parlamento Europeo, descartando de plano la creación de “Grupos Técnicos” o “Arcoíris”, como había sido permitido en el pasado.

Las primeras elecciones europeas bajo estas reformas tuvieron lugar del 10 al 13 de junio de 2004. Producto de adhesión masiva de 10 nuevos Estados miembros, un electorado de 342 millones de ciudadanos votó para elegir los 732 escaños de la Asamblea, pero no evitó que la participación descendiera al 45,5%. Los populares y los conservadores quedaron con la primera mayoría: 282 diputados en su grupo parlamentario.

Correspondía entonces elegir una nueva Comisión que reemplazara a la que encabezaba Prodi. El elegido por el Consejo Europeo para presidirla fue el ex primer ministro de Portugal José Durao Barroso, perteneciente al PPE. Barroso fue ratificado por el Parlamento el 22 de julio de 2004, por 413 votos contra 215, con 44 abstenciones. Posterior a ello, comenzó el proceso de designación del Colegio de

¹⁹⁹ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 2 de octubre de 2001, T-222/99, T-327/99 y T-329/99, Martínez y otros/Parlamento. [En línea] <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d58a45b1243d8149be913db5eac83800ac.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuObNf0?docid=46653&pageIndex=0&doclang=ES&dir=&occ=first&part=1&cid=298744>> [Fecha de consulta: 9 de abril de 2019]

Comisarios, entre el presidente de la Comisión, el Consejo Europeo y el Parlamento. En las audiencias celebradas por las comisiones de éste último órgano, para escuchar e interrogar a los candidatos propuestos, quedó de manifiesto la disconformidad parlamentaria con algunos de ellos, ya sea por desconocimiento de los temas de su competencia, conflictos de interés, corrupción y posturas controversiales en materia de derechos fundamentales. El caso que más repercutió fue el de Rocco Buttiglione, candidato a Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad; quien manifestó opiniones consideradas homofóbicas y machistas,²⁰⁰ y fue rechazado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior de la Cámara por 27 votos en contra contra 26 a favor de su nombramiento.

En consecuencia, Barroso se vio obligado a efectuar cambios en los nombramientos de la Comisión que iba a presidir, razón por la que solicitó el aplazamiento de la investidura para poder realizar las sustituciones pertinentes. Finalmente, el 18 de noviembre de 2004 la Comisión Barroso fue investida por 449 votos favorables, 149 en contra y 82 abstenciones en Estrasburgo. Se trataba de un ejemplo de cómo el Parlamento no solo controla políticamente a la Comisión influyendo en su composición, sino que además coopera con ésta de modo que sea necesaria para el correcto andar de la institucionalidad europea.

4.2 Del Tratado Constitucional a Lisboa

4.2.1 El proyecto de Constitución de la Unión Europea de 1994

Dijimos que el Tratado de Maastricht, si bien constituía la piedra angular de la Unión Europea, configuró un sistema sumamente complejo y de difícil comprensión por parte de los principales beneficiarios del mismo, es decir, los ciudadanos de la Unión. García de Enterría sostuvo que “era una necesidad de primera razón” una Constitución para Europa, pues sólo ésta podía dotar de simplicidad y transparencia al sistema institucional y, por ende, legitimarlo ante la opinión pública.

²⁰⁰ Rocco afirmó que la homosexualidad era un “pecado” y que el rol de la mujer en el matrimonio era “tener hijos con protección del varón”.

El mismo autor observaba, como signo de la falta de vinculación ciudadana, la baja participación en las elecciones al Parlamento.²⁰¹

Si ya en 1984 el Parlamento Europeo presentó un proyecto de Constitución propio y original, el cual sabemos que no prosperó, en la década de 1990, el optimismo se hizo presente en el seno de la Asamblea, particularmente ante una nueva reforma de los Tratados mediante representantes de los gobiernos en la CIG. Una resolución del Parlamento del 11 de julio de 1990 encargó a la Comisión de Asuntos Institucionales la elaboración de un borrador de Constitución federal para la Unión Europea que siguiera los lineamientos del Proyecto Spinelli.²⁰² Ello venía motivado en parte por el resultado del referéndum consultivo italiano de 1989, que señalamos anteriormente. Este objetivo fue reiterado en la Resolución de abril de 1992 relativa al TUE.

Los trabajos de la Comisión fueron dirigidos sucesivamente por el italiano Emilio Colombo, el español Marcelino Oreja (presidente de la Comisión) y el belga Fernand Herman. El proyecto de este último fue presentado al Parlamento y aprobado el 10 de febrero de 1994 por una amplia mayoría, aunque menor que la del PTUE: 155 votos favorables, 87 en contra y 49 abstenciones.

A diferencia del Proyecto Spinelli, el de Herman demostró una apertura hacia una Constitución elaborada en conjunto con las demás instituciones comunitarias y no exclusivamente por el Parlamento. En su resolución aprobando el borrador, la Asamblea llamó a que una Convención integrada por miembros del Parlamento Europeo y por representantes de los parlamentos nacionales se reuniera a estudiar el proyecto de Constitución antes de la CIG proyectada para 1996 y, posteriormente, que un Comité de Sabios (como lo fueron Spaak y Dooge) redactara el Tratado final y que una Conferencia interinstitucional tripartita Parlamento-Consejo-Comisión

²⁰¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1995) "El proyecto de Constitución Europea". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, N°45, pp. 16-17.

²⁰² PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 11 de julio de 1990 sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de constitución para la Unión Europea. DO C 231 de 17.09.1990.

entregara sus conclusiones al respecto a la referida CIG.²⁰³ Se trataba en consecuencia, de un “un modelo teórico” y no una decisión formal y definitiva, según García de Enterría.²⁰⁴

Aldecoa observa que el proyecto Herman introducía cambios radicales a la Unión, como dotarla explícitamente de personalidad jurídica, terminar con la distinción de gastos obligatorios y no obligatorios, introducir la jerarquía normativa entre leyes y reglamentos, consagrar la codecisión como procedimiento legislativo general, establecer un catálogo de Derechos Humanos, reemplazar las CIG por un nuevo sistema de revisión constitucional a través de leyes constitucionales u orgánicas, entre otros. Además, ni siquiera se definía como un “Tratado”, sino como la “Constitución de la Unión Europea”.²⁰⁵ No obstante, al igual que su antecesor, aprobado 10 años antes, tampoco tuvo mayores avances.

4.2.2 El futuro de Europa: Convención y Tratado Constitucional

La idea de la Constitución Europea volvió a tomar fuerza tras los Tratados de Ámsterdam y Niza. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, además de activar la reforma que deparó en este último Tratado, dispuso la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo no encargó tal misión a una CIG, sino que a un “órgano” en que participaran representantes de los gobiernos y del presidente de la Comisión, junto con miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.²⁰⁶ Este órgano asumió la denominación de “Convención” y redactó una declaración de derechos que sería adoptada en la Cumbre de Biarritz de octubre del 2000, para ser posteriormente firmada en el Consejo Europeo de Niza de dos meses más tarde. Había nacido un nuevo método

²⁰³ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la Unión Europea. DO C 61 de 28.2.1994.

²⁰⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 16.

²⁰⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...* pp. 204-206.

²⁰⁶ CONSEJO EUROPEO (1999) *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Colonia. 3 y 4 de junio de 1999*. [En línea] <<https://www.consilium.europa.eu/media/21064/57889.pdf>> [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019]

de reforma, en que las instituciones europeas desempeñan un rol cada vez más creciente.

Señalamos que Niza sentó las bases para una reforma profunda de la Unión, lo que se expresaba en la Declaración 23 aneja al Tratado, relativa al futuro de la Unión. Si bien los aportes de Niza no podían desmerecerse, se reconocía la necesidad de un debate más amplio y profundo sobre la naturaleza y el futuro de las Comunidades. Este debate debía tener por protagonistas a todos los actores interesados: los gobiernos de los Estados miembros, los parlamentos nacionales, las instituciones europeas, la sociedad civil y los círculos políticos, económicos y académicos.

El éxito del método de Convención en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales fue reconocido por el Parlamento Europeo el 31 de mayo de 2001, llamando a la convocatoria de una Convención encargada de presentar un proyecto de Constitución de la Unión Europea previo a la Conferencia Intergubernamental, basada en los resultados del “amplio debate público” sobre los destinos de la Unión.²⁰⁷ Como el Consejo Europeo sería presidido por Bélgica el segundo semestre de 2001, la presidencia trabajó estrechamente con la Comisión Constitucional de la Eurocámara, particularmente con un grupo informal de sus miembros conocido como los “Amigos de Laeken” (Giorgio Napolitano, Richard Corbett, Íñigo Méndez de Vigo y Andrew Duff, entre otros), en la elaboración de un documento sobre el futuro de la Unión a presentarse en la reunión de diciembre de ese año en la ciudad de Laeken.²⁰⁸

De esta manera, el 15 de diciembre de 2001, los jefes de Estado y de gobierno suscribieron la “Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea”, en la reconocían que, a 50 años de la fundación de la CECA, Europa estaba en camino

²⁰⁷ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 31 de mayo de 2001 sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea. (2001/2022(INI))

²⁰⁸ CORBETT et al., op. cit., pp. 445.

de convertirse, “sin derramamiento de sangre, en una gran familia”.²⁰⁹ En un continente en paz y en creciente proceso de unificación, era necesario seguir profundizando la Unión política, económica y social. Entre los avances de esta evolución, se reconocía el rol del Parlamento Europeo en la legitimidad democrática de la Unión, como órgano elegido popularmente a partir de 1979.

Cuatro eran los desafíos que fijó Laeken para el futuro de Europa: distribución y definición de competencias; simplificación de sus instrumentos y mayor transparencia, democracia y eficiencia. Como se trataba de una revisión de los Tratados, debía seguirse el procedimiento regular de una CIG, pero en este caso se decidió ir más allá de un simple Tratado. Ahora el desafío sería una Constitución Europea que unificase los tres pilares de Maastricht en una sola Unión, que incluyese la Carta de Derechos Fundamentales y que reorganizara lo dispuesto en los Tratados.

Es por ello que los Quince decidieron convocar a una Convención que reuniera a los principales participantes del debate y que preparase los trabajos de la futura CIG. La Convención sobre el Futuro de Europa, como se le llamó, fue presidida por el expresidente de Francia Valéry Giscard d’Estaing y sus vicepresidentes fueron Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, ex primeros ministros de Italia y Bélgica, respectivamente.

El resto de los convencionales estaba distribuido de la siguiente manera:

- a) 15 representantes de los gobiernos de los Estados miembros, es decir, uno por cada Estado.
- b) 30 representantes de los parlamentos nacionales, es decir, dos por cada Estado miembro.
- c) 16 miembros del Parlamento Europeo.
- d) 2 representantes de la Comisión.

²⁰⁹ CONSEJO EUROPEO (2001) *Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea*. [En línea] <<http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNES.pdf>> [Fecha de consulta:]

Los 10 Estados candidatos a la adhesión también participaron en los debates de la Convención, representados por un miembro de sus respectivos gobiernos y por dos miembros de sus parlamentos estatales, pero no podrían bloquear la formación de consensos. En total, la Convención estaba integrada por 105 miembros. La delegación del Parlamento Europeo estaba encabezada el español Íñigo Méndez de Vigo (popular), el alemán Klaus Hänsch (socialista, presidente del Parlamento entre 1994 y 1997) y el irlandés Andrew Duff (liberal).

La Convención entregó su informe con el Proyecto de Tratado Constitucional al Consejo Europeo reunido en Tesalónica el 20 de junio de 2003. Estos trabajos serían la base de la necesaria CIG para la revisión de los respectivos Tratados, que comenzó a sesionar en octubre de ese año. En un comienzo se propuso que la CIG se limitara solamente a aprobar el texto elaborado por la Convención, pero ello contó con la oposición de los gobiernos de España y Polonia por la mantención de la ponderación de votos en el Consejo definida en Niza.

El 29 de octubre de 2004, en el Palacio de los Conservadores de Roma, donde 57 años antes tuvo lugar la firma del TCE, los jefes de Estado y de gobierno suscribieron el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. A su vez, el Parlamento Europeo se pronunció favorablemente sobre el Tratado el 12 de enero de 2005 e instó a los Estados miembros a que lo ratificaran.²¹⁰ La entrada en vigor del Tratado Constitucional estaba prevista para mediados de 2006.

¿Pero qué se había firmado en la capital italiana? A juicio de Aldecoa y Guinea Llorente, se trataba tanto de un Tratado Internacional, por su forma de ser concluido, como de una Constitución por ser la base de una nueva entidad política, junto con incluir elementos propios de esta última como un modelo político, principios, valores y derechos fundamentales.²¹¹ Por otra parte, Mangas sostiene que no podía hablarse de Constitución, pues como bien señaló el Consejo

²¹⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 12 de enero de 2005 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI)).

²¹¹ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. (2010) *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Segunda edición. Madrid: Marcial Pons, p. 46.

Constitucional de Francia en noviembre de 2004, el Tratado no modificaba la naturaleza de las Comunidades como organización internacional, integrada por Estados soberanos.²¹² Además, la misma autora la llama una “falsa Constitución” que no era más que los tratados hasta entonces vigentes “espléndidamente bien ordenados, recortados y actualizados”, esto es, una mera codificación del derecho comunitario.²¹³

Cumpliendo con su objetivo de simplificar la estructura de la UE y sus tratados, la Constitución los refundía en un sólo Tratado, aunque extenso, dividido en 4 partes y 448 artículos:

- a) La Parte I decía relación con la parte orgánica del Tratado: los objetivos, competencias, procedimientos decisorios e instituciones de la UE.
- b) La Parte II consistía en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, plenamente vinculante e incorporada formalmente al sistema jurídico europeo.
- c) La Parte III definía las políticas y acciones de la Unión.
- d) La Parte IV contenía las cláusulas finales, más dos anexos y 36 protocolos.

Esta Constitución, más que introducir enmiendas al sistema de competencias europeas, reformaba considerablemente las instituciones y normas de la Unión. En primer lugar, desaparecían los “tres Pilares”, y con ellos las Comunidades Europeas y la antigua UE, para dar paso a una nueva Unión Europea, con personalidad jurídica propia. ¿Qué era, entonces, la Unión Europea? El artículo 1.1 del Tratado la definía como una “unión de ciudadanos y Estados”, conciliando las visiones federalista y unionista que habían dividido a los promotores de la integración europea, fórmula que ha sido llamada “federalismo intergubernamental”.²¹⁴

²¹² MANGAS MARTÍN, A. (2007) “La complejidad internacional del Tratado Constitucional de 2004 y del Tratado de Reforma de 2007”. *European Union Miami Analysis*. Volumen 4, Nº16.

²¹³ MANGAS MARTÍN, A. (2008) “Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año Nº12, Nº30, p. 336.

²¹⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, GUINEA LLORENTE, op cit., pp. 99-103.

En materia institucional, la presidencia del Consejo Europeo pasaba a un presidente permanente elegido por los jefes de Estado y de gobierno, cuya duración en el cargo era de dos años y medio.²¹⁵ Se creaba además un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a cargo de la política internacional de la misma, resultante de la fusión del Alto Representante de la PESC y el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores. El objetivo era asemejar a la UE con un Estado nacional, con un jefe del poder ejecutivo claramente visible y con un servicio exterior profesional.

Otras innovaciones estaban relacionadas con la toma de decisiones, puesto que el Parlamento y el Consejo quedaban en absoluta igualdad colegisladora mediante la ampliación del antiguo procedimiento de codecisión y su reemplazo por el procedimiento legislativo. Las normas jurídicas anteriores (directivas, reglamentos y decisiones) eran sustituidas otras nuevas como las Leyes Europeas, las Leyes Marco, los Reglamentos Europeos, las Decisiones Europeas, las Recomendaciones y los Dictámenes.

4.2.3 Lisboa: rescate sustancial de la Constitución

Para materializar la Constitución Europea era indispensable ratificar el Tratado que la contenía. Ello no sería fácil, sobre todo en un momento en que los líderes europeos estaban divididos sobre la actitud de la Unión frente a la invasión norteamericana de Irak.²¹⁶ De los 25 Estados miembros en 2004, veinte ratificaron el Tratado, de los cuales dos (España y Luxemburgo) lo hicieron a través de referéndums. Pero el golpe mortal a la Constitución vino de parte de dos de los Seis estados iniciadores del proceso comunitario: Francia y los Países Bajos.

El 29 de mayo de 2005, los ciudadanos franceses rechazaron en las urnas la ratificación del Tratado Constitucional con un 55% de votos en contra. Tres días más tarde, los neerlandeses decían “no” a dicho Tratado con una mayoría aún

²¹⁵ Esta propuesta fue decididamente defendida por España, Reino Unido y Francia, llamada “Plan ABC” por las iniciales sus respectivos líderes: Aznar, Blair y Chirac.

²¹⁶ Si bien el eje francoalemán rechazó la decisión del presidente George W. Bush, esta fue apoyada por el Reino Unido, España, Italia, Polonia y Portugal.

mayor: 61% de los sufragios frente a un 38% favorable. Esto llevó a que algunos Estados (Portugal, la República Checa, Dinamarca, entre otros) decidieran suspender sus respectivos procesos ratificatorios mientras no se solucionara la situación en París y Ámsterdam, aunque varios de ellos mostraron su disposición para ratificar el Tratado. Sin otra opción, el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2005 decidió postergar la entrada en vigor del Tratado al 1 de diciembre de 2006, pero el proyecto terminó naufragando sin posibilidad viable de rescate.

¿Qué hacer entonces? ¿Enterrar para siempre la Constitución? ¿Insistir en su ratificación? Era el momento de una “pausa de reflexión” para poder buscar fórmulas que permitieran seguir avanzando en la unificación europea. Este impulso sería decisivo por parte de las nuevas autoridades del eje francoalemán: el presidente Nicolas Sarkozy y la canciller Angela Merkel, correspondiéndole a esta última la presidencia temporal del Consejo Europeo durante la primera mitad de 2007.

El momento propicio para relanzar el proceso constituyente fue en la Cumbre informal de Berlín de 25 de marzo de 2007, pues allí se conmemoró el cincuentenario de los Tratados fundantes de la CEE y la Euratom. Los líderes de las instituciones más importantes de la Unión (no así los jefes de Estado y de gobierno como en Stuttgart o Laeken), Merkel, presidenta del Consejo Europeo, Barroso, presidente de la Comisión y Hans-Gert Pöttering, presidente del Parlamento Europeo, suscribieron una Declaración ensalzando los logros alcanzados hasta el momento en materia de integración regional. Pero para poder preservarlos, debía adaptarse “la estructura de Europa a la evolución de los tiempos” y dotar a la Unión de “fundamentos comunes renovados” antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.²¹⁷

²¹⁷ PÖTTERING, H.G., MERKEL, A., BARROSO, J.M. (2007) *Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma*. [En línea] <https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_es.pdf> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2019]

La reforma estaba en marcha. El Consejo Europeo de Bruselas de 21 al 22 de junio de 2007 acordó la reforma de los Tratados (y no una Constitución que los refundiera en uno solo) mediante el procedimiento estipulado en el TUE, es decir, convocando a una CIG al respecto. Los trabajos se desarrollaron bajo la presidencia portuguesa del Consejo Europeo, con José Sócrates a la cabeza de este órgano, concluyendo así con la firma del Tratado el 18 de diciembre de 2007 en el Monasterio de los Jerónimos de Lisboa.

El Parlamento Europeo también se pronunció favorablemente sobre el Tratado: el 20 de febrero de 2008, una abrumadora mayoría de 500 contra 137 votos y 40 abstenciones aprobó una resolución aceptando el Tratado de Lisboa, recomendando a los Estados Miembros su pronta ratificación.²¹⁸

El Tratado entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, después de ser necesarios dos referéndums en Irlanda para su ratificación final. En el intertanto, la semana del 4 al 7 de junio de 2009 fue la fecha elegida para las séptimas elecciones directas a Estrasburgo. La abstención subió a un 57%, cifrando la participación en un 43%. De los 736 escaños en juego (que habían aumentado a consecuencia de la admisión de Bulgaria y Rumanía a la Unión en 2007), los democristianos obtuvieron la primera minoría con 265 eurodiputados, pero perdieron 23 escaños respecto a la elección anterior. En ello influía la escisión de su grupo parlamentario de los conservadores británicos, quienes formaron junto a otros partidos de corte euroescéptico y antifederal el partido de los Conservadores y Reformistas Europeos. Barroso se presentó a la reelección como presidente de la Comisión, obteniendo la confianza del Parlamento en septiembre de 2009, mientras que sus comisarios fueron investidos en febrero de 2010, luego de la entrada en vigor del nuevo Tratado.

En sí, el Tratado de Lisboa era un rescate parcial del Tratado Constitucional, pues incorporaba varios elementos previstos en este último. La estructura de los 3

²¹⁸ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 20 de febrero de 2008 sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286(INI)).

pilares (CE, PESC y CPJP) fue suprimida junto con la antigua UE para dar paso a una nueva “Unión Europea” con una única personalidad jurídica internacional. Esto significa que la antigua Comunidad desaparecía como organización internacional y sus atribuciones, instituciones y procedimientos pasaban a la nueva Unión, la cual estaba facultada para concluir acuerdos internacionales en ámbitos de su competencia.

El Tratado de Lisboa no era un tratado completamente nuevo, sino que introducía reformas a los Tratados Constitutivos de la Unión Europea. Si bien el TUE se mantenía, el TCE pasaba a ser el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como consecuencia de la disolución de la Comunidad Europea. Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico, mientras que la Euratom subsiste aparte con su propio Tratado fundante. Asimismo, el artículo 6.1 del TUE reformado reconocía a la CDFUE del 2000 como jurídicamente vinculante, junto con elevarla al mismo nivel de jerarquía que los Tratados Fundantes (TUE y TFUE). En consecuencia, sus derechos pueden ser invocados por los ciudadanos ante los tribunales nacionales ante el nuevo Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sucesor del TJCE.

En cuanto a las competencias de la Unión, tanto el Tratado Constitucional como Lisboa se encargaron de su precisión y delimitación. El actual artículo 5.2 del TUE dispone que la Unión actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros en los Tratados constitutivos, consagrando el “principio de atribución”. Estas competencias se clasifican en tres tipos:

- a) Exclusivas de la Unión (3 TFUE): aquellas en que la UE tiene plena capacidad legislativa, como la unión aduanera, la política monetaria de los Estados cuya moneda es el europeo, la política comercial común, entre otras.
- b) Compartidas con los Estados miembros (4 TFUE): aquellas cuyo titular son tanto la UE como los Estados miembros, los cuales pueden ejercerlas en el evento que la UE no lo haya hecho, tales como mercado interior, agricultura y pesca, medio ambiente, etc.

- c) De coordinación (5 y 6 TFUE): aquellas que facultan a la Unión para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, como son la protección de salud, la industria, la educación, la cultura, el turismo, el deporte, etc.
- d) Política Exterior y de Seguridad Común (21-46 TUE): las competencias de la Unión en materias de relaciones exteriores y defensa se rigen por normas especiales.

Como era de esperarse, las instituciones europeas fueron sustancialmente modificadas, siendo las más relevantes las siguen:

- a) El Consejo Europeo por fin fue elevado al rango de institución de la Unión, consagrado como el órgano político de la misma, sin que pueda ejercer atribución legislativa alguna. Su presidente es elegido por los propios miembros de este órgano por mayoría cualificada de votos y su duración en el cargo es de dos años y medio, prorrogable por igual lapso, lo cual coincide con la duración de una legislatura europea. Entre sus atribuciones está la de representar exteriormente a la Unión Europea en los asuntos de la PESC, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al Alto Representante, que nos referiremos a continuación. El ser una institución de la UE conlleva el que sus actos sean recurribles ante el TJUE y que las decisiones se adopten por votación, no exclusivamente por consenso, cuando así lo dispongan los Tratados (15.4 TUE).
- b) La acción exterior de la Unión queda en manos de un Alto Representante (AR) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, resultante de la fusión del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, aunque sin llevar el nombre de “Ministro” como en el Tratado Constitucional. El AR es designado por mayoría cualificada del Consejo Europeo y con la aprobación del presidente de la Comisión, para posteriormente ser investido de la confianza del Parlamento Europeo junto con los miembros del Colegio de Comisarios. Es además miembro nato de la Comisión, vicepresidente de la misma y presidente de la formación de Asuntos Exteriores del Consejo. Entre sus atribuciones destaca la dirección

de un Servicio Europeo de Acción Exterior, equivalente a un cuerpo diplomático.

- c) El Consejo de Ministros (de ahora en adelante, simplemente “Consejo”) sufre cambios de trascendencia al establecer nuevos sistemas de votación, particularmente en la mayoría cualificada. A partir del 1 de noviembre de 2014, los asuntos que se rigen por el procedimiento legislativo ordinario (sucesor de la codecisión, como veremos), se rigen por un sistema de “doble mayoría”: voto favorable de un 55% de los Estados miembros que representen a un 65% de la población. Otros asuntos que no provengan de la Comisión (como la PESC, sanciones o retirada de un EEMM) se deciden por una mayoría cualificada del 72% de los Estados y un 65% de la población.
- d) El Tratado disponía que a partir desde 2014, la Comisión vería reducido su número de comisarios hasta un tercio del total de los Estados miembros. No obstante, debido a las presiones de Irlanda, el Consejo decidió en 2013 que la Comisión continuaría integrada por un número de miembros igual al número de Estados miembros (hoy 28, con la adhesión de Croacia en 2013) y que dicha Decisión podría ser revisada cuando se llegara a un total de 30 Estados miembros de la Unión.

4.2.4 Un Parlamento para los ciudadanos

Una vez más, el Parlamento fue la institución más favorecida por la reforma de los Tratados. Si antes era el órgano representativo de “los pueblos de los Estados” (antiguo art. 189 TCE), ahora el artículo 14.2 del TUE dispone que está compuesto de los representantes de los “ciudadanos de la Unión”, en consonancia con la ciudadanía de la Unión Europea y el principio de la democracia representativa (art. 10 TUE). En palabras de Aldecoa y Guinea Llorente, estas disposiciones reconocen al Parlamento como “representante directo de los ciudadanos europeos” y que ello encarna “la doble legitimidad de la Unión, de Estados y ciudadanos”.²¹⁹

²¹⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA, GUINEA LLORENTE, op. cit., p. 171.

Entre sus atribuciones, el TUE en su artículo 14.1 dispone que el Parlamento ejerce el rol colegislador de la Unión junto al Consejo, así como comparte con esta institución la función presupuestaria. Asimismo se le reconocen competencias de control político de los otros órganos europeos, particularmente con la elección del presidente de la Comisión.

Gracias a las reformas introducidas por Lisboa, el Parlamento queda finalmente en pie de igualdad con el Consejo en la la discusión e implementación de la legislación europea. El procedimiento de codecisión, instaurado en Maastricht, es sustituido por el “procedimiento legislativo ordinario” (PLO), por el cual ambas instituciones adoptan un reglamento, una directiva o una decisión a iniciativa de la Comisión (art. 289 TFUE). El PLO queda así consagrado como la regla general, extendiéndose su aplicación a 45 supuestos nuevos, quedando bajo su tramitación políticas de relevancia como agricultura (43 TFUE), cooperación judicial en materia civil y penal (81 y 82 TFUE), medidas sobre la moneda común (133 TFUE), salud (168 TFUE), energía (194 TFUE), etc.

Asimismo, se dispone de un procedimiento legislativo especial para aquellos asuntos decididos por el Parlamento con participación del Consejo o viceversa, (289.2 TFUE), como el presupuesto anual de la Unión (314 TFUE), medio ambiente (192 TFUE), seguridad social (21 TFUE), etc. Respecto a la función presupuestaria, desaparece la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, reforzando los poderes del Parlamento en esta materia.

En relación al control político de la Comisión, el artículo 17.7 del TUE establece que, “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo” y habiendo hecho las “consultas apropiadas”, el Consejo Europeo deberá proponer por mayoría cualificada un candidato a presidente de la Comisión, el cual debe ser elegido (y no meramente aprobado) por el Parlamento por mayoría de sus miembros. Con respecto a los demás comisarios, incluido el AR, el Consejo Europeo y el presidente de la Comisión deben confeccionar una lista de candidatos a propuesta de los Estados miembros, todos los cuales deben someterse

colegiadamente al voto de aprobación de la Asamblea por mayoría absoluta de sus miembros (las abstenciones y las ausencias cuentan en contra), para posteriormente ser ratificados por la mayoría cualificada del Consejo Europeo. Así, la Comisión depende necesariamente de la confianza depositada por el Parlamento para poder ejercer sus funciones. Esta confianza le puede ser retirada mediante una moción de censura (17.8 TUE y 235 TFUE), la cual en caso de aprobada conlleva la obligada dimisión de todos los miembros de la Comisión, incluido el AR.

Si bien la Comisión conserva el monopolio de la iniciativa legislativa, el artículo 48 del TUE confiere una importante atribución al Parlamento: puede solicitar la revisión de los Tratados Constitutivos, así como participar en la Convención convocada a tal efecto por el Consejo Europeo. Si este último órgano estima que no se justifican las enmiendas propuestas, con el voto favorable del Parlamento, puede decidir por mayoría simple no convocar a tal Convención y proceder directamente a una CIG. Otra iniciativa reconocida por el TUE es en su artículo 15.2, el cual faculta al Parlamento a presentar al Consejo Europeo una propuesta de decisión sobre la composición de la Cámara, la cual requerirá de su aprobación. Para Aldecoa y Guinea Llorente, el Parlamento pasa por fin a formar parte del “poder constituyente” de la Unión, como ya lo intentó en 1984 y 1994.²²⁰

El problema del número total de escaños y su reparto punto fue objeto de intensos debates en la discusión tanto del Tratado Constitucional como del Tratado de Lisboa. El tope de eurodiputados fue fijado en 751, de los cuales uno de ellos es el presidente de la Asamblea. Cada Estado miembro tiene derecho a un mínimo de 6 escaños y un máximo de 96 en Estrasburgo, de acuerdo con su población. Esto sigue el criterio de la llamada “proporcionalidad regresiva”: la relación entre escaños a elegir y la población de cada Estado miembro es inversamente proporcional al tamaño de esta última, lo cual se traduce en una sobrerrepresentación de los Estados más pequeños en comparación a los más poblados.²²¹

²²⁰ *Ibíd*, p. 172.

²²¹ A modo de ejemplo, en 2014, Malta (6 escaños) elegía un diputado por cada 70.000 habitantes y Alemania (96 escaños) uno por cada 843.000. Pero otro esto genera distorsiones en otros estados de

Otra de las innovaciones de Lisboa fue el reconocimiento explícito de los parlamentos nacionales como parte del funcionamiento institucional de la Unión. El artículo 12 del TUE consolidado dispone que los legislativos estatales “contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión”, estableciendo una serie de derechos para ellos como el ser informados por las instituciones europeas sobre proyectos de actos legislativos y de las solicitudes de admisión a la UE, velar por el respeto del principio de subsidiariedad, participar en la revisión de los Tratados, entre otros. Autores como Paz Andrés han criticado la intervención de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones, ya que ello “distorsiona el método comunitario” al dar atribuciones a actores estatales y que ello no se justifica en el sentido de que las instituciones de la Unión ya gozan de suficiente legitimidad democrática.²²² Por su parte, Aldecoa y Guinea Llorente consideran que estas reformas refuerzan el carácter democrático de la Unión por la participación de los Estados miembros en el proceso comunitario, tanto a través de sus gobiernos como de sus parlamentos, lo cual depende del interés que éstos manifiesten en ello.²²³

Finalmente, el Tratado de Lisboa refuerza el principio democrático de la Unión con la introducción de la iniciativa legislativa ciudadana (11.4 TUE y 24 TFUE). A través de ella, los ciudadanos pueden participar en el proceso legislativo mediante la reunión de un millón de firmas por las cuales invitan a la Comisión a presentar una propuesta legislativa de su interés. Como bien señalan Mangas y Liñán, esto es más bien una “invitación” antes que una “imposición” de determinada iniciativa.²²⁴ Aunque la toma de consideración de esta iniciativa corresponde exclusivamente a la Comisión, en forma discrecional, sus promotores pueden

mayor población, como Francia (74 escaños), que elige un eurodiputado por cada 893.000 habitantes.

²²² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord..) (2008) *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*. Madrid: AEDIPRI-Iustel, p. 223.

²²³ ALDECOA LUZÁRRAGA, GUINEA LLORENTE, op. cit., p. 124.

²²⁴ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. (2010) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Sexta edición. Madrid: Tecnos, pp. 153-154.

presentarla en audiencia pública ante el Parlamento Europeo, como así lo dispone el Reglamento del Parlamento y el Consejo que regula la iniciativa ciudadana.

Si bien Lisboa es un avance innegable en el proceso de integración europea, algunas voces se han manifestado críticas respecto a sus disposiciones. Así, Mangas en solitario ha dicho que este Tratado constituye un “escoramiento intergubernamental” de la Unión,²²⁵ pues le imprime un giro más intergubernamental que supranacional, como se expresa en la institucionalización del Consejo Europeo, su presidencia estable, la creación del nuevo Alto Representante y el debilitamiento de la Comisión como órgano de gobierno. Retomaremos más adelante el sentido de este “escoramiento”.

Por su parte, Alcoceba Gallego sostiene que Lisboa otorgó una naturaleza “estatalista” al proceso de integración,²²⁶ de lo cual se desprende de elementos como la posibilidad que tienen los Estados miembros de recuperar competencias conferidas a la Unión mediante la reforma de los Tratados (48 TUE), el derecho de retirada de un Estado miembro (art. 50 TUE), la cantidad de *opt-outs* en distintas materias (como la UEM y la aplicación de la CDFUE) y la nula participación ciudadana en su elaboración. En la misma línea, y parafraseando al dramaturgo español Enrique Jardi Porciela, los autores Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y Piernas López afirman que Lisboa proclamó una “Unión con freno y marcha atrás” por los mismos factores señalados anteriormente.²²⁷

Paz Andrés concluye que Lisboa ha continuado con la “parlamentarización” del sistema comunitario, reforzando los poderes del Parlamento, pero también ha puesto el acento en el método intergubernamental de la Unión. El Consejo Europeo, como institución que reúne a las principales autoridades políticas de los Estados miembros, tiene un rol importante en la conformación de las demás instituciones

²²⁵ MANGAS MARTÍN, A. “El escoramiento intergubernamental de la Unión”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.) et. al., op. cit., pp. 227-239.

²²⁶ ALCOCEBA GALLEGO, M.A. (2008) “La reorientación estatalista del proceso de integración europea”. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*. N°29, pp. 267-288.

²²⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, C. et al., op. cit., pp. 49-53.

europas, como el nombramiento del presidente de la Comisión y del AR, la composición del Parlamento Europeo, las formaciones del Consejo y la rotación de los comisarios. Además, critica el hecho de que no se haya aprovechado la oportunidad para responder otra de las inquietudes de Laeken, que es la de crear una circunscripción territorial europea para las elecciones a Estrasburgo, lo cual a su juicio sería un necesario complemento del incremento de los poderes de la Asamblea para “configurar una auténtica cámara de representación europea”.²²⁸

4.3 Desafíos presentes y futuros del Parlamento Europeo

4.3.1 El devenir de la Octava Legislatura

El marco político de Lisboa se aplicaría por primera vez en las octavas elecciones directas al Parlamento Europeo, que tuvieron lugar en la semana del 22 al 25 de mayo de 2014.²²⁹ Como ahora el Consejo Europeo debe “tomar en cuenta” los resultados de los comicios para proponer al presidente de la Comisión, el Parlamento aprobó una Resolución el 22 de noviembre de 2012 instando a los partidos políticos europeos a presentar candidatos “cabeza de lista” para las siguientes elecciones,²³⁰ con tal de reforzar el carácter democrático de las instituciones europeas.

Los nombres presentados por las “familias” de partidos fueron el alemán Martin Schulz, entonces presidente de la Eurocámara, por el PES; el luxemburgués Jean-Claude Juncker, por el PPE; el belga Guy Verhofstadt, por la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa; el griego Alexis Tsipras, por el Partido de la Izquierda Europea; y la doble candidatura de la alemana Ska Keller y el francés José Bové por el Partido Verde Europeo. Estos candidatos presentaron sus programas de gobierno, realizaron giras por los Estados miembros y participaron en

²²⁸ ANDRES SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “El sistema institucional...”, p. 217.

²²⁹ Las elecciones fueron trasladadas de su fecha normal de junio a mayo de 2014, para evitar que coincidieran con la festividad de Pentecostés, celebrada en varios Estados miembros.

²³⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 22 de noviembre de 2012 sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. (2012/2829(RSP))

debates televisados en diferentes idiomas, con tal de mostrarse ante la opinión pública como los aspirantes a la presidencia de la Comisión.

La idea de los *spitzenkandidaten* (cabezas de lista, en alemán), como se les llamó, era un intento por mostrar a la ciudadanía que la principal autoridad de la Comisión no sería designada “a dedo” por los jefes de Estado, sino que el pueblo de Europa lo decidiría mediante su voto a las candidaturas presentadas por los partidos, que disputaban 751 asientos en Estrasburgo. Becerril considera que este proceso otorga legitimidad democrática al presidente de la Comisión, mayor vinculación del mismo con el electorado, y también genera una “nueva dinámica” en la política europea, pues obliga a los partidos a articular programas de gobierno en clave europea y “defender un mismo discurso” ante los medios de comunicación y la ciudadanía.²³¹ Por otra parte, no han faltado críticas a los *spitzenkandidaten*: Mangas advierte que ello podría generar tensión entre el Consejo y la Comisión, al hacer depender excesivamente a esta última de la “mayoría minoritaria parlamentaria”, además de dificultar acuerdos entre las fuerzas políticas de la Asamblea.²³²

No obstante estas innovaciones, la participación electoral continuó a la baja, pero sin una caída dramática, llegando un 42,61%. La fuerza más votada fue la del PPE, por cuarta elección consecutiva, con un 29,3% de los votos y 228 escaños, pero aun así perdiendo 53 diputados. Le siguieron los socialistas del PES, con 191 escaños; los Conservadores y Reformistas Europeos, con 68 escaños; y los liberales de la ALDE, con 67 escaños.

Sin embargo, los partidos y movimientos euroescépticos, tanto de izquierdas como de derechas, alcanzaron 112 escaños entre sí (equivalente a un 30% de la Cámara) y varios de ellos alcanzaron la mayoría en algunos Estados miembros. De

²³¹ BECERRIL ATIENZA, B. (2018) “Tiempos de cambio. Análisis de las propuestas planteadas para reformar las instituciones de la Unión Europea en 2019”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*. N°903, p. 14.

²³² MANGAS MARTÍN, A. (2015) “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año 19, N°50, p. 27.

esta manera, el Frente Nacional de Marine Le Pen se llevó 24 de los 74 escaños asignados a Francia, el Partido de la Independencia del Reino Unido obtuvo 25 de las 73 bancas británicas, la izquierda radical de Syriza consiguió 6 de los 24 escaños en Grecia, entre otros. Aun así, la tradicional “coalición europea” de populares, socialistas y liberales seguía dominando la escena en Estrasburgo y proveyendo una mayoría estable para la futura Comisión.

En consecuencia, habida cuenta de los resultados, el Consejo Europeo optó por nombrar como candidato a la presidencia de la Comisión a Juncker.²³³ Este fue propuesto el 27 de junio de 2014, sólo con los votos en contra de los primeros ministros del Reino Unido David Cameron y de Hungría Víktor Orbán. El 15 de julio, luego de exponer su programa de gobierno ante el Pleno del Parlamento y seguido de un debate, el Parlamento le otorgó su confianza como presidente del ejecutivo europeo por 422 votos favorables y 250 en contra. El Colegio de Comisarios (que integraba miembros del PPE, el PSE y la ALDE) fue a su vez elegido por la Asamblea el 22 de octubre siguiente, entre los que se encontraba la AR, que recayó en la socialista italiana Federica Mogherini.

La legislatura 2014-2019 no ha sido fácil, entre otros factores, por la lenta recuperación económica de la eurozona tras la recesión de 2008 que afectó a varios países de la misma y por el ya mencionado ascenso de partidos euroescépticos, algunos de ellos “eurófobos”, que incluso han llegado al gobierno de algunos Estados miembros. Pero a todas luces el asunto más complejo es la invocación de por parte del Reino Unido del artículo 50 del TUE para iniciar el proceso de retirada de la Unión. El gobierno conservador de Cameron convocó a un referéndum no vinculante sobre la permanencia británica en la organización, el cual tuvo lugar el 23 de junio de 2016, por el 51% de los votantes apoyó la salida de la misma. Su sucesora, la también conservadora Theresa May notificó al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017 su intención de invocar el artículo 50, comenzando el plazo de dos años indicado en tal disposición para el retiro británico de la UE.

²³³ Cabe destacar que Juncker, si bien fue proclamado candidato principal del PPE, no integró ninguna lista electoral nacional en las elecciones de 2014, ni siquiera en su natal Luxemburgo.

El proceso que ha significado el llamado Brexit ha sido extenso y complicado por las negociaciones entre Londres y Bruselas para llegar a un acuerdo sobre el retorno al Reino Unido de las competencias cedidas a las Comunidades y a la Unión Europea. ¿Pero el Parlamento Europeo ha permanecido incólume? No, pues el Reino Unido tiene asignados 73 escaños en Estrasburgo y una decisión debía tomarse sobre su reparto en caso que este país haga efectiva su retirada de la Unión.

El proceso de retirada de Reino Unido ha revitalizado la idea de establecer una circunscripción electoral europea y las listas transnacionales de los partidos políticos europeos. Si bien la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento, en su informe del 26 de enero 2018, propuso destinar 46 de los escaños británicos a tales listas,²³⁴ el Pleno de la Asamblea lo rechazó el 7 de febrero de ese año, con 368 votos en contra y 274 positivos.²³⁵ Finalmente, siguiendo la recomendación del Parlamento, el Consejo Europeo adoptó un acuerdo en Decisión el 28 de junio de 2018: de las 73 bancas asignadas al Reino Unido, 27 se reparten entre los demás Estados miembros y 46 quedarán reservados para futuras ampliaciones de la Unión, lo cual fue adoptado por el Consejo Europeo en Decisión del 28 de junio de 2018.²³⁶ Cabe señalar que esta nueva distribución entrará en efecto una vez producida la retirada del Reino Unido.

Pero la Octava Legislatura logró consumir una importante reforma electoral. El 11 noviembre de 2015, el Parlamento invocó el artículo 233.1 TFUE para

²³⁴ PARLAMENTO EUROPEO. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 26 de enero de 2018 sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)). [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0007+0+DOC+XML+V0//EN&language=es>> [Fecha de consulta: 22 de enero de 2019]

²³⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 7 de febrero de 2018 sobre composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)). [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P8-TA-2018-0029&type=TA&language=ES>> [Fecha de consulta: 22 de enero de 2019]

²³⁶ DECISIÓN (UE) 2018/937 DEL CONSEJO EUROPEO de 28 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo. [En línea] <<https://www.boe.es/doue/2018/165/L01001-01003.pdf>> [Fecha de consulta: 22 de enero de 2019]

proponer al Consejo la enmienda del Acta Electoral de 1976,²³⁷ la cual se materializó con la Decisión 2018/994 del Consejo de 13 de julio de 2018.²³⁸ Ya sabemos que la reforma de 2002 autorizó a los Estados miembros a fijar un umbral de votos mínimo en las elecciones europeas que no podía ser superior a un 5% de los sufragios emitidos a nivel nacional. Ahora, las modificaciones de 2018 obligan a los Estados que cuenten con un mínimo de 35 escaños en Estrasburgo a establecer un umbral que debe estar entre un 2% y un 5% de los votos válidos a nivel de circunscripción, sea nacional o regional.²³⁹ El objetivo de esta enmienda, que entrará en vigor para las elecciones de 2024, es equilibrar las votaciones al Parlamento en cada Estado miembro, así como restringir el acceso al mismo de partidos anti-europeístas.

Asimismo, la reforma de 2018 exige a los Estados miembros la adopción de sanciones efectivas para quienes emitan más de un voto en las elecciones al Parlamento Europeo, pues sabemos que ello está prohibido y que la legislación europea reconoce el derecho de sufragio a todos los ciudadanos de la Unión, independiente del Estado de su residencia.

La idea de una Europa más democrática también comprende la protección de los derechos humanos entre todos los Estados miembros, y el Parlamento juega un rol clave en ello. A partir de la reforma de Lisboa, el artículo 7 del TUE establece un procedimiento para constatar violaciones graves de los principios de la Unión en alguno de sus Estados, el cual puede ser objeto de sanciones como la suspensión del derecho a voto en el Consejo. Cabe señalar que en ningún caso está prevista la

²³⁷ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 11 de noviembre de 2015 sobre reforma de la ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0395+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 22 de enero de 2019]

²³⁸ DECISIÓN (UE, Euratom) 2018/994 DEL CONSEJO de 13 de julio de 2018 por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0994&from=ES>> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

²³⁹ Uno de los grandes impulsores de esta reforma fue Alemania, puesto que su Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las barreras del 5% y el 3% de los sufragios, en 2011 y 2014, respectivamente, por estimar que ello vulneraría los principios de igualdad de sufragio e igual derecho a la participación electoral. Véase Ver MELLADO, P. (2014) "El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado". *Teoría y realidad constitucional*, N°33.

expulsión de dicho Estado miembro como consecuencia de violación de derechos fundamentales.

La primera aplicación de estas normas tuvo lugar en septiembre de 2018. Ante la situación del gobierno euroescéptico de Orbán en Hungría, el Parlamento Europeo denunció que en dicho Estado se encuentran en riesgo principios como las libertades de expresión, cátedra y asociación, la probidad en el sector público, la no discriminación, la protección a los migrantes y las minorías, entre otros, lo que lleva a temer por la vigencia y aplicación del Estado de derecho en este país. El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento aprobó una propuesta para invocar el artículo 7.1 del TUE por la situación en Hungría, que contó con el respaldo de 448 eurodiputados, 197 en contra y 48 abstenciones.²⁴⁰ Esto es solamente para iniciar la fase preventiva del proceso, en el cual los órganos comunitarios deben proceder a un diálogo con el Estado involucrado a fin de recomendar medidas para prevenir la vulneración de los derechos humanos y a los valores de la Unión. De lo contrario, el Consejo Europeo puede aplicar las sanciones correspondientes por unanimidad de sus miembros.

4.3.2 2019: las elecciones más recientes

Pese a las críticas formuladas contra el procedimiento de los *spitzenkandidaten*, que recordemos no tiene asidero en los Tratados fundantes de la Unión, el Parlamento Europeo se declaró, en resolución de 7 de febrero de 2018, preparado para “rechazar” cualquier candidato propuesto por el Consejo Europeo que no hubiera sido designado como cabeza de lista para las siguientes elecciones.²⁴¹ El 23 de febrero siguiente, el presidente del Consejo Europeo, el polaco Donald Tusk, declaró ante la prensa que no podía asegurar que el candidato finalmente designado fuera un *spitzenkandidat* y que la institución que encabezaba tenía

²⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 12 de septiembre sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)).

²⁴¹ PARLAMENTO EUROPEO. Decisión de 7 de febrero de 2018 sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233(ACI)).

competencias autónomas para nominar a un candidato a presidente de la Comisión, tomando en cuenta el resultado electoral y habiendo hecho las consultas pertinentes.²⁴²

La presión del Parlamento por el asunto de los *spitzenkandidaten* continuó con una nueva resolución adoptada el 13 de febrero de 2019, pero con algunos cambios al procedimiento: ahora no se exige que el candidato propuesto sea el del partido más votado, sino que aquel pueda “contar con el respaldo de la mayoría de los miembros” de la Asamblea.²⁴³ Esto responde en gran medida a las proyecciones de una mayor fragmentación de los grupos políticos en el Parlamento Europeo con posterioridad a los comicios, lo que obligaría a ensayar nuevas coaliciones de gobierno comunitario constituidas sobre mayorías estables.

Los sucesivos rechazos del Parlamento británico al acuerdo de salida del Reino Unido de la Unión Europea han llevado a la postergación de la fecha del retiro de este país, en un principio fijada para el 29 de marzo de 2019. En consecuencia, el Consejo Europeo, en reunión extraordinaria de 10 de abril del presente año, acordó fijar la retirada británica para el 31 de octubre de 2019. Como ésta no se hizo efectiva antes del 22 de mayo, el Reino Unido estuvo, por lo tanto, obligado a participar en las “euroelecciones”.

Los partidos europeos presentaron a los siguientes cabezas de lista para las elecciones de 2019:²⁴⁴

- a) El Partido Popular Europeo, al alemán Manfred Weber, presidente del Grupo del PPE en Estrasburgo.

²⁴² CONSEJO EUROPEO. Observaciones del presidente Donald Tusk tras la reunión informal los 27 jefes de Estado o de gobierno del 23 de febrero de 2018. [En línea] <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/>> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

²⁴³ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 13 de febrero de 2019 sobre situación del debate del futuro de Europa. (2018/2094(INI))

²⁴⁴ *European Parliament elections 2019: who are the candidates for EU's top job?* (2019, 23 de marzo) *Euronews.com* [En línea] <<https://www.euronews.com/2019/03/23/european-parliament-elections-2019-who-are-the-candidates-for-the-eu-s-top-job>> [Fecha de consulta: 19 de abril de 2019]

- b) El Partido de los Socialistas Europeos, al neerlandés Frans Timmermans, vicepresidente de la Comisión Europea.
- c) La Alianza de los Conservadores y Reformistas, al eurodiputado checo Jan Zahradil.
- d) El Partido Verde Europeo presentó la doble candidatura de la eurodiputada alemana Ska Keller y el eurodiputado neerlandés Bas Eickhout.
- e) El Partido de la Izquierda Europea presentó otra doble candidatura: la eslovena Violeta Tomić y belga Nico Cué.
- f) La Alianza Libre Europea presentó al español Oriol Junqueras, líder de la izquierda independentista de Cataluña.
- g) La Alianza de los Liberales y Demócratas de Europa decidió no presentar un *spitzenkandidat*, sino que un “Equipo Europa” compuesto por siete personalidades liberales para encabezar las respectivas listas en determinados Estados miembros: el belga Guy Verhofstadt, presidente del Grupo Liberal en la Asamblea; la danesa Margrethe Vestager, comisaria europea de Competencia; la eslovena Violeta Bulc, comisaria europea de Transportes; la italiana Emma Bonino, excomisaria de Salud de la Comisión Santer; el español Luis Garicano, la húngara Katalin Cseh-Varga y la alemana Nicola Beer.

La novena jornada electoral al Parlamento Europeo, del 23 al 26 de mayo de 2019,²⁴⁵ arrojó el primer aumento en la participación electoral desde 1979: si en 2014 ésta llegó al 42,6%, en esta oportunidad alcanzó un 50,66%, superando la mitad del electorado de la Unión por primera vez desde 1994. Se registró un aumento de la participación en países como el Reino Unido (37,18%), Francia (50,1%), España (60,7%), Alemania (61,38%), Dinamarca (66,%), los Países Bajos (41,3%) y Portugal (31%); pero menos votantes fueron a las urnas en otros Estados como Italia (54,5%) e Irlanda (49,7%). Lo cierto es que en varios Estados miembros las elecciones a Estrasburgo coincidieron con comicios nacionales, regionales ,

²⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Resultados de las elecciones europeas de 2019. [En línea] <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es>> [Fecha de consulta: 4 de julio de 2019]

locales y referéndums; lo que también influye para que los electores se presenten a sufragar por sus representantes en Estrasburgo.

En cuanto a las fuerzas políticas presentes en el IX Parlamento, las principales mayorías corresponden nuevamente a los populares y los socialistas, pero con fuertes pérdidas para ambos bloques: los democristianos obtuvieron 179 escaños y los socialistas lograron la elección de 153 eurodiputados. Los populares continuaron como la primera mayoría en Alemania, mientras que fue en España, Portugal y los Países Bajos donde los socialistas consiguieron sus mejores resultados.

Dos familias políticas destacan en aumento de votos y escaños: los liberales recuperaron el tercer lugar en cuanto a escaños obtenidos, adjudicándose 108 curules en Estrasburgo. Obtuvieron resultados destacables en el Reino Unido, donde el Partido Liberal Demócrata, fuertemente europeísta y defensor de la permanencia del país en la Unión, consiguió el segundo lugar de la votación, llevándose 16 de las 73 bancas británicas, superando ampliamente a los partidos principales, como conservadores y laboristas. Por otra parte, en Francia, *La République en Marche* (REM), movimiento que agrupa a los seguidores del presidente galo Emmanuel Macron, alcanzó también el segundo puesto y con ello 21 escaños, acordando incorporarse al grupo de la ALDE en la Eurocámara. Por otra parte, los partidos verdes y ecologistas registraron igualmente un aumento considerable de su votación, alcanzando 74 escaños, entre ellos 22 en Alemania (segunda fuerza) y 12 en Francia (tercer lugar en votación), desplazando en ambos países a partidos socialdemócratas. En consecuencia, tanto liberales como verdes serán claves para asegurar mayorías firmes en la legislatura que comienza.

Los movimientos euroescépticos y eurófobos de derecha y extrema derecha obtuvieron resultados dispares, pero aun así con aumentos en su votación. En algunos países se alzaron con la primera mayoría: la Liga del vicepremier italiano Matteo Salvini con 28 de 73 escaños y un 34% de los sufragios; la Agrupación Nacional de Marine Le Pen (sucesora del FN) en Francia, se llevó 22 de los 74

escaños, pero la diferencia con REM en votos fue de menos de un 1%; el Partido del *Brexit* de Nigel Farage, constituido para el solo efecto de hacer efectiva la retirada británica aún a falta de acuerdo, con 29 curules; y también partidos gobernantes en Europa Oriental como *Fidesz* en Hungría (13 escaños de 18 y 52% de los sufragios) y Ley y Justicia (26 curules de 51 y 45% de votos) en Polonia. No obstante, estos resultados no alcanzan (cerca de un 20% de los escaños) para formar una minoría de bloqueo dentro el Parlamento, y tampoco es seguro que formen un único grupo parlamentario.

En cuanto al otro extremo del hemiciclo, los partidos de izquierda radical sufrieron una merma considerable en sus escaños, alcanzando 38 eurodiputados, llamando la atención la derrota de Syriza, partido del premier helénico Tsipras, en manos de la centroderechista Nueva Democracia. Otro partido populista perjudicado en esta elección fue el Movimiento 5 Estrellas, desplazado al tercer lugar (14 escaños) en Italia por el socialdemócrata Partido Democrático.

En resumen, el espectro del próximo Parlamento refleja una mayor fragmentación política, pero las fuerzas moderadas y partidarias de la Unión (populares, socialistas, liberales, y hasta los verdes) conservan una mayoría considerable y podrán continuar dominando la escena política europea. La necesidad, entonces, está en la capacidad de negociación y construcción de acuerdos para adoptar legislación y designar a las autoridades principales de la UE para los próximos años, sobre todo que los dos principales grupos de la Eurocámara, socialistas y populares, no alcanzan a mantener la mayoría absoluta que han ostentado hasta ahora.

4.3.3 ¿Qué esperar para el Parlamento?

Podemos decir que el camino iniciado por el Acta Única ha sido beneficioso para el Parlamento Europeo, pues en cada reforma de los Tratados ha ido ganando cada vez más atribuciones en distintos ámbitos (legislativos, presupuestarios, de control), lo que hace del mismo una pieza clave en el funcionamiento de la Unión.

Por lo tanto, el poder legislativo europeo puede asimilarse a una estructura bicameral, en que el Parlamento es la “cámara de los ciudadanos”, mientras que el Consejo es la “cámara de los Estados”. Pese a que el primero es elegido popularmente y el segundo es de carácter intergubernamental, ambas “cámaras” discuten y aprueban las iniciativas con los mismos poderes decisorios a través del PLO.

Es evidente que el Parlamento Europeo, si bien no es un poder legislativo al estilo estatal, se ha tratado de asemejarlo lo más posible a uno nacional a través de la reforma de los Tratados. La elección popular de todos sus miembros implementada desde 1979 no ha sido el único avance, pues a partir de 2004 se establece la incompatibilidad de eurodiputado con el de miembro de un parlamento estatal, lo que posibilita la formación de parlamentarios profesionales dedicados a sus funciones. Además, la opinión pública ya no puede concebir a Estrasburgo como un lugar de “esparcimiento” de sus representantes nacionales.

Dinan ha descrito distintas categorías de eurodiputados,²⁴⁶ entre los que destacan políticos jóvenes que desean comenzar sus carreras en el Parlamento Europeo, así como otros que se han retirado de la política interna y optar por continuar activos en Estrasburgo. También son candidatos al mismo excomisarios, políticos a nivel regional o local, e incluso algunas celebridades. Esto no obsta que producto de las negociaciones dentro de los partidos, se envíe al Parlamento a políticos acabados o que han entrado en conflicto con las respectivas “cúpulas” y no han conseguido la nominación a los parlamentos nacionales, debiendo conformarse con ir a Estrasburgo.

También las reformas ha acertado en reconocer el rol y la importancia de los partidos políticos europeos, así como las fundaciones asociadas a los mismos. A diferencia de la política nacional, Estrasburgo no es una arena para la confrontación política ni tampoco admite una disciplina partidaria tan férrea. En su lugar, gran

²⁴⁶ DINAN, D. (2005) *Ever closer Union. An introduction of European Integration*. Tercera edición. Basington: Palgrave Macmillan, pp. 266-267

parte de lo logrado se debe al buen entendimiento entre las principales “familias” del Parlamento: socialistas, populares y liberales. Los dos primeras han sido desde sus comienzos las más votadas, y desde 1989, salvo excepciones, han acordado la compartir la presidencia del Parlamento por períodos de dos años y medio cada una. Otra señal de este pacto entre ambas fuerzas es el que, mientras un popular ha encabezado la Comisión desde 1995 (salvo el período 1999-2004), un socialista ha estado a cargo de la política exterior, tanto como AR de la PESC (1999-2009) como AR de las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad (2010 a la fecha).

247

El Parlamento es el órgano democrático por excelencia de la Unión, por lo menos desde una perspectiva directa, pues todos sus miembros son elegidos por sufragio universal de los ciudadanos. Los otros órganos (Consejo Europeo, Comisión, Consejo de Ministros) gozan de una legitimidad democrática indirecta, pues los ciudadanos de los respectivos Estados miembros eligen a sus parlamentos, de los cuales surgen los gobiernos nacionales, quienes actúan en las decisiones de la Unión.

Volviendo al escoramiento hacia lo intergubernamental de que habla Mangas, ello se expresa en la falta de control parlamentario de dos nuevas autoridades europeas creadas por Lisboa. En primer lugar, el presidente estable del Consejo Europeo es nombrado exclusivamente por este órgano, sin que intervenga el Parlamento Europeo, quien no puede destituirlo de su cargo, y que sólo es responsable ante los jefes de Estado y de gobierno. Por otra parte, el Alto Representante es otra figura de peso que ya vimos que ocupa otros cargos de relevancia dentro de la Unión, pero que tampoco es designado por el Parlamento ni se encuentra sometido a un efectivo control democrático. Al igual como ocurre con el presidente estable, es designado por el Consejo Europeo, pero con la participación del presidente de la Comisión y es sometido a aprobación del Parlamento junto al resto de los comisarios. Si el Parlamento quisiera removerlo de

²⁴⁷ Han ejercido este importante cargo el español Javier Solana (1999-2009), la británica Catherine Ashton (2009-2014) y la italiana Federica Mogherini (2014-2019).

su puesto, debería presentar y aprobar una moción de censura contra la Comisión en su conjunto, pero sólo sería destituido en tanto vicepresidente de la Comisión, conservando la calidad individual de AR y de presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. El empoderamiento del Consejo Europeo ha llevado a Mangas a afirmar que estamos ante una “Europa de los Príncipes”, los cuales no son otros que los jefes de Estado y gobierno ahora reunidos en institución de la Unión.²⁴⁸

Así, Tajadura ha descrito el sistema de gobierno europeo post-Lisboa como una “presidencia multinivel” que arriesga convertirse en tricéfala: el presidente de la Comisión, el presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante.²⁴⁹ La discusión está en cómo pueden repartirse las competencias de representación de la Unión y evitar los conflictos que ello pueda suscitar. Se podría decir que el ejecutivo de la Unión es bicéfalo, repartido entre los presidentes del Consejo Europeo y la de la Comisión, mientras que, siguiendo a Mangas, el AR es una suerte de “virrey” de Europa.²⁵⁰ La misma autora expresa que el Parlamento Europeo ya no es la “Cenicienta” anterior a Maastricht, pero no puede seguir siendo la “Bella Durmiente” y debe aprovechar sus poderes decisorios para ejercerlos adecuadamente transmitir confianza a los ciudadanos, al contar con legitimidad democrática directa e incuestionable.²⁵¹

El gran afectado de las sucesivas reformas ha sido la Comisión. Si bien se supone que es un órgano independiente de los gobiernos, como lo concibió originalmente Monnet en la Alta Autoridad de la CECA, en la práctica se ha politizado con las atribuciones del Consejo Europeo y la Asamblea en cuanto al nombramiento de sus miembros. El Parlamento sólo designa al presidente de la Comisión propuesto por el Consejo Europeo, pero aún así no puede proponer un candidato propio, distinto al que le presenten los jefes de Estado o de gobierno. Por otra parte, Paz Andrés considera que la composición actual de la Comisión (un

²⁴⁸ MANGAS MARTÍN, A. (2010) “Post-Lisboa: a propósito del Reglamento Interno del Consejo Europeo”. *Revista General de Derecho Europeo*, N°20.

²⁴⁹ TAJADURA TEJADA, J. (2010) *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*. Granada: Editorial Comaris, pp. 88-90.

²⁵⁰ MANGAS MARTÍN, A. “El Tren Europeo...”

²⁵¹ MANGAS MARTÍN, A. “Un Tratado no tan simple...” p. 343.

comisario nacional de cada Estado miembro) refleja el carácter estatal que se está imprimiendo a la Unión, pues no hay intención efectiva de los Estados para reducir su tamaño y dotarla de más eficiencia.²⁵²

Lisboa ha pretendido hacer de la Unión Europea una entidad más democrática y más eficiente, pero ello no se ha logrado del todo. Los ciudadanos tampoco parecen haber dado mayor importancia ni el debido interés a participar en la construcción de Europa. La encuesta Eurobarómetro del Parlamento Europeo de mayo de 2018 entregó resultados tan reveladores como preocupantes:²⁵³ sólo el 32% de los encuestados decía conocer la fecha de los comicios de 2019, y el 50% se declaraba interesado en ir a votar en los mismos. Apenas un 31% decía tener una imagen positiva de Estrasburgo (la contraria reúne un 22%), pero al 47% le gustaría que la Eurocámara tuviera un rol más importante en la política europea. Los encuestados identificaban como principales problemas europeos a discutir y buscar solución en el Parlamento la lucha contra el terrorismo (49%), el combate al desempleo juvenil (48%), la inmigración (45%) y la economía y el crecimiento (42%).

En cuanto a las razones para ir a votar en 2019, las principales son el cumplimiento de deberes ciudadanos (47%), la idea de cambiar las cosas mediante el voto al Parlamento (33%) y la costumbre de acudir a las urnas en forma sistemática (31%), pero también son motivos de peso el manifestar el apoyo al gobierno nacional de turno (22%), así como expresar su rechazo al mismo (21%). Otros motivos para votar son de orden europeo, como el sentimiento de ser ciudadano de la Unión (30%) y sus deseos de apoyarla (29%), pero también un 21% declara su intención de sufragar para expresar su descontento con la Unión Europea.

²⁵² ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P. (2010) "El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°18, p. 62.

²⁵³ PARLAMENTO EUROPEO (2018) *Encuesta Eurobarómetro 89.2 "La Democracia en movimiento. Elecciones europeas - Queda un año"* [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/es-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf>> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

Entonces, con todos estos cuestionamientos, ¿qué es realmente el Parlamento Europeo? Concordamos con Mangas y Liñán en que es un efectivo poder legislativo supranacional en cuanto es elegido democráticamente por sufragio universal y detenta competencias legislativas de codecisión y de control político.²⁵⁴ No obstante, otros autores como Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y Piernas Jiménez hacen ciertas precisiones que distinguen al Parlamento Europeo de un parlamento nacional, puesto que no ha sido creado de un pacto social entre los ciudadanos de Europa. Al contrario, y al igual que todo el sistema de la UE, han sido los propios Estados quienes lo han fundado y otorgado las competencias que han estimado pertinentes.²⁵⁵ Aun así, el Parlamento inevitablemente ha crecido en poderes y goza de esa legitimidad democrática directa que no tienen los otros órganos, que como ya señalamos, también la tienen pero en forma indirecta.

En forma similar, Matia Portilla concluye que el Parlamento Europeo se enmarca en una organización internacional dirigida y administrada por los Estados que la componen.²⁵⁶ A su juicio, no se puede comparar a Estrasburgo con un parlamento nacional por carecer de algunas atribuciones de sus símiles estatales, como el derecho de iniciativa legislativa, sumado al que no se ha podido desvincular las elecciones europeas de los asuntos estatales, pese a los esfuerzos por implementar un procedimiento electoral uniforme o el fomento de los partidos a escala comunitaria.²⁵⁷

Por su parte, Gil-Robles señala que el Parlamento Europeo es una “Cámara *sui generis*” insertada dentro de un “conjunto institucional también *sui generis*”,²⁵⁸ que es la Unión Europea. Esta Asamblea ejerce distintas competencias por tratarse de ser el órgano parlamentario de un sistema que combinan aspectos federalistas e intergubernamentales. El mismo autor considera que el Parlamento es el “verdadero

²⁵⁴ MANGAS MARTÍN, LIÑÁN NOGUERAS op. cit., p. 221.

²⁵⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, et al., op. cit., p. 146.

²⁵⁶ MATIA PORTILLA, F. “Legitimidad del Parlamento Europeo vs. Legitimidad del Parlamento nacional”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA (dir.), UGARTEMENDIA, J.I. (dir.) et al., op. cit., pp. 207-210

²⁵⁷ Ibid., p. 213.

²⁵⁸ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, op. cit., pp. 248-249.

motor de Europa”²⁵⁹ desde que en 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones directas a Estrasburgo, lo cual fue fruto de los años de lucha por un incremento de sus atribuciones.

En un sentido similar se pronuncia Aldecoa, quien afirma que la elección popular del Parlamento Europeo ha sido un factor desencadenante para todas las reformas constitucionales de la Unión, que desde el AUE a Lisboa han significado el tránsito de la Comunidad Económica a la Unión Europea.²⁶⁰ Ejemplo de esto es el acomodo de no pocas de las propuestas del Proyecto Spinelli en los sucesivos Tratados que construyeron el entramado de la nueva Europa, como la Unión sucesora de las Comunidades, su personalidad jurídica propia, la ciudadanía de la Unión, el reconocimiento de la democracia y los derechos humanos, las competencias de la Unión en materias más allá de lo económico, el poder colegislador del Parlamento, entre otras. Esta conclusión es compartida por Corbett, Jacobs y Neville, quienes sostienen que el Parlamento fue un actor clave en la sucesiva reforma de los Tratados a partir de su primera elección directa, particularmente la construcción de una Unión Política que superara lo estrictamente económico y el establecimiento de un nuevo método de reforma constitucional: la Convención.²⁶¹

En el mismo sentido, Priego y Abad consideran la trayectoria de la Asamblea para describir la progresiva “parlamentarización” que ha experimentado el sistema político europeo,²⁶² esto es, la incorporación de elementos propios del sistema parlamentario de gobierno. Tales son la elección directa del Parlamento, elemento vital de su legitimidad democrática; el fomento del consenso entre las fuerzas políticas; la investidura de la Comisión y su presidente; y las funciones legislativas y presupuestarias de la Eurocámara. Por otra parte, Dinan sostiene que el “arma política” del Parlamento para presionar por más poderes es el “déficit democrático”

²⁵⁹ *Ibíd.*

²⁶⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea...*, pp. 83-87 y 422.

²⁶¹ CORBETT et al, *op. cit.*, pp 450-451

²⁶² PRIEGO, ABAD, *op. cit.*, pp 17-37.

que aqueja a la Unión Europea, pero ello no ha logrado impedir el ascenso de la abstención en las “euroelecciones”,²⁶³ por lo menos hasta los comicios de 2019.

Y si es un parlamento, ¿a quién representa? La Asamblea se componía de representantes de los “pueblos” de los Estados miembros de las Comunidades hasta el Tratado de Lisboa, cuando pasó a representar a los “ciudadanos” de la Unión Europea. Maastricht introdujo la ciudadanía europea, supeditada a la ciudadanía de cada Estado miembro de la Unión, pero no constituye de por sí un “pueblo europeo”. Medina Ortega observa que pese a las constantes referencias a los “pueblos europeos” en los Tratados y declaraciones que formaron la Unión Europea, no existe un “pueblo” o “demos” europeo al que representar y que ello es un escollo al funcionamiento democrático de la Unión Europea. Insiste que ella es una unión de Estados, pero con doble legitimación democrática: la de los Estados miembros a través de sus gobiernos, elegidos democráticamente; y la del Parlamento Europeo, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y que admite la iniciativa legislativa popular.²⁶⁴

La Unión no puede ser considerada “antidemocrática”, a juicio de Díez-Picazo, sino que sería “insuficientemente democrática”, pese a que el Parlamento Europeo es elegido popularmente y ha visto progresivamente aumentadas sus competencias. Este autor considera que la Comisión y el Consejo conservan importantes poderes en la toma de decisiones y que la Unión funciona como “foro de conciliación de intereses nacionales y sectoriales”. En consecuencia, ésta se rige por fórmulas supranacionales y no por el juego de mayorías y minorías democráticas como en un Estado nacional. Los Tratados Constitutivos serían, entonces, una “constitución económica” que incorpora múltiples elementos “consensuales y tecnocráticos”.²⁶⁵

²⁶³ DINAN, op. cit., p. 249.

²⁶⁴ MEDINA ORTEGA, M. (2014) “El problema de la democracia en la Unión Europea”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. Nº6.

²⁶⁵ DÍEZ-PICAZO, L. “La naturaleza de la Unión Europea”, en BENEYTO et al., *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea Tomo I...* pp. 394-396.

Sobre dicho problema “tecnocrático” de la Unión, Truyol sostiene que el Parlamento Europeo encarna la “supranacionalidad política” frente a la “supranacionalidad técnica” de la Comisión. Sabemos que en un principio el Parlamento era una Asamblea de delegados de los parlamentos nacionales, y que el control de las autoridades comunitarias escapaba al control de éstos. Los fundadores de las Comunidades tuvieron presente la idea de un Parlamento elegido popularmente y con verdaderas prerrogativas, además que las fuerzas políticas y la opinión pública contasen con un espacio para expresar sus inquietudes sobre los asuntos europeos, y así propiciar la participación ciudadana en la construcción europea. En sus palabras, “la Europa de los Estados se convertiría en *res populorum*, en una Europa de los Pueblos”.²⁶⁶

Finalmente, Mammarella y Cacace destacan la ausencia de la dinámica mayoría-oposición propia de los parlamentos nacionales en el Parlamento Europeo. Esto configura una “democracia del negociado” como consecuencia de la capacidad de los grupos de alcanzar acuerdos, evitando así “el fenómeno de la partidocracia europea”.²⁶⁷

La construcción de la unidad de Europa no termina en Lisboa, ni tampoco, siguiendo la declaración de Schuman de 1950, no se hará en un solo paso, sino que mediante avances pausados pero concretos. La dinámica comunitaria ha demostrado que las reformas consensuadas entre los Estados miembros son esenciales para el correcto andar de la UE.

Es así como el presidente Juncker, en su discurso sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, el 13 de septiembre de 2017,²⁶⁸ reconoció el avance democrático que significaron los *spitzenkandidaten* y propuso que para lograr más democracia y más eficiencia en la UE, era mejor fusionar los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, pues según él sería más

²⁶⁶ TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea...*p. 61.

²⁶⁷ MAMMARELLA, CACACE, op. cit., p. 248.

²⁶⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm [Fecha de consulta: 28 de enero de 2019]

fácil que “un solo capitán pilotara la nave”. Esta propuesta parece sensata, pues los Tratados no prohíben la acumulación de ambos cargos, por lo que no sería necesaria una revisión de los mismos, y daría una sola voz a la Unión en otras instancias internacionales, siempre que se delimiten adecuadamente las atribuciones de política exterior de este eventual “doble presidente” y del AR.

También han surgido ideas de reforma desde el seno del propio Parlamento. A 10 años de la firma del Tratado de Lisboa y a 60 de la de los Tratados de Roma, que dieron impulsos significativos en la construcción de una Europa unida, el Parlamento adoptó dos resoluciones el 16 de febrero de 2017: una sobre posibles modificaciones y ajustes del sistema institucional europeo²⁶⁹ y otra relativa a la mejora del funcionamiento de la Unión aprovechando el potencial de Lisboa.²⁷⁰ Entre sus propuestas destacan la transformación del Consejo en una segunda cámara legislativa, otorgar derecho de iniciativa al Parlamento, creación de un ministro de Hacienda de la Unión, fusionar las presidencias del Consejo Europeo y la Comisión, establecer una Unión Europea de Defensa, buscar una sede única para el Parlamento,²⁷¹ etc.

²⁶⁹ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 16 de febrero de 2017 sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea. (2014/2248(INI))

²⁷⁰ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 16 de febrero de 2017 sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa. (2014/2249(INI))

²⁷¹ Este ha sido de uno de los temas más discutidos en la historia del Parlamento Europeo, pero su análisis profundo sobrepasaría los objetivos de esta investigación. En síntesis, el Parlamento tiene su sede principal en Estrasburgo, por el hecho de encontrarse allí las instalaciones de la Asamblea del Consejo de Europa, pero en 1989 se acordó trasladar algunas de sus funciones a Bruselas para estar más cerca de la Comisión y el Consejo. En vista de esta situación, el Consejo Europeo de Edimburgo de septiembre de 1992 decidió que el Parlamento celebraría sus sesiones plenarias mensuales en Estrasburgo, mientras que las reuniones extraordinarias, las de comisiones y las de los grupos políticos tendrían lugar en la capital de Bélgica. Por otra parte, los servicios de Secretaría General del Parlamento se encuentran en Luxemburgo. Esta “triple sede” ha sido cuestionada como perjudicial para el correcto funcionamiento de la Eurocámara e incluso se llamado al Parlamento como “un circo viajante”. Véase SAN MIGUEL OSABA, A.M. “La Sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo en entredicho. ¿El último asalto en su pugna con Bruselas?”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (dir.), UGARTEMENDIA (dir.) et. al., op. cit., pp. 128-158.

CONCLUSIONES

El Parlamento Europeo es un “parlamento” en el significado genuino de la expresión, que analizamos al comienzo de esta obra. Si bien no tiene algunas de atribuciones propias de los parlamentos nacionales, tampoco es en absoluto la conferencia parlamentaria de una organización intergubernamental. Se trata del poder legislativo de una organización supranacional que es la Unión Europea. Por consiguiente, el Parlamento representa a los ciudadanos de la estructura transnacional de la Unión y es el más claro exponente del principio democrático de la misma.

Sin su presencia y rol, la Unión no sería sino una agencia tecnocrática comandada por burócratas responsables solamente ante sus gobiernos y sin participación de los principales beneficiarios de la integración: las personas. Es necesario que los ciudadanos tengan un foro en el cual sus representantes discutan qué Europa quieren para el futuro y donde todas las tendencias tengan cabida, si a lo que se aspira a la unidad de la región para asegurar la paz y el desarrollo de los pueblos.

La trayectoria del sistema comunitario de integración ha significado una progresiva ampliación de los poderes del Parlamento, sobre todo a partir de las primeras elecciones por sufragio universal en 1979, por lo que puede afirmarse que es la institución que más se ha visto favorecida con las sucesivas revisiones de los Tratados y la creación misma de la Unión.

En consecuencia, podemos distinguir nueve etapas (ver Anexo I) en la evolución histórico-institucional del Parlamento Europeo:

- 1) La primera de estas etapas, es la correspondiente a la Asamblea Común de la CECA, establecida por el Tratado de París de 1951. Esta asamblea, de atribuciones fundamentalmente consultivas y limitados poderes de control,

constituyó un primer paso en la participación de los ciudadanos el funcionamiento de la naciente Comunidad, aunque fuera de forma indirecta.

- 2) Una segunda etapa comienza en 1957, con la firma de los Tratados de Roma que crearon la CEE y la Euratom. Estos contemplaban una Asamblea como institución común a las tres Comunidades, pero con potestades ligeramente más ampliadas en cuanto al control de los ejecutivos y sobre los asuntos de consulta obligatoria previo a la adopción de legislación comunitaria. La Asamblea comenzó a sesionar en marzo de 1958 y adoptó inicialmente la denominación de “Asamblea Parlamentaria Europea”. En diciembre de 1961, la cámara dio un paso notable al definir la finalidad política de las CCEE mediante el Informe Birkelbach, que sentó el criterio de adhesión para futuros Estados miembros con tal que tuvieran gobiernos democráticos. Fue al año siguiente que esta Asamblea acordó autodenominarse “Parlamento Europeo”, lo que representaba su ímpetu por desempeñar un rol trascendental que se proponía desempeñar en la construcción comunitaria.
- 3) Las concepciones de Charles De Gaulle en torno a lo que debía ser el proceso de integración europea mientras estuvo al frente del gobierno francés, significaron un freno al impulso comunitario original. Durante la década de 1960, el rechazo gaullista a una Europa federal o supranacional no permitió el debate sobre las elecciones populares al Parlamento Europeo ni tampoco la ampliación de sus competencias. Aun así, la Asamblea rechazó tajantemente el proyecto francés de “Unión de los Pueblos Europeos” (Planes Fouchet), presentado entre 1961 y 1962, defendiendo a su vez, la línea democrática y federalista que debía tener la Comunidad.
- 4) Una serie de factores como el recambio de líderes nacionales (Pompidou, Brandt, Heath) y la primera ampliación de las Comunidades posibilitaron el retorno de la discusión sobre la profundización de la integración europea a lo largo de la década de 1970. Esto comprendía especialmente las atribuciones y la generación del Parlamento Europeo. Un impulso vital fue la creación del

Consejo Europeo en 1974 y el compromiso de los gobiernos a alcanzar dichos objetivos. En ese sentido, por medio de los Tratados Presupuestarios de 1970 y 1975, se otorgó al Parlamento la facultad de rechazar el presupuesto comunitario, así como participar en la elección de los miembros del Tribunal de Cuentas. En este contexto, y por la constante presión parlamentaria, surgió el Acta Electoral Europea de 1976, instrumento legal clave para proceder a las “euroelecciones”.

- 5) La quinta de estas etapas comienza en junio de 1979 con la consecución de una de las metas más anheladas por el europeísmo: las elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo. Estas se tradujeron en una clara mayoría de fuerzas moderadas y partidarias de la integración (socialistas, demócrata-cristianos, liberales), como ha sido la tendencia hasta nuestros días. El Parlamento de la primera legislatura (1979-1984) decidió tomar partido en los proyectos para transformar las CCEE en la Unión Europea, entonces elaborados desde los gobiernos nacionales (Tindemans, Tres Sabios, Genscher-Colombo, Stuttgart). La fuerza de Altiero Spinelli y sus seguidores permitió la aprobación, en febrero de 1984, del Proyecto de Tratado de la Unión Europea, que hemos visto que fue la piedra angular la sucesiva evolución de la UE desde su creación. Los gobiernos respondieron con el método diplomático de reforma de los Tratados, logrando en 1986 la firma del Acta Única Europea. Por primera vez, el Parlamento Europeo obtuvo efectivas atribuciones legislativas, mediante los procedimientos de dictamen conforme y de cooperación.

- 6) El fin de la Guerra Fría, la caída de la Unión Soviética y la liberación de Europa Oriental marcaron el rumbo de lo que debía ser la Europa del tercer milenio. Paralelamente a la Unión Económica y Monetaria con años de planificación, comenzó a gestarse una Unión Política que asegurara la democracia en el continente y una política exterior común a los Estados miembros de la Comunidad. El Parlamento no se iba a quedar atrás, e instó a que la Unión Europea fuera de carácter democrático y con importantes

atribuciones para Estrasburgo, lo cual se expresó en la conferencia conjunta entre el Parlamento y los parlamentos nacionales (Assizes) de Roma en 1990. De esta manera, el Parlamento fue el gran ganador del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, pues consiguió finalmente la codecisión legislativa con el Consejo de Ministros, así como nuevos poderes como la investidura de los miembros de la Comisión. Por otra parte, fueron reconocidos por partidos políticos a nivel europeo y se otorgó a los nuevos “ciudadanos de la Unión” el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones a Estrasburgo. Además, se entregó reconocimiento jurídico a los partidos políticos a escala europea.

- 7) La séptima de estas etapas estriba en las reformas al TUE que significaron los Tratados de Ámsterdam y Niza, cuyo objetivo central era democratizar la Unión y hacerla próxima a los ciudadanos. Importantes modificaciones fueron adoptadas en torno a los asuntos a decidirse por el procedimiento de codecisión, la distribución de escaños y el alcance de un procedimiento electoral lo más equitativo posible entre todos los Estados miembros. Es en esta fase cuando el Parlamento Europeo demuestra su intención por ejercer plenamente sus atribuciones de control y escrutinio del ejecutivo comunitario con el episodio de las denuncias de corrupción y posterior dimisión en bloque de la Comisión Santer en 1999.

- 8) Los avances paulatinos pero concretos de la Unión Europea reactivaron el proceso tendiente a la consecución de una Constitución para Europa. Pese a que el Tratado Constitucional de 2004 no logró ser ratificado, gran parte de sus disposiciones fueron recogidas en el Tratado de Reforma firmado en Lisboa en 2007. Ahora es indispensable la voluntad del Parlamento para aprobar la legislación y normativa de la Unión, como quedó patente en la configuración de la codecisión de Maastricht como regla general: el nuevo Procedimiento Legislativo Ordinario. Asimismo, el Parlamento obtuvo plena igualdad con el Consejo de Ministros en la adopción del presupuesto de la

Unión y tiene atribuciones de peso en la designación de la Comisión, entre otras reformas de envergadura.

- 9) Finalmente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha permitido al Parlamento Europeo ejercer sus poderes en una Europa en transformación y en que los desafíos parecen cada vez más altos. Ahora la Eurocámara ha dado comienzo a una nueva batalla en la lucha por la democratización de la Unión, que es el sistema de los *spitzenkandidaten* (de nuevo, sin reconocimiento legal) en las elecciones al Parlamento, de modo que éstas tengan un carácter efectivamente europeo. Además, ha ejercido competencias en materia de política exterior (como el rechazo a los tratados ACTA y SWIFT con EE.UU.) y también en la protección de los derechos humanos dentro de la Unión, al activar un inédito procedimiento para sancionar a Hungría por políticas contrarias a lo establecido en los Tratados y legislación europea.

Podemos concluir a su vez, que el proceso de integración que deparó en la Unión Europea se debe en gran medida al Parlamento Europeo y sus esfuerzos por más democracia, transparencia y apertura de las antiguas Comunidades hacia nuevas esferas. En su suma, vencer el llamado “déficit democrático” de la Unión.

Ya un primer intento existió con la fallida Comunidad Política Europea, pionera de una política exterior común, cuyo proyecto de Tratado fue preparado por la Asamblea de la CECA. Más adelante, las primeras “euroelecciones” se dieron en un contexto de búsqueda de soluciones a los problemas de Europa por parte de los gobiernos, tendientes a la creación de la Unión Europea de carácter político. Esta legislatura originaria hizo suyo tal desafío, cristalizando con la aprobación del Proyecto Spinelli en 1984, que proponía la creación una Unión Europea de carácter decididamente federal, con la Asamblea como órgano central. Sabemos que el Parlamento no tenía todavía competencias constituyentes, pero el punto de partida ya estaba definitivamente marcado. Cada una de las reformas comunitarias a partir de 1986 puede considerarse que es heredera del PTUE de Estrasburgo.

Pero hay dos factores que han sido determinantes en el avance del Parlamento tanto como actor que como institución europea. El primero ha sido la constante presión de la Asamblea por la profundización del proceso comunitario y por el progresivo ensanchamiento de sus atribuciones. Desde su creación, el Parlamento hizo ver su opinión de que la integración regional no podía limitarse a un mercado común sin aduanas, ni tampoco a una simple alianza intergubernamental. Tuvieron que pasar cerca de 20 años desde la firma de los Tratados de Roma para que se adoptara la legislación comunitaria que permitiera la elección del Parlamento por sufragio universal, y ello fue posible por la fuerza demostrada por Estrasburgo en sus resoluciones relativas a proyectos electorales, como Dehousse en 1960 y Patijn en 1975.

Ya en el plano de la construcción de la Unión Europea, el Parlamento se ha caracterizado por apoyar todas y cada una de las reformas de los Tratados desde el Acta Única, pero sosteniendo con intensidad de que éstas deben ir en la dirección de una Europa más federal, más democrática y con más poderes para el Parlamento. Señal de ello es que a partir de las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento ha participado en instancias de reflexión (Grupo Westendorp, Convención) y ha tenido representantes en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales que deben discutir y aprobar las reformas, con lo cual su voz es un factor de peso en las mismas. Un paso decisivo se dio en Lisboa en relación a esta materia, pues la Convención como método de revisión de los Tratados queda consagrada como regla general y con participación del Parlamento en ella.

El otro elemento clave en el reforzamiento parlamentario de la Unión fue la voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros (ver Anexo II). A partir de 1975 se reúnen periódicamente en el Consejo Europeo, el cual fue reconocido en 1986 como órgano comunitario, y a partir del Tratado de Lisboa es una de las siete instituciones de la Unión. Sabemos que existen cuestionamientos fundados al poder creciente del mismo, pero también hay que reconocer que las transformaciones de la Unión Europea sólo se producen en la medida que los gobiernos así lo acuerden.

Ejemplo de ello es el camino que tuvo que recorrer el Parlamento Europeo para lograr las elecciones directas, en que tuvo que superar las aprehensiones de la Francia de De Gaulle, primero, y después con las del Reino Unido y Dinamarca, a fin de que los comicios tuvieran lugar en todos los Estados miembros.

Un episodio que nos sirve para ilustrar la concurrencia de los factores que hemos señalado está en el proceso que llevó al Tratado de Maastricht. El final de la Guerra Fría y la mirada de la liberada Europa del Este hacia las Comunidades supusieron un decisivo cambio de actitud en los gobiernos, pues la construcción de la Unión Europea no podía seguir siendo de matriz económica, sino que además había que lograr unidad política y democrática en la región. El Parlamento también pujaba por una Unión Europea de carácter político desde su primera elección popular, y muchas de sus propuestas hallaron su lugar en el TUE y los sucesivos Tratados de reforma, como la codecisión parlamentaria en la legislación de la Unión. Ello constituye un evidente contrapeso al método tradicional de negociación diplomática de los Tratados que, como sabemos, formalmente son acuerdos entre Estados soberanos.

El legado del Proyecto Spinell se expresa también en la protección de valores que en la actualidad son esenciales dentro del ideario europeo, como es la democracia representativa y los derechos fundamentales. Existe una ciudadanía de la Unión, cuyos titulares tienen no sólo derecho de sufragio activo al Parlamento de Estrasburgo, sino que también pueden ser candidatos al mismo en Estados distintos al de su país de origen. La petición a la Asamblea y la iniciativa popular son otros elementos claves del rol que asigna la Unión a las personas. En resumen, el poder colegislador del Consejo de Ministros y el Parlamento (ambos en absoluta igualdad) es muestra de cómo la ciudadanía y los Estados nacionales están íntima y mutuamente ligados en la marcha de la organización, garantizando la necesaria legitimidad democrática en la toma de decisiones.

Europa termina esta década con nuevos retos y dificultades que superar, como siempre lo ha sido desde la creación de las antiguas Comunidades. Estamos

seguros de que el Parlamento tendrá mucho que decir en los años venideros, sobre todo en que las fuerzas favorecedoras de la integración conservan una amplia mayoría en la Cámara. Recordemos que el Parlamento no sólo participa en la Convención que se convoque en caso de revisión de los Tratados, sino que además este puede solicitarlo al Consejo. Ninguna mejora será posible sin la participación democrática efectiva de los ciudadanos, los cuales tienen derecho a actuar por medio de sus representantes en el proceso constituyente.

En este respecto, creemos que es sumamente necesario contemplar en una eventual revisión el procedimiento de los *spitzenkandidaten* (codificarlo y hacerlo obligatorio para los partidos) y crear una circunscripción única para la Unión Europea en que se presenten las listas transnacionales de los partidos a esta escala. Sólo así se podrá tener elecciones verdaderamente europeas y con temas de discusión inherentes al continente y no a cada país. Esta reforma podría abarcar inicialmente, un número reducido de escaños en Estrasburgo e irse aumentando progresivamente. Otra propuesta que creemos interesante es recoger del PTUE de 1984 el procedimiento de ratificación de los Tratados, el cual no exigía la unanimidad de los Estados miembros, sino que el voto favorable de los Estados que reúnan dos tercios de la población total de la Unión. Con esto podría facilitarse la aplicación del derecho europeo, así como evitar vetos a la entrada de nuevos Estados miembros por rivalidades odiosas que la propia finalidad de la integración se propone superar.

La experiencia histórica del Parlamento Europeo y su rol en la lucha por una Europa unida, democrática y abierta al mundo no sólo sirve de precedentes para los europeos de hoy y mañana, sino que para otros procesos de integración en otros continentes. En el caso de nuestra América Latina, tenemos no pocos desafíos en alcanzar la efectiva unidad regional en torno a bases supranacionales, por lo que podemos aprender, sin duda, del devenir que ha tomado el Viejo Mundo después de dejar atrás un pasado de divisiones que parecían destinadas a ser eternas.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

1. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2002) *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Tecnos.
2. ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M. (2010) *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Segunda edición. Madrid: Marcial Pons.
3. ALONSO DE ANTONIO, J.A., ALONSO DE ANTONIO, A. L. (2002) *Introducción al Derecho Parlamentario*. Madrid: Dykinson.
4. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (dir.), y UGARTEMENDIA, J.I. (dir.) (2015) *El Parlamento Europeo ¿Esta vez diferente?* European Inklings N°5. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
5. BENEYTO PÉREZ, J.M. (1989) *Europa 1992: el Acta Única Europea, Mercado Interior y Cooperación Política Europea*. Madrid: Civitas.
6. BENEYTO, PÉREZ J.M. (dir.), MAILLO, J. (coord.), BECERRIL ATIENZA, B. (coord.) (2009) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo I: Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
7. BENEYTO PÉREZ, J.M. (dir.), MAILLO, J. (coord.) y BECERRIL ATIENZA, B. (coord.) (2011) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo III: Sistema institucional y procedimientos decisorios*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

8. BORJA CEVALLOS, R. (2003). *Enciclopedia de la Política*. Tercera edición. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
9. CONDE DE SAINT-SIMON, M. (2011) *De la Reorganización de la Sociedad Europea*. Colección Utopías. Madrid: Círculo de Bellas Artes.
10. CORBETT, R., JACOBS, F., NEVILLE, D. (2016) *The European Parliament*. Novena edición. Londres: John Harper Publishing.
11. GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J., y PIERNAS LÓPEZ, J.J. (2015) *La Unión Europea y su Derecho*. Segunda edición revisada. Madrid: Trotta.
12. DINAN, D. (2005) *Ever Closer Union. An introduction to European Integration*. Tercera edición. Palgrave Macmillan.
13. FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2010) *Historia de la Unión Europea. España como estado miembro*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.
14. GONZÁLEZ CAMPOS, J.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (2008) *Curso de Derecho Internacional Público*. Cuarta edición revisada. Madrid: Thomson-Civitas.
15. HIX, S. (2005) *The Political System of the European Union*. Segunda edición. Londres: Palgrave.
16. KREPPEL, A. (2004) *The European Parliament and Supranational Party System: A Study of Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. MAMMARELLA, G. CACACE, P. (2013) *Storia e politica dell'Unione Europea*. Sexta edición. Bari: Laterza.

18. MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. (2010) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Sexta edición. Madrid: Tecnos.
19. MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M. (coord.) y PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. (coord.) (2001) *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel.
20. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.) (2008) *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*. Madrid: AEDIPRI-Iustel.
21. ORREGO VICUÑA, C. (1966) *La Integración Política. Su realidad, su necesidad*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
22. PÉREZ-BUSTAMANTE, R. (1995) *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995*. Madrid: Dykinson.
23. QUERMONNE, J.L. (2004) *El Sistema Político de la Unión Europea*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
24. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. LIÑÁN NOGUERAS, D. (1993) *El Derecho Comunitario y su aplicación judicial*. Madrid: Civitas.
25. ROMO GARCÍA, M. de la P. (2007) *Parlamento Europeo. Una institución para Europa*. Madrid: Comunidad de Madrid.
26. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013) *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson.
27. SCALINGI, P. (1980) *The European Parliament. The Three-Decade Search for a United Europe*. Westport: Greenwood Press.

28. SCOTTO, M. (1995) *Las Instituciones Europeas*. Barcelona: Salvat Editores.
29. TAJADURA TEJADA, J. (2010) *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*. Granada: Editorial Comares.
30. TAMAMES, R., LÓPEZ, M. (1999) *La Unión Europea*. Cuarta edición. Madrid: Alianza Editorial.
31. TRUYOL Y SERRA, A. (1999) *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid: Tecnos.

II. ARTÍCULOS DE REVISTAS

1. ALCOCEBA GALLEGO, M.A. (2008) “La reorientación estatalista del proceso de integración europea”. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*. N°29.
2. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (1986) “El Acta Única Europea: Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”. *Revista de Estudios Internacionales*. Volumen 7, N°2.
3. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2001) “El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°25.
4. ÁLVAREZ, M.V. (2015) “El euroescepticismo en el Parlamento Europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura? (2014-2019)”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°52.

5. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P. (2010) “El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº18.
6. BARÓN CRESPO, E. (2012) “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº46.
7. BECERRIL ATIENZA, B. (2018) “Tiempos de cambio. Análisis de las propuestas planteadas para reformar las instituciones de la Unión Europea en 2019”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*. Nº903.
8. ESPINOSA ANTÓN, F.J., SAINT-PIERRE y ROUSSEAU, J.J. (2017) “Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (I. Saint-Pierre y Rousseau: planes de paz perpetua, Unión Europea y Naciones Unidas)”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 19, nº38.
9. ESPINOSA ANTÓN, F.J. y BELLERS, J. (2018) “Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (II. Bellers: Parlamento Europeo y concilio de todas las confesiones cristianas)”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 20, nº39.
10. ESPINOSA ANTÓN, F.J. y PENN, W. (2018) “Proyectos de Paz del Siglo de la Ilustración (III. William Penn: el iniciador)”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 20, nº40.
11. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1995) “El proyecto de Constitución Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, Nº45.
12. MANGAS MARTÍN, A. (1998) “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año Nº2, Nº3.

13. MANGAS MARTÍN, A. (2001) “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada”. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, N°12.
14. MANGAS MARTÍN, A. (2004) “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado constitucional”. *Revista General de Derecho Europeo*, N°4.
15. MANGAS MARTÍN, A. (2007) “La complejidad internacional del Tratado Constitucional de 2004 y del Tratado de Reforma de 2007”. *European Union Miami Analysis*. Volumen 4, N°16.
16. MANGAS MARTÍN, A. (2008) “El tren europeo vuelve a sus raíles: el Tratado de Lisboa”. *Revista General de Derecho Público Comparado*. N°2.
17. MANGAS MARTÍN, A. (2008) “Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año N°12, N°30.
18. MANGAS MARTÍN, A. (2010) “Post-Lisboa: a propósito del Reglamento Interno del Consejo Europeo”. *Revista General de Derecho Europeo*, N°20.
19. MANGAS MARTÍN, A. (2015) “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año 19, N°50.
20. MATIA PORTILLA, F. (2001) “El Tratado de Niza y el futuro (inmediato) de la Unión Europea”. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Volumen 3, N°5.
21. MEDINA ORTEGA, M. (2014) “El problema de la democracia en la Unión Europea”. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. N°6.

22. MELLADO, P. (2014) “El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado”. *Teoría y realidad constitucional*, N°33.
23. PRIEGO, A., y ABAD, G. (2015) “La parlamentarización del sistema político de la Unión Europea. Sus consecuencias para la legitimidad”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, N°52.
24. TRUYOL SERRA., A. (1979) “La representación ponderada y su aplicación en el federalismo germano”. *Revista de Política Internacional*. N°162. Marzo/abril 1979.
25. VILÀ COSTA, B. (1993) “Los avances de la construcción comunitaria en el Tratado de Unión Europea: Relación entre la ampliación de competencias y las reformas institucionales”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N°25.
26. WESTENDORP Y CABEZA, C. (2001) “El futuro de Europa”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. N°1.

III. TRATADOS INTERNACIONALES

1. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada 2016). DO C 202 de 7.6.2016. [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TX&from=ES>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TX&from=ES) [Fecha de consulta: 20 de enero de 2019]
2. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada 2016). DO C 202 de 7.6.2016. [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TX&from=ES>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TX&from=ES) [Fecha de consulta: 20 de enero de 2019]

3. Tratado que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951. (versión en italiano) [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES>> [Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2018]
4. Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. (versión en italiano) [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>> [Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2018]
5. Acta Única Europea. DO L 169 de 29.6.1987. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=ES>> [Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2019]
6. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (versión original de 1992). DO C 191 de 29.7.1992. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=ES>> [Fecha de consulta: 6 de enero de 2019]
7. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. DO C 340 de 10.11.1997. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=ES>> [Fecha de consulta: 8 de enero 2019]
8. Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. DO C 80 de 10.3.2001. [En línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:080:FULL&from=ES>> [Fecha de consulta: 10 de enero de 2019]

9. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. DO C 310 de 16.12.2004. [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=ES>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=ES) [Fecha de consulta: 15 de enero de 2019]

10. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. DO 306 de 17.12.2007. [en línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES) [Fecha de consulta: 21 de enero de 2019]

IV. RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. ASAMBLEA COMÚN. Resoluciones de 10 de enero de 1953 sobre la creación de Comisiones Parlamentarias. DO 1 de 10.2.1953. (versión en italiano) [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:A:1953:001:FULL&from=EN>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:A:1953:001:FULL&from=EN) [Fecha de consulta: 20 de abril de 2019]

2. _____. Resolución de 16 de junio de 1953 sobre la inserción en el Reglamento de una disposición relativa a la constitución de los Grupos Políticos. DO 10 de 21.7.1953. (versión en italiano) [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1953_010_R_0155_01&from=IT>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1953_010_R_0155_01&from=IT) [Fecha de consulta: 20 de abril de 2019]

3. _____. Constitución de los Grupos Políticos. DO 7 de 28.4.1954. (versión en italiano) [En línea] [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1954_007_R_0309_01&from=IT>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1954_007_R_0309_01&from=IT) [Fecha de consulta: 20 de abril de 2019]

4. _____. Resolución de la Asamblea Común de 2 de diciembre de 1954. DO A-22 de 11.12.1954. (versión en italiano) [En línea]

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1954_022_R_0530_01&qid=1554160693563&from=ES [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

5. _____ . Resolución de la Asamblea Común de 16 de marzo de 1956. DO N°9 de 23 de marzo de 1956. (versión en italiano) [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1956_009_R_0115_01&from=ES [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

6. _____ . Resolución de la Asamblea Común de 13 de febrero de 1957 sobre el relanzamiento europeo. DO N°8 de 11.3.1957. (versión en italiano) [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOA_1957_008_R_0098_01&from=ES [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

7. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROPEA. Resolución de 29 de junio de 1961 sobre la cooperación política entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas. DO 50 de 22.7.1961. (versión en italiano) [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOP_1961_050_R_0968_01&from=ES [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

8. _____ . Recomendación de 21 de diciembre de 1961 sobre el proyecto de Tratado que instituye una Unión de los Pueblos de Europa. DO 3 de 17.1.1962. (versión en italiano) [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOP_1962_003_R_0074_01&from=IT [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

9. _____ . Resolución de 30 de marzo de 1962 relativa a la denominación de la Asamblea. DO 31 de 26.4.1962. (versión en italiano) [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOP_1962_031_R_1034_01&from=ES [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

10. PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 9 de mayo de 1962 sobre las negociaciones para la creación de una Unión Política Europea. DO 40 de 26.5.1962. (versión en italiano) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOP_1962_040_1258_003&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
11. _____. Resolución de 14 de enero de 1975 relativa a la adopción de un Proyecto de Convención que introduce elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal. DO C 32/12 de 11.2.1975. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1975_032_R_0012_01&from=EN> [Fecha de consulta: 3 de abril de 2019]
12. _____. Resolución de 16 de junio de 1976 sobre la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. DO C 159/18 de 12.7.1976. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1976_159_R_0018_01&from=EN> [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]
13. _____. Resolución de 9 de julio de 1981 procediendo a la creación de una Comisión Institucional. DO C-234 de 14.11.1981. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1981_234_R_0045_01&from=EN> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
14. _____. Resolución de 6 de julio de 1982 sobre la posición del Parlamento Europeo relativa a la reforma de los Tratados y la consecución de la Unión Europea. DO C-238 de 13.9.1982. (versión en inglés) [En línea] <http://www.europarl.europa.eu/pdf/jadis/2014_03/05.PE1_AP_RP!INST.1981_A1-0305!820001EN.pdf> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

15. _____ . Resolución de 14 de septiembre de 1983 sobre el Anteproyecto de Tratado que instituye la Unión Europea. DO C 277 de 17.10.1983. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1983_277_R_0084_01&from=EN> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
16. _____ . Resolución de 14 de febrero de 1984 sobre el Proyecto de Tratado para instituir la Unión Europea. DO C 77 de 19.3.1984. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1984_077_R_0022_01&from=ES> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]
17. _____ . Resolución de 17 de abril de 1985 sobre la posición del Parlamento respecto de las deliberaciones del Consejo Europeo sobre la Unión Europea. DO C 122 de 20.5.1985. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1985_122_R_0076_01&from=EN> [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]
18. _____ . Resolución de 9 de julio de 1985 expresando la opinión del Parlamento sobre la convocatoria de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros acordada por el Consejo Europeo de Milán el 29 de junio de 1985. DO C 229 de 9.9.1985. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1985_229_R_0021_01&from=EN> [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]
19. _____ . Resolución de 23 de octubre de 1985 sobre los procedimientos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Europea . DO C 343 de 31.12.1985. (versión en inglés) [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1985_343_R_0051_01&from=EN> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

20. _____ . Resolución de 16 de enero de 1986 sobre la posición del Parlamento sobre el Acta Única aprobada por la Conferencia Intergubernamental de 16 y 17 de diciembre de 1985. DO C-36 de 17.02.1986. [En línea]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1986_036_R_0109_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
21. _____ . Resolución de 17 de abril de 1986 sobre la Unión Europea y el Acta Única. DO C 120 de 20.5.1986. [En línea]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1986_120_R_0062_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
22. _____ . Resolución de 23 de octubre de 1986 sobre los procedimientos de ratificación del Acta Única Europea por los parlamentos nacionales y sobre la realización de la Unión Europea. DO C 297 de 24.11.1986. [En línea]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1986_297_R_0070_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
23. _____ . Resolución de 23 de noviembre de 1989 sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid. DO 323 de 27.12.1989. [En línea]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1989_323_R_0085_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
24. _____ . Resolución de 14 de marzo de 1990 sobre la Conferencia Intergubernamental en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea. DO C 96 de 17.04.1990. [En línea]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1990_096_R_0042_01&from=ES> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

25. _____ . Resolución de 11 de julio de 1990 sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de constitución para la Unión Europea. DO C 231 de 17.09.1990. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1990_231_R_0049_01&from=ES> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]
26. _____ . Resolución de 7 de abril de 1992 sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales. DO C 125 de 18.05.1992. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1992_125_R_0041_01&from=ES> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]
27. _____ . Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la Unión Europea. DO C 61 de 28.2.1994. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1994_061_R_0142_01&from=ES> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]
28. _____ . Resolución de 13 de marzo de 1996 que contiene (i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y (ii) la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental. DO C 96 de 30.3.1996. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1996_096_R_0060_01&from=ES> [Fecha de consulta: 9 de abril de 2019]
29. _____ . Resolución de 26 de junio de 1997 sobre la reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 1997 en Ámsterdam. DO C 222 de 21.07.1997. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1997_222_R_0010_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

30. _____ . Resolución de 15 de julio de 1998 sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo. DO C 292 de 21.9.1998. [En línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1998_292_R_0049_01&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
31. _____ . Resolución de 13 de abril de 2000 que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental. (14094/1999 - C5-0341/1999 - 1999/0825(CNS)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0165+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
32. _____ . Resolución de 14 de diciembre de 2000 sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000. [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0581+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]
33. _____ . Resolución de 31 de mayo de 2001 sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea. (2001/2022(INI)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0302+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2019]
34. _____ . Resolución de 12 de enero de 2005 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. (2004/2129(INI)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+>

[TA+P6-TA-2005-0004+0+DOC+PDF+V0//ES&language=ES](#)> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2019]

35. _____ . Resolución de 20 de febrero de 2008 sobre el Tratado de Lisboa. (2007/2286(INI)) [En línea] <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2019]

36. _____ . Resolución de 22 de noviembre de 2012 sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. (2012/2829(RSP)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019]

37. _____ . Resolución de 16 de febrero de 2017 sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea. (2014/2248(INI)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

38. _____ . Resolución de 16 de febrero de 2017 sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa. (2014/2249(INI)) [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0049+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>> [Fecha de consulta: 1 de abril de 2019]

39. _____ . Decisión de 7 de febrero de 2018 sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. (2017/2233(ACI)) [En línea]

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0030+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>> [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]

40. _____ . Resolución de 12 de septiembre sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)). [En línea] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//ES>> [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

41. _____ . Resolución de 13 de febrero de 2019 sobre situación del debate del futuro de Europa. (2018/2094(INI)) [En línea] <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0098_ES.pdf> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2019]

ANEXO I

Etapas del Parlamento Europeo (1951-2019)

Etapa	Años	Hitos
Asamblea Común de la CECA	1951-1956	<ul style="list-style-type: none"> - 18 de abril de 1951: Firma del Tratado de París que instituye la Comunidad Europea del Carbón del Acero. Entre sus instituciones está una Asamblea de delegados de los parlamentos nacionales (“representantes de los pueblos de la Comunidad”) con atribuciones eminentemente consultivas y limitados poderes de control sobre la Alta Autoridad. - 10 de septiembre de 1952: Primera sesión de la Asamblea Común de la CECA. Elige como primer presidente al socialista belga Paul-Henri Spaak. - Junio de 1953: Se autoriza la creación de grupos políticos dentro de la Asamblea Común. Sus miembros pasan a organizarse por afinidad ideológica. - 1952-1953: Asambleas de la CECA y del Consejo de Europa redactan anteproyecto de Tratado de Comunidad Política Europea, no cristalizada por la fallida ratificación del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1954.
Asamblea Parlamentaria Europea de las CCEE	1957-1961	<ul style="list-style-type: none"> - 25 de marzo de 1957: Firma de los Tratados de Roma que instituyen la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Contemplan una Asamblea común a las tres Comunidades con iguales poderes consultivos, pero más atribuciones de control y presupuestarias. - 19 de marzo de 1958: Primera sesión de la Asamblea Parlamentaria Europea. Elige como su presidente al democristiano francés Robert Schuman. - 1960: Presentación de Anteproyecto de Convención relativa a la elección directa de los miembros de la Asamblea (proyecto Dehousse). - 1961: Informe Birkelbach de fija criterios de admisión a las CCEE, rechazando la adhesión de Estados que no se rijan por sistemas democráticos.
Parlamento Europeo y “Europa	1962-1968	<ul style="list-style-type: none"> - 1961-1962: Gobierno francés de De Gaulle propone crear “Unión de los Pueblos Europeos”

de las Naciones”		<p>(planes Fouchet), de marcado carácter intergubernamental. Esta rechazada por el PE, que opone línea federalista y democrática.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marzo de 1962: Asamblea Parlamentaria adopta por acuerdo interno “Parlamento Europeo” como denominación. - Por el resto de la década, las políticas de De Gaulle constituyen un escollo insalvable para cualquier intento de elección directa del PE e incremento de sus atribuciones.
Reconocimiento de poderes al PE y elección popular directa	1969-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Diciembre de 1969: Cumbre de La Haya. Se acuerda crear sistema de recursos propios de las CCEE y entregar más poderes presupuestarios al PE. - 22 de abril de 1970: Firma en Bruselas del primer Tratado Presupuestario. PE obtiene poder de veto sobre “gastos no obligatorios”, equivalente al 4% del presupuesto comunitario. - Diciembre de 1974: Cumbre de París. Creación del Consejo Europeo. Jefes de Estado y de gobierno se comprometen a establecer lo antes posible la elección popular al PE. - Enero de 1975: PE aprueba nuevo Anteproyecto de Convención electoral (proyecto Patijn). - 22 de julio de 1975: Firma en Luxemburgo del segundo Tratado Presupuestario. Aumentan los poderes del PE en esta materia, pudiendo vetar la totalidad de los presupuestos comunitarios. Se le otorga también el derecho a ser consultado sobre los miembros del recién creado Tribunal de Cuentas. - Julio de 1976: Consejo Europeo de Bruselas alcanza acuerdo para elección del PE por sufragio universal y distribución de escaños. - Septiembre de 1976: Consejo de Ministros adopta Acta Electoral Europea.
Propuesta parlamentaria de Unión Europea y Acta Única	1979-1986	<ul style="list-style-type: none"> - Junio de 1979: Primeras elecciones directas al PE. 410 escaños en juego. Mayoría de las fuerzas moderadas y europeístas: socialistas, democristianos y liberales. - 17 de julio de 1979: Primera sesión del PE elegido popularmente. Elige como presidenta a la francesa Simone Veil, del Grupo Liberal. - 1980: Sentencia TJCE por el caso Isoglucosa. Anula decisión del Consejo por no haber consultado al PE, de conformidad a los Tratados.

		<ul style="list-style-type: none"> - 1981-1984: Por iniciativa de Altiero Spinelli, creación de Comisión Institucional y abocamiento a elaboración de Tratado sobre UE. - 14 de febrero de 1984: Aprobación por el PE de proyecto Spinelli de Tratado de la UE. Carácter decididamente federal y que contempla grandes atribuciones para el PE. - Junio de 1984: Segundas elecciones directas al PE. - Junio de 1985: Consejo Europeo de Milán. Convocatoria de CIG para reforma de los Tratados. - 17 y 28 de febrero de 1986: Firma del Acta Única Europea en Luxemburgo y La Haya. Crea procedimientos legislativos de cooperación y dictamen conforme: primeras atribuciones legislativas efectivas del PE. Reconoce oficialmente la denominación de “Parlamento Europeo”, superando la original “Asamblea”.
<p>Fin de la Guerra Fría: impulso del PE para la creación de la UE</p>	<p>1987-1992</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 de julio de 1987: Entrada en vigor del AUE. - 1988-1989: Acuerdos para crear Unión Económica y Monetaria Europea. Esto exige una Unión Política, fuertemente propugnada por el PE, ante caída del Muro de Berlín y liberación de Europa del Este. - Junio de 1989: Terceras elecciones directas al PE. - Junio de 1990: Consejo Europeo de Dublín. Convocatoria de CIG para sobre la Unión Política, en paralelo a la CIG sobre la UEM. - Noviembre de 1990: “Assizes Europeos” en Roma congregan a representantes del PE y de parlamentos nacionales. Llamado a democratizar la UE y conferir más poderes al PE. - Diciembre de 1990: Apertura de las CIG en Roma. PE participa en ellas a través de reuniones interinstitucionales. - 7 de febrero de 1992: Firma en Maastricht del Tratado de la Unión Europea. El PE es el gran ganador del mismo. Creación de proceso legislativo de codecisión con el Consejo de Ministros, derecho de investidura del Colegio de comisarios y aprobación del Defensor del Pueblo Europeo, derecho de consulta sobre nombramiento de presidentes de la Comisión y del Instituto Monetario Europeo (posterior BCE), derecho de sufragio activo y pasivo a los

		<p>ciudadanos de la UE residentes en Estados de la Comunidad, reconocimiento de partidos políticos europeos, etc.</p>
<p>Reformas al TUE: perfeccionamiento de poderes PE</p>	<p>1993-2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 de noviembre de 1993: Entrada en vigor del TUE. - Junio de 1994: Cuartas elecciones directas al PE. - Junio de 1994: Consejo Europeo de Corfú convoca Grupo de Reflexión sobre CIG proyectada para 1996, en que estará representado el PE. - Marzo de 1996: Consejo Europeo de Turín convoca a CIG para revisión del TUE para acercar Unión a los ciudadanos y prepararla para futuras ampliaciones. De ahora en adelante, el PE trabajará estrechamente con las CIG que se convoquen, participando por medio de representantes. - 2 de octubre de 1997: Firma del Tratado de Ámsterdam. Innovaciones respecto al PE: simplificación y ampliación del proceso de codecisión, investidura obligatoria del presidente de la Comisión, tope de europarlamentarios fijado en 700. - Marzo de 1999: Crisis de la Comisión Santer por acusaciones de corrupción contra algunos de sus miembros. Ante la intención del PE de poner en tabla una moción de censura con posibilidades serias de ser aprobada, la Comisión renuncia en bloque. - 1 de mayo de 1999: Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. - Junio de 1999: Quintas elecciones directas al PE. Los populares superan a los socialistas como el grupo más votado. - Junio-octubre de 1999: Consejos Europeos de Colonia, Tampere y Helsinki acuerdan convocatoria de CIG para revisar TUE con el objetivo de preparar adhesión masiva de PECO. Se decide elaborar una Carta de Derechos Fundamentales de la UE a cargo de una Convención donde están representantes del PE. - 26 de febrero de 2001: Firma del Tratado de Niza. Innovaciones respecto al PE: nueva ampliación de codecisión, derecho del PE para recurrir actos de las demás instituciones al TJUE, tope de europarlamentarios sube a 732.

<p>Proceso constituyente y Tratado de Lisboa: Consolidación definitiva de la UE y el PE</p>	<p>2001-2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diciembre de 2001: Consejo Europeo de Laeken emite Declaración sobre el Futuro de Europa. Convocatoria de una Convención que estudie potenciales reformas para presentarlas a la CIG de 2004. En esta estará representado el PE. - 2002: Reforma al Acta Electoral Europea. Se establecen incompatibilidades para los eurodiputados, principio de proporcionalidad de los escrutinios en cada país, etc. - 1 de febrero de 2003: Entrada en vigor del Tratado de Niza. - Junio 2003: Consejo Europeo de Salónica recibe anteproyecto de Tratado Constitucional de la Convención. Se convoca a CIG para su adopción final. - Junio de 2004: Sextas elecciones directas al PE. La Eurocámara interviene decisivamente en el nombramiento de la Comisión Barroso al vetar a uno de los postulantes originales. - 29 de octubre de 2004: Firma en Roma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. - 2005: Referéndums negativos en Francia y los Países Bajos para ratificar Tratado Constitucional. Consejo Europeo pide “pausa de reflexión” que se traduce en suspensión definitiva del proceso ratificadorio. 18 de los 25 EEMM alcanzaron a ratificar. - Junio de 2007: Consejo Europeo bajo presidencia alemana decide convocar a CIG sobre Tratado de Reforma que recoja elementos del Tratado Constitucional. Se abandona definitivamente la idea de la “Constitución de la UE”. - 13 de diciembre de 2007: Firma del Tratado de Lisboa, bajo la presidencia portuguesa. El PE gana más poderes que nunca, confirmando su rol como la institución más reforzada en la historia del proceso de integración. Codecisión es reemplazada por proceso legislativo ordinario, aplicable a la mayor parte de la legislación europea. Plena igualdad con el Consejo en la adopción del presupuesto de la Unión. Presidente de la Comisión es propuesto por el Consejo Europeo atendiendo al resultado de las elecciones al PE. Iniciativa legislativa ciudadana. Convención consagrada como mecanismo ordinario de revisión de los Tratados, pudiendo ser solicitada por PE. Tope de 751 eurodiputados. Parlamento
---	------------------	---

		<p>pasa a ser definido como “representante de los ciudadanos de la UE”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Junio de 2009: Séptimas elecciones directas al PE.
<p>El Parlamento Europeo como parlamento de los ciudadanos de la UE</p>	<p>2009 en adelante</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 de diciembre de 2009: Entrada en vigor del Tratado de Lisboa. - Febrero de 2010: El PE rechaza el acuerdo SWIFT entre la UE y los EE. UU, sobre tratamiento de datos financieros en la lucha contra el terrorismo; obligando así a renegociarlo para su ratificación. - Julio de 2012: El PE vuelve a rechazar un acuerdo UE-EE.UU. Esta vez es el acuerdo ACTA relativo a los derechos de autor para evitar falsificaciones. - Noviembre de 2012: PE llama a los partidos europeos a presentar <i>spitzenkandidaten</i> o “cabezas de lista” a las próximas elecciones, es decir, a sus candidatos a presidir la Comisión. - Mayo de 2014: Octavas elecciones directas al PE. Debut del sistema de <i>spitzenkandidaten</i>. Consejo Europeo elige presidente de la Comisión al candidato principal del PPE, Jean-Claude Juncker. - Junio de 2016: Referéndum en el Reino Unido sobre la permanencia en la UE. El 51% del electorado apoya salida de la UE. El art. 50 TUE es invocado en mayo de 2017, comenzando el lento y tenso proceso de retirada. - Julio de 2018: Reforma al Acta Electoral Europea. A partir de 2024 los Estados más poblados deben establecer umbrales mínimos de votación nacional entre 2-5% de los sufragios emitidos. Con esto se pretende reducir la representación de partidos populistas o “eurófobos”. - Septiembre de 2018: Por primera vez, el PE aprueba iniciar sanciones contra el gobierno de Hungría por vulneración de DDFF y de los principios básicos de la UE. - Mayo de 2019: Novenas elecciones directas al PE. Repite el sistema de <i>spitzenkandidaten</i>. Se mantiene mayoría de fuerzas europeístas, pero crecen los partidos anti-UE.

ANEXO II

Acuerdos adoptados por el Consejo Europeo²⁷² en relación a las atribuciones del Parlamento Europeo, su elección por sufragio universal y participación en el proceso constituyente de la Unión Europea (1969-2007)

Fecha	Lugar de reunión	Acuerdos en relación al Parlamento
1-2 de diciembre de 1969	La Haya (Cumbre)	Aumento de poderes presupuestarios ante adopción de sistema de recursos propios de la Comunidad
19-21 de octubre de 1972	París (Cumbre)	Refuerzo de sus facultades de control, independiente del momento en que sea elegido por voto popular. Confirmación del Tratado Presupuestario de 1970.
9-10 de diciembre de 1974 ²⁷³	París (Cumbre)	Compromiso a realizar elecciones directas al PE "lo antes posible", a partir de 1978. Reconocimiento del PE como institución "asociada al desarrollo de la construcción europea". Toma en consideración del "Informe Vedel" de 1972 sobre la elección popular del PE. Ampliación de facultades del PE en lo que respecta al proceso legislativo comunitario.
1-2 de diciembre de 1975	Roma	Fecha única para la elección entre mayo y junio de 1978.
1-2 de abril de 1976	Luxemburgo	Elección tendrá lugar durante el fin de semana (jueves a domingo), en atención a tradiciones electorales de los "Nueve". Confirma la denominación de la institución como "Parlamento Europeo", pero no se modificarán Tratados en ese sentido.
12-13 de julio de 1976	Bruselas	Distribución de escaños para cada Estado miembro.

²⁷² El presente listado no comprende todas y cada una de las reuniones del Consejo Europeo, sino que solamente aquellas que estimamos más importantes para nuestro objeto de estudio.

²⁷³ Última "Conferencia en la Cumbre" de los Jefes de Estado o de gobierno de las CCEE. A partir de 1975 se reunirán periódicamente en el "Consejo de la Comunidad" o "Consejo Europeo".

7-8 de abril de 1978	Copenhague	Postergación de primeras elecciones directas para la semana del 7 al 10 de junio de 1979, ante imposibilidad británica de ratificar el Acta Electoral antes de junio de 1978. Declaración de Copenhague sobre la democracia y los derechos humanos como principios esenciales de la Comunidad.
17-19 de junio de 1983	Stuttgart	Declaración Solemne sobre la Unión Europea. Entre sus compromisos está el informar al PE de cada reunión del Consejo Europeo, consultar a la mesa ampliada del PE en la elección del presidente de la Comisión y someterlo al voto de aprobación de la Asamblea.
28-29 de junio de 1985	Milán	Convocatoria de CIG para reforma de los Tratados. Ampliación de los poderes del PE "hacia nuevas esferas" de conformidad a las propuestas de los Comités Dooge y Adonnino.
2-3 de diciembre de 1985	Luxemburgo	Acuerdo sobre el Acta Única Europea, firmada por 9 EEMM en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y por 3 EEMM en La Haya el 28 de febrero siguiente.
25-26 de junio de 1990	Dublín	Convocatoria de CIG para establecer la Unión Política, paralela a la CIG de la UEM. Necesidad de legitimidad democrática de la UE: mayores poderes legislativos y de control al PE.
27-28 de octubre de 1990	Roma	Participación del PE en reuniones interinstitucionales con la Comisión y las CIG.
14-15 de diciembre de 1990	Roma	Consideraciones de la CIG sobre legitimidad democrática. Ampliar procedimientos de cooperación y dictamen conforme, competencias presupuestarias. Intervención en el nombramiento de autoridades comunitarias, como el presidente y los miembros de la Comisión. Establecer procedimiento de codecisión con el Consejo.

		<p>Codificación de derechos de petición e investigación</p> <p>Derecho de participación en elecciones “europeas” en el país de residencia.</p>
28-29 de junio de 1991	Luxemburgo	Fortalecimiento de atribuciones legislativas, políticas y de control del PE “deben ir a la par con el desarrollo de la UE”
9-10 de diciembre de 1991	Maastricht	Acuerdo para el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 2 de febrero de 1992.
24-25 de junio de 1994	Corfú	Convocatoria a “Grupo de Reflexión” (Grupo Westendorp) para preparar la CIG de 1996 que reformará el TUE. En sus trabajos participarán dos miembros del PE.
15-16 de diciembre de 1995	Madrid	Simplificar el procedimiento de codecisión y extenderlo a nuevos ámbitos. Establecer procedimiento electoral uniforme para la generación del PE.
29 de marzo de 1996	Turín	Convocatoria de la CIG para reformar TUE. Objetivos básicos: acercar UE a los ciudadanos y prepararla para ampliaciones. PE estará “estrechamente asociado” a sus trabajos. Información y asistencia de representantes a sus reuniones.
21-22 de junio de 1996	Florenia	Uno de los objetivos de la CIG: reforzar procedimientos legislativos y roles político y de control del PE.
16-17 de junio de 1997	Ámsterdam	Acuerdo sobre primer Tratado de reforma del TUE y TCE, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997.
3-4 de junio de 1999	Colonia	Intención de convocar a CIG para el 2000 que estudie reformas al TUE en relación a futura adhesión masiva de PECO. Ésta deberá tomar en cuenta las opiniones del PE. Elaborar CDFUE por “órgano” (Convención) que incluirá a representantes del PE.
15-16 de octubre de 1999	Tampere	Órgano competente (Convención) para elaborar CDFUE tendrá 16 representantes del PE, uno de los cuales ocupará una de sus vicepresidencias.

10-11 de octubre de 1999	Helsinki	Convocatoria de la CIG para preparar ampliación y equilibrar ponderación de votos en Consejo de Ministros. PE estará “estrechamente asociado” a sus trabajos. Dos de sus miembros participarán como observadores de la CIG.
7-11 de diciembre de 2000	Niza	Acuerdo sobre segundo Tratado de reforma del TUE y TCE, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001.
14-15 de diciembre de 2001	Laeken	Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE. Reconocimiento de la elección directa al PE como reforzamiento de la legitimidad democrática de la UE. Nuevas perspectivas e interrogantes: poderes legislativos, nombramiento de la Comisión, forma de elección del PE, circunscripciones europeas, relaciones con parlamentos nacionales, etc. Convocatoria de la “Convención sobre el Futuro de Europa”. PE estará representado por 16 de sus miembros, 2 de los cuales integrarán su <i>Præsidium</i> . Sus trabajos serán la base de una futura CIG.
19-20 de junio de 2003	Salónica	Convención entrega proyecto de Tratado Constitucional para la UE, que deberá ser discutido y aprobado por CIG. Parlamento participará en sus debates.
21-22 de junio de 2007	Bruselas ²⁷⁴	Ante el fracaso de la ratificación del Tratado Constitucional, se convoca una CIG que elaborará un Tratado de Reforma. PE participará en sus debates con tres representantes.

²⁷⁴ La Declaración 22 aneja al Tratado de Niza de 2001 estableció que a partir de 2002 al menos una de las reuniones por presidencia del Consejo Europeo debía realizarse en Bruselas. Todas las reuniones deberían celebrarse en la capital belga cuando la UE alcanzara 18 Estados miembros, lo que se hizo efectivo con la entrada en vigor del Tratado de Atenas de 2003 (el de la “gran ampliación”) el 1 de mayo de 2004.

18-19 de octubre de 2007	Lisboa (informal) ²⁷⁵	Acuerdo sobre Tratado de Reforma, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
--------------------------	----------------------------------	---

Fuente: Páginas web del Consejo Europeo (consilium.europa.eu) y del Archivo de la Integración Europea –*Archive of European Integration*– de la Universidad de Pittsburgh (aei.pitt.edu).

²⁷⁵ Las reuniones “informales” del Consejo Europeo son aquellas que generalmente se celebran en el Estado cuyo gobierno detenta temporalmente la presidencia del Consejo de Ministros y que no entregan un comunicado formal de conclusiones.