

*Algunos trastornos "constitucionales" en el Tratado de la Unión Europea**

Alfredo Allué Buiza

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid.

* Este artículo es compendio de sendas comunicaciones presentadas en las XVI y XVII Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española y el ordenamiento comunitario europeo, celebradas en Madrid en diciembre de 1993 y 1994 respectivamente, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado

I INTRODUCCIÓN: REFORMA E INTEGRACIÓN COMUNITARIA.

El artículo N del Tratado de la Unión Europea (TUE)(1), que sustituye al artículo 236 TCEE y concordantes, referido a la revisión de los Tratados, reitera el contenido de las normas derogadas: la reforma del derecho originario es consecuencia de la iniciativa intergubernamental que expresa la voluntad política de realizar una reforma consensuada. Este procedimiento no ha estado exento de crítica; para A. SPINELLI,(2) "el artículo 236 no prevé un procedimiento democrático...la Comunidad debe de fundarse en una democracia europea que reforma sus propios actos a través de iniciativas de sus propias instituciones". El art. 236 determinaba un procedimiento diplomático tradicional que se traducía en un acto internacional propio de la acción exterior de los Estados y que poco tenía que ver con los actos internos propios de una Comunidad incurso en una dinámica integración.

De este modo, la reforma no debería realizarse por medios diplomáticos, sino, cuando menos, en el seno de un Parlamento legitimado democráticamente. El mismo art. 236 establecía la exigencia del dictamen de conformidad para la autorización de la constitución de una conferencia intergubernamental. Este tenor se reproduce en el actual art. N del TUE. Sin embargo, sólo expresa una potestad limitada alejada de la más

modesta función constituyente. No es posible afirmar que el Parlamento Europeo (PE) pueda ser coautor material, a través de tasadas fórmulas procedimentales, de la reforma del derecho originario.

Hasta la fecha, el grado de participación del PE se ha circunscrito a lo especificado en el procedimiento de reforma. El PE (a excepción del Acta y Decisión de 1976 sobre elección directa del PE) no ha participado más que a través de la elaboración del dictamen de conformidad a la convocatoria del Consejo, sin ninguna capacidad de iniciativa.

Sin embargo, se ha intentado trascender el procedimiento de reforma de los Tratados, sustentando una línea de argumentación basada en la evolución semiconsuetudinaria de la integración comunitaria. En 1985, la Comisión Institucional del PE consideró adecuado, a tenor de la práctica impuesta con las Declaraciones Comunes que determinaba una asociación formal del PE en el procedimiento de concertación, que en la elaboración del Acta Unica Europea (AUE) se utilizara el procedimiento de concierto, sustrayéndose al cauce del artículo 236. Para el PE, forzando las más elementales reglas interpretativas, consideraba en la misma fecha, que "el art. 236 TCEE no dice que el PE debe de ser llamado a una participación en todas las fases antes de la finalización de los trabajos, pero tampoco dice lo contrario, ya que la aplicación de lo que se ha dado en llamar "espíritu de los Tratados pierde, o amenaza perder de vista el que somos

una Comunidad de demócratas y que los representantes elegidos por los ciudadanos de Europa están aquí disponibles con los cuales los gobiernos deben de realizar una obra en común por lo que la invocación del espíritu de los Tratados debe de valer también para el artículo 236 TCEE"(3).

En el proceso de elaboración del TUE, el PE supeditó el dictamen de conformidad a su preceptiva asociación a los trabajos de la Conferencia de Roma(4). El Consejo Europeo de Maastricht no aceptó la propuesta del PE de abril de 1991 de extender el dictamen de conformidad parlamentario a la propia reforma del derecho originario(5). De este modo, el "poder constituyente" está localizado en los Estados miembros, ya que "cada cambio cualitativo en el proceso de integración, cada reforma constitucional, debe de ser confrontada en cada Estado con las exigencias de la Constitución nacional"(6). Para RODRIGUEZ IGLESIAS(7), "no ha habido un auténtico proceso constituyente europeo a pesar de las reivindicaciones del Parlamento Europeo, sino que siempre se ha seguido en la elaboración de la Constitución el método integubernamental"; entendiéndose por Constitución las normas que celebradas en forma de convenio internacional, no por ello dejan de ser carta constitucional de una Comunidad de derecho. La confrontación con las Constituciones nacionales determina, insistimos, que el "poder constituyente" reside, única y exclusivamente, en los propios Estados(8). En esta misma línea de argumentación, MANGAS MARTÍN(9) considera que el poder constituyente reside ya en los Estados y por lo tanto no es concebible que el PE participe en la iniciativa, en las negociaciones o que emita finalmente un dictamen de conformidad a la nueva redacción. Si, por el contrario, se admitieran las reiteradas pretensiones del PE, éste pasaría a disponer de la competencia sobre la competencia y "estaríamos ante un procedimiento de revisión nctamente de Derecho Constitucional"; por lo que, continúa la autora, no estaríamos formalmente ante una Constitución de la Unión, ya que "la competencia sobre la competencia en materia comunitaria sólo es compartida por los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros de las Comunidades".

II. LA EMERGENCIA DE UN PODER CONSTITUYENTE DE NATURALEZA COMUNITARIA.

Cuando se afirma, como hemos visto, la conveniencia de residenciar la reforma comunitaria en el seno de un parlamento legitimado democráticamente, generalmente se da por sentado que la Cámara Europea responde a una conformación institucional propia del sistema constitucional parlamentario. Sin embargo, se olvida que en Europa la legitimidad del poder está doblemente canalizada(10). El PE guarda una similitud, salvando la distancia histórica, con el incipiente parlamentarismo, como bien apunta C. SASSE(11), el PE "todavía tiene los males de infancia conocidos en la evolución histórica del constitucionalismo". Sin pretender argumentar que el Consejo es un Monarca y teniendo lógicamente en cuenta que el PE es una Institución de nuestros días, sin embargo, las características orgánicas (Parlamento "in itinere", la inexistente articulación de mayorías y minorías, la determinación de facciones a través de lobbies pluralistas etc) como funcionales (la carencia, como posteriormente veremos, de virtuales potestades legislativas y de investidura -parcialmente reconocidas en el TUE) nos hacen pensar, sin ánimo provocador, que más que una Cámara de recepción de lo dispuesto por las mayorías gubernamentales (Gobierno y mayoría parlamentaria) es todavía un opositor natural del ejecutivo, mero defensor, como depositario que es, de la voluntad popular y motor de la transformación constitucional en un sentido democrático(12).

Es este contexto el que determina una valoración de los intentos parlamentarios de transformación constitucional de las Comunidades Europeas. El primero, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea (PTUE) de 1984, en su art. 82 pretendía evitar los escollos del clásico procedimiento de reforma. Ciertamente esta disposición iba más allá de una simple revisión, ya que, desde el punto de vista formal, el PTUE se concebía como un nuevo Tratado de una Comunidad que sucedía a las anteriores, y no tanto como una revisión o reforma del derecho originario.

La estrategia de trascender lo intergubernamental en la iniciativa de revisión como en la conclusión de la misma por cauces procedimen-

tales sustancialmente diferentes al art. 236 se manifestó de nuevo en la tercera legislatura democrática. En primer lugar, el Informe Colombo sobre las orientaciones relativas a un proyecto de Constitución para la Unión Europea (13) pretendía mantener el sentido del referido art. 82, reacio a fórmulas consensuadas basadas en la unanimidad, ya que "en caso de que no todos los Estados miembros estuviesen dispuestos a aceptar la Constitución, se deberán prever los procedimientos que, en cualquier caso, garanticen su entrada en vigor entre los Estados miembros que la hayan aceptado"(14).

En segundo lugar, el proyecto de Constitución de la Unión Europea de septiembre de 1993 elaborado por la Comisión de Asuntos Institucionales, que tiene como pretensión suceder al "texto confuso e ilegible resultado de una negociación puramente intergubernamental"(15) que caracteriza al TUE. Este proyecto debería de aprobarse a través de una serie de procedimientos de carácter opcional(16): a.- El PE prepara el texto, sometiéndolo a una conferencia de instituciones comunitarias y Estados miembros y se somete a la ratificación constitucional nacional. b.- El PE prepara el texto, y lo somete a los Estados miembros, con ulterior ratificación. Se corre el riesgo, salvo en la fase de iniciativa, de reproducir un nuevo TUE. c.- El PE tiene la iniciativa y su texto se debate en el seno de un congreso de parlamentos nacionales. Una vez aprobado se somete a la ratificación según el procedimiento constitucional de cada Estado miembro. d.- El PE y el Consejo constituyen un grupo de sabios (similar a lo que en su día fueron los Comités Dooge, Comité Spaak...) que examinan el proyecto parlamentario y dictaminan un texto definitivo al PE y Estados miembros reunidos en una conferencia institucional, que no de carácter intergubernamental, con posterior ratificación nacional.

Para el Ponente del proyecto de Constitución, el Eurodiputado HERMAN, "cualquiera que sea la solución que se escoja, la Constitución queda adoptada y entra en vigor cuando la mayoría de los Estados miembros, que representen a los 4/5 de la población europea, la hayan ratificado. Los Estados miembros que no hubieran estado en condiciones de depositar los instrumentos de ratificación dentro de los plazos fijados tendrían que escoger entre la salida de la

Unión y el mantenimiento de su pertenencia a la Unión así transformada". Sin duda, estamos ante una trasposición mimética del viejo art. 82 del Proyecto de 1984. Sin embargo pensamos, como así lo manifestamos en su día(17), que la creación en paralelo por parte del PE de un proyecto constitucional, similar al de 1984 en lo que concierne a los mecanismos de adopción se traducirá en una nueva aportía, cuyo único efecto será el de orientar mínimamente a los negociadores de la conferencia intergubernamental (prevista para 1996) en un sentido más democrático.

Si desde el aspecto meramente procedimental la estrategia constituyente del PE plantea serias dudas, del mismo modo nos debemos de preguntar si el PE aporta un texto completo desde la perspectiva del "mínimum" formal o sólo un esquema de trabajo. bien es verdad que el actual texto propuesto por el PE, a diferencia de los Tratados, recoge un esquema axiológico inexistente en el derecho originario (si exceptuamos la parcial regulación de la ciudadanía europea en el TUE) y además determina una racionalización del poder político, cuyo ejercicio limitado y limitador se aproxima al del sistema parlamentario. Sin embargo el texto adolece de insuficiencias que hacen difícil una caracterización constitucional; a saber: 1.- Una escueta catalogación de derechos que incide en el carácter poco garantista del texto, o al menos su manifestación es mucho más débil que la determinación de derechos en el constitucionalismo social. 2.- el establecimiento de una Constitución flexible, ya que no existe título o artículos referidos a la reforma constitucional. Serán las propias leyes de desarrollo, las leyes "constitucionales" (adoptadas por el PE por la mayoría de 2/3 y por el Consejo por mayoría supercualificada) las que "modifican o integran la Constitución"(18). De este modo, como considera F. DE CARRE-RAS(19), "el ámbito normativo constitucional queda muy abierto y la materia constitucional, aunque muy acotada, resta inacabada con la aprobación de un texto como el del Proyecto". Igualmente, la indefinición del control de constitucionalidad y la remisión al actual sistema de control existente en los Tratados(20) hace difícil que podamos considerar el texto como un proyecto de Constitución dotado de la característica de supremacía que es el paradigma del constitucionalismo democrático.

III LOS TRATADOS COMO SISTEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO.

En el Dictamen 1/91 del TJCE sobre espacio económico europeo (21) se considera al TCEE una carta constitucional de una Comunidad de derecho, aunque éste se haya celebrado en forma de convenio internacional. Este tratamiento en "clave constitucional" de los Tratados(22) por parte del TJCE responde a una hermenéutica que arranca de Sentencias como la de 22 de abril de 1986 ("Los Verdes-Partido Ecológico c. PE)(23). Además, la doctrina se ha hecho eco del poder de creación jurídica de las Comunidades Europeas como poder constituyente. Para ALONSO GARCÍA (24), "la potencialidad expansiva del derecho europeo hace que por primera vez en el mundo del Estado moderno europeo pueda hablarse de constitución por encima de las constituciones de los Estados soberanos. Ello da suficiente idea de la magnitud de la auto-ruptura constitucional que el art. 93 de nuestro Texto Fundamental supone". Del mismo modo, REQUEJO PAGÉS(25) considera que "la norma constitucional que incorpora a éste al ordenamiento es una norma de reforma de la Constitución; norma de reforma que, a diferencia de lo que sucede en nuestro caso con los arts. 167 y 168 de la Constitución Española, no modifica formalmente la Constitución, sino que, o bien altera los posibles contenidos normativos de los preceptos constitucionales...o bien amplía el ámbito constitucional instalando junto a la Constitución propiamente dicha otras normas que, con distinta forma, ocupan su mismo rango...de una u otra manera, los Tratados son normas constitucionales...con ello -continúa el autor- se admite la alteración de la norma fundamental a través de procedimientos sensiblemente más sencillos que los estipulados en los arts. 167 y 168".

Sin pretender ofrecer una reformulación de la posición de los Tratados en el sistema de fuentes, hemos de incidir en si la nota de supremacía, que se manifiesta sustancialmente en la rigidez y en el control de constitucionalidad, se plasma en lo que se denomina "Constitución europea"(26).

En primer lugar, el control de constitucionalidad se manifiesta débilmente en el sistema de control jurisdiccional comunitario. El TUE reforma el art. 173, ampliando la legitimación

activa del PE en anulación, pero limitando ésta al fin de la salvaguardia de las prerrogativas parlamentarias. El TUE no ha ido más allá de lo observado por la reciente interpretación de la justicia comunitaria, la cual no apuesta por una relación de equilibrio institucional en lo que se refiere al control de constitucionalidad, sino, simplemente, se manifiesta a favor de la defensa de las prerrogativas parlamentarias desde la perspectiva del reparto de competencias previsto en los Tratados. No se concede, por tanto, la legitimación activa más que en la medida que significa un "ius standi" en la defensa de las potestades parlamentarias(27). Para DÍEZ HOCHLEITNER(28), la reforma de las potestades de control jurisdiccional que se operan en el art. 173 "no deja sin embargo lugar a dudas sobre el alcance limitado de la legitimación activa del Parlamento, cerrando las puertas a toda construcción jurisprudencial tendente a equipararle a los demás demandantes privilegiados. El TUE parece pues, apostar aquí por el equilibrio institucional vigente, olvidando el objetivo de reforzar el papel del Parlamento en la estructura institucional comunitaria".

En segundo lugar, en lo que respecta a la rigidez como garantía de la supremacía constitucional, a fin de evitar que los poderes constituidos se transformen en efectivo poder constituyente, sufre importantes quiebras a la hora de articular el Derecho originario, produciéndose técnicas de mutación constitucional, es decir, modificaciones no formales del ordenamiento constitucional, o, lo que es lo mismo, en expresivas palabras de P. DE VEGA(29), "aquellos cambios operados en el mismo sin seguir el procedimiento más agravado y difícil establecido para la reforma de la Constitución" significando un "acoplamiento entre realidad jurídica normativa y la siempre cambiante realidad política".

Pues bien, en el TUE se dan ya los primeros ejemplos de técnicas de mutación. Así, al Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992, en las conclusiones de la Presidencia, se conviene en un conjunto de estipulaciones "plenamente compatibles" con el Tratado y que están destinadas a satisfacer las preocupaciones danesas y que son de aplicación exclusiva en Dinamarca; suponiendo la inaplicación de disposiciones del Tratado en materia de ciudadanía, Unión Económica y Monetaria, Política de Defensa, justicia y

asuntos de interior, con la posibilidad de que este Estado miembro pueda "en cualquier momento y con arreglo a sus normas constitucionales, informar a los demás Estados miembros de que ya no desea invocar total o parcialmente la presente Decisión. En tal caso, Dinamarca aplicará plenamente todas las medidas pertinentes vigentes en ese momento y que se hayan adoptado en el contexto de la Unión Europea".

La Decisión del Consejo Europeo subvierte el sistema de fuentes comunitario y degrada la jerarquía normativa y la posición de supremacía del Derecho originario. El Consejo Europeo se arroga para sí un poder constituyente que no le corresponde, pues su función no puede ir más allá de ser mero impulsor de los objetivos comunitarios y, en todo caso, por una evolución semi-consuetudinaria, ejecutor de esas decisiones, pero de ningún modo está provisto de la potestad de dictar actos que revisen los Tratados(30), de tal manera que aquellos escapen a las reglas que regulan el funcionamiento de la Unión.

Para concluir este apartado, reiteramos que lo que se ha dado en llamar "Constitución europea", no lo es en el sentido pleno del término, ya que adolece de las nota de rigidez y el control de constitucionalidad está débilmente definido. Además, la idea de trascender el conjunto de los Tratados o el compendio del TUE y que sea sustituido por una Constitución tampoco resuelve el problema del déficit de Democracia. El proyecto de Constitución del PE concibe cláusulas de reforma a través del mero desarrollo legislativo. De ahí que la Constitución europea será lo que en cada momento la autoridad legislativa quiera que sea. Esta concepción sistémica hace que la idea de rigidez tampoco se manifieste a fin de garantizar la supremacía constitucional.

El único procedimiento de reforma existente es, como hemos dicho, el contenido en el artículo N del TUE, el cual dota a la "Constitución europea" de naturaleza jurídico-internacional única y exclusivamente. Estamos de acuerdo con DÍEZ PICAZO en que "no debe de ofrecer dudas que el nudo gordiano de la existencia de una Constitución en una estructura compuesta o cuasi federal no es la fuerza de origen, entendida como la ausencia de mácula jurídico internacional, sino que en algún momento se produzca un salto cualitativo que permita entender que el vínculo ha dejado de pertenecer al Derecho Interna-

cional"(31). Ahora bien, el salto cualitativo no puede entenderse como una rebaja en "el nivel de garantía de ese principio estructural de la sociedad política occidental que es la Democracia"(32). Hasta que esto no ocurra no podemos hablar de la categoría de Estado Constitucional Europeo o de una Unión Europea constitucionalizada(33).

IV MUTACIONES Y PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES.

En el ámbito de las mutaciones o trastornos constitucionales, podemos analizar como paradigmática la evolución en el procedimiento de adopción de decisiones de la Comunidad. Bien es verdad que el paulatino proceso de creación de una Unión Política no ha seguido las pautas del standard parlamentario. A lo más nos encontramos hoy en día en el tránsito de una estructura cuadrangular a un sistema menos confuso de carácter tripartito y menos deficitario desde la perspectiva de la protección del principio democrático. Esta evolución se manifiesta en tres aspectos: 1.- Reforzamiento de los poderes del PE. 2.- La transformación paulatina del Consejo en un órgano efectivo del gobierno de la Unión y la tendencia a ir compartiendo sus facultades legislativas con el PE. 3.- la actuación de la Comisión como verdadera administración supranacional a través del reforzamiento de sus poderes de gestión en el seno del ejecutivo (34).

Pues bien, la capacidad que el Tratado de la Unión Europea otorga al PE de bloquear decisiones del Consejo a través de dictámenes no solo preceptivos sino vinculantes en su última lectura, no es sino la consecuencia de los diálogos entre el PE y el Consejo que, desde 1975, dentro de la "concertación" establecieron ambas Instituciones. De este modo la reforma del Tratado de la Unión, que consiste en la derogación del artículo 149 TCEE y la introducción de un procedimiento codecisorio en el artículo 189B del TUE, no es más que la formalización en el derecho originario de una prolongada mutación de compleja interpretación que ha dependido, por no haber sido instrumentalizado en el TCEE y solo parcialmente en el AUE, a través del procedimiento de cooperación, de la discrecionalidad de las Instituciones Comunitarias(35).

Así, el PE, basándose en su legitimación democrática intentó ampliar el ámbito material de la concertación, no dejándola reducida a las decisiones que tuvieran implicaciones de orden presupuestario. El PE entendía ampliable el procedimiento de concierto en su grado máximo; es decir, no sólo a la armonización de legislaciones o a las decisiones básicas que afectaban a las políticas comunes, sino incluso a las decisiones relativas al desarrollo constitucional de la Comunidad(36). Esta idea de transformación "no constitucional" de la consulta en concertación "comportaba un adelanto de su influencia en la participación del procedimiento de adopción de decisiones"(37).

Constatamos, y procuraremos fundamentarlo, que a toda reforma constitutiva (AUE y TUE) que haya generado una nueva autoridad, si bien parcialmente, codecisoria, se le ha añadido posteriormente toda una política de acuerdos interinstitucionales "con el fin de ir más lejos"(38) a lo establecido en el propio Tratado. Es por lo tanto, en el ámbito del procedimiento legislativo, donde las técnicas de mutación igualmente se manifiestan en toda su potencialidad.

A. ANTECEDENTES: DE LA CONSULTA A LA COOPERACION PARLAMENTARIA.

El antiguo art. 149 TCEE establecía las competencias consultivas del PE, las cuales desde el principio no significaban más que una atención o recomendación al Consejo o a la Comisión sin valor jurídico alguno. En el ámbito presupuestario, la Declaración Común de 4 de marzo de 1975 estableció un procedimiento de concierto para actos comunitarios de carácter general que tuvieran implicaciones de índole financiera. Esta Declaración Común evidentemente no significó una reforma o revisión de los Tratados Constitutivos, sino que era un mero compromiso político, que si bien permitía al PE conquistar nuevos sectores y detraerlos a su competencia, sólo se traducía en una práctica o costumbre interinstitucional. Como acertadamente afirmaba CONSTANTINESCO, si el TJCE se hubiera manifestado en su día sobre el carácter jurídico de la Declaración de 1975, hubiera finalizado el efecto útil de dicho procedimiento(39), que era, sin duda, el introducir una suerte de veto suspensivo de la Eurocámara.

Por otra parte, la Declaración Solemne de Stuttgart incidía en la necesidad de que se mejorara el mecanismo de concertación y se ampliara su ámbito de aplicación(40). La Comisión, que sin duda influyó en la redacción de esta previsión en la Declaración Solemne, propuso en 1981 una ampliación a todos los actos legislativos que tuvieran una importancia significativa para el desarrollo e integración comunitarios(41). Dentro de la normación se esta práctica semiconsuetudinaria y, en todo caso, trascendiendo el espíritu de los Tratados, el PE en la reforma de 1981 de su Reglamento Interno, adoptó un artículo 38 donde unilateralmente se tipificaban sus propias pretensiones, asumiendo para sí la iniciativa de poner en marcha el procedimiento, ampliando su ámbito a todas las decisiones comunitarias de trascendencia. De esta manera se establecía una Comisión de concertación más equilibrada en cuanto a su composición, determinando de manera más exhaustiva las relaciones entre control parlamentario y concierto a través del debate y votación por el PE del informe de la comisión parlamentaria sobre los resultados de la concertación(42). Sirva como ejemplo esta autonormación, al margen de los Tratados para comprender esta idea de "proceso constituyente abierto" en el que en más de una ocasión se mueve y ordena la integración comunitaria(43).

Otros ejemplos se pueden añadir a esta estrategia de acompañar a la reforma del Derecho constitutivo, con el objetivo de trascenderla, un cúmulo de prácticas convencionales de carácter interinstitucional. El PE, por medio de la Comisión de Asuntos Jurídicos(44) justificaba la necesidad de profundizar en la concertación ya que "parece evidente igualmente en el caso de los procedimientos de consulta para aquellos actos que no tengan una incidencia financiera, sobre todo si tales actos tienen que ver con la realización del gran mercado interior o con iniciativas complementarias y vinculadas con este objetivo".

Estamos de acuerdo con OLESTI RAYO(45) que con esta estrategia lo que se trata no es "de instrumentar dicho procedimiento en el TCEE como de ampliar el ámbito de influencia, en el sentido de incrementar la capacidad de negociación del Parlamento".

Igualmente, la reforma operada en el Tratado de Maastricht(46) con la introducción del procedimiento de codecisión, no ha significado el final

de los acuerdos interinstitucionales, si bien ya acotados por la interpretación que se haga de la disciplina procedimental a seguir en el procedimiento de concertación. Para la propia cultura del PE, los acuerdos interinstitucionales son "documentos formales que dejan al Parlamento el campo libre para una más amplia interpretación"(47). Este es el sentido de la Declaración Interinstitucional de 25 de octubre de 1993 sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad(48). Igualmente, la pretensión de ampliar al procedimiento de codecisión del art. 189B "los contactos entre la Presidencia del Consejo, la Comisión y los Presidentes y/o los ponentes de las comisiones competentes del Parlamento Europeo"(49).

A pesar de considerarse en la actualidad al PE como una coautoridad legislativa, su principal función durante casi cuarenta años ha sido meramente consultiva. Sin embargo, estas limitadas competencias atribuidas por los Tratados constitutivos fueron ampliadas, no solo por la jurisprudencia comunitaria expansiva sino, además de manera unilateral por el propio PE " a través del carácter político de sus informes, legitimado por su naturaleza representativa en un persistente esfuerzo por conseguir un puesto cada vez más relevante en el proceso comunitario"(50).

El PE procedió a dar relevancia al procedimiento de única lectura apoyándose en una favorable jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Las conocidas Sentencias "Chemiefarma"(51) e "Isoglucosa"(52), sobre todo éstas últimas, dotaban de contenido sustancial al procedimiento consultivo. El TJCE interpretó la consulta parlamentaria como "el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad...es el reflejo, aunque limitado, a nivel de la Comunidad de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por intermedio de una Asamblea representativa". Así, la noción de consulta queda plasmada conceptualmente por la interpretación jurisprudencial de 1980, ya que delimita la consulta como algo más que una simple petición de dictamen dirigida al PE.

Esta hermenéutica permitió al PE organizar de manera unilateral las consecuencias jurídicas que se derivan de la resolución del asunto Isoglucosa en lo que se refiere a la única lectura. El 21 de abril de 1981, el PE reformó su Reglamento

Interno introduciendo el mecanismo de la "reconsulta" (antiguos artículos 32,35 y 36), de tal modo que, al margen de lo dispuesto en los Tratados, se regulaba los procedimientos de segundas lecturas propios de la concertación. El Reglamento Interno fragmentó el objeto del debate en el seno de la Cámara permitiendo, al poder abstenerse ésta de votar una resolución que concluyera el procedimiento consultivo, lograr que la Comisión de las Comunidades retirara o enmendara su propuesta de acto en función de la posición parlamentaria, a través de maniobras dilatorias de reenvío del dictamen, antes de su votación final por el pleno, a la comisión parlamentaria competente. Como expresa MARY DOMINICK, "la dilación reglamentaria pretende la búsqueda de fórmulas convencionales entre los órganos comunitarios frente al Consejo a través de un acto constituyente de enmienda a la proposición de la Comisión, mutándose de esta manera la naturaleza y ratio de la consulta"(53).

Con la reforma del TCEE contenida en el AUE se institucionaliza el procedimiento de cooperación (actualmente tipificado en el art. 189C del TUE). Esta reforma tuvo un precedente en el PTUE de 1984. En este Proyecto por primera vez se establecía un procedimiento legislativo, que si bien era complejo, tenía mayores visos de racionalidad desde la óptica de la democracia parlamentaria. Además por vez primera también, había una relación directa entre procedimiento y categorización normativa. Así, los actos de la Unión se consideraban leyes (o leyes orgánicas) o reglamentos aplicativos de la ley (arts. 39 y 40). Esta determinación de categorías normativas permitía establecer el siguiente procedimiento (arts. 37 y 38): 1.- Iniciativa legislativa de la Comisión y, subsidiariamente, del PE y del Consejo. 2.- Todos los proyectos de ley serían sometidos al PE para su aprobación o enmienda. 3.- el proyecto aprobado o enmendado, se transmite al Consejo para que lo apruebe por mayoría absoluta o lo rechace por unanimidad. 4.- En el caso de las leyes orgánicas cabe un procedimiento de concertación en caso de discrepancia interinstitucional. Si en el seno del comité de concertación no se lograra un acuerdo, sería el PE (salvo que el Consejo posteriormente lo rechazara) el que decidiría por mayoría absoluta o, para las leyes orgánicas, por mayoría cualificada. De este modo "no se puede considerar una ley como adoptada si no ha

sido aprobada de forma explícita por el PE o bien por el Consejo"(54).

Este complejo sistema que sumariamente hemos relatado, inspira el referido procedimiento del Acta Unica. Por vez primera el derecho originario, mediante reforma del art. 149 TCEE, tipifica la segunda lectura y la concertación. Sin embargo, determinadas lagunas y problemas de aplicación (aparte de su farragosa complejidad en relación al PTUE, en buena medida justificado por su escoramiento intergubernamental) han generado sombras en la profundización del principio democrático. Quizá el principal problema viene dado por la ausencia de claridad en la utilización del fundamento jurídico correcto en la aplicación de este procedimiento legislativo. Así, en el proceso de adopción del conocido Reglamento "postChernobyl" se obvió por el Consejo la utilización del procedimiento de cooperación sustrayéndole al ámbito material del art. 100A TCEE(55) en beneficio del art. 31 TCECA no sometido a este procedimiento. Igualmente en la adopción de la Directiva 90/366 CEE del Consejo, se sustrata al procedimiento al determinar el Consejo su fundamento jurídico en el art. 235 TCEE cuando su fundamento a tenor de la Comisión, era el art. 7.2 que establecía la participación del PE a través de la cooperación.

La hermenéutica expansiva del TCEE(56) ha permitido colmar este problema, evitándose de este modo un quebranto de las prerrogativas parlamentarias "privándole de la posibilidad que ofrece el procedimiento de cooperación de participar de manera más intensa y activa en la elaboración del acto que lo que se permite al procedimiento de consulta"(57); basándose el fundamento de la elección de la base jurídica de un acto, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, "en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional"(58). Además el TJCE no ha reconocido la acumulación de bases jurídicas en el procedimiento de cooperación (por ejemplo, los arts. 100A perteneciente a su reserva material y el 130S que establece la unanimidad del Consejo). En la Sentencia de 11 de junio de 1991, el TJCE declara nula la Directiva 89/428 CEE sobre residuos de dióxido de titanio y reitera la jurisprudencia anterior al considerar que "en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto no

puede depender únicamente de la convicción de una Institución respecto del fin perseguido, sino que debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional"(59); o como afirma el Abogado General(60), la dialéctica interinstitucional "se vería perjudicada en el supuesto en que, a consecuencia de la aplicación acumulativa de otras bases jurídicas, el Consejo se viera obligado de cualquier modo, en cualquier momento del procedimiento, a votar por unanimidad". Siendo la motivación de este procedimiento en el AUE "el relanzamiento de la integración, a través de una mayor aplicación de procedimientos de toma de decisiones más ágiles, y el desarrollo de garantías democráticas, mediante formas más incisivas de participación del Parlamento en el proceso de decisión comunitario"(61).

B. LA CODECISIÓN DEL ARTICULO 189B DEL TRATADO DE LA UNIÓN.

El proceso negociador que desemboca en Maastricht gravitó en torno a los dos polos referidos al hablar del PTUE de 1984: Por un lado, el crecimiento de influencia del PE en la adopción de decisiones, y por el otro, la revisión de los procedimientos de decisión desde una reformulación de la tipología (y de la jerarquía de normas). El 20 de septiembre de 1990, la delegación italiana(62) propuso, a fin de evitar una "axfisia legislativa" por la puesta en marcha de procedimientos complejos(63) para actos de todo tipo, incluso los de importancia secundaria, que se abandonara el sistema de actos identificados según su denominación jurídica y organizados de un modo rígido en beneficio de un sistema que distinguiera los actos según su función (constitucional, legislativa o reglamentaria). Así, habría leyes constitucionales, leyes ordinarias, disposiciones de naturaleza reglamentaria y actos administrativos.

Esta nueva tipología condicionaría el proceso decisonal, de tal suerte que solo las leyes constitucionales se aprobarían gracias a procedimientos complejos (codecisión, dictamen conforme, o, incluso, con la participación de los parlamentos nacionales). Las leyes ordinarias se aprobarían gracias a procedimientos de cooperación y codecisión más sencillos, dejando los actos administrativos a la competencia delegada de la Comisión o, a lo más, sometidos a la simple consulta parlamentaria.

La propuesta italiana (asumida por la Comisión el 27 de febrero de 1991) fue también considerada por el PE en su Resolución de 18 de abril de 1991 "sobre la naturaleza de los actos comunitarios"(64). El PE propuso que se insertara en los Tratados un nuevo art. 189 con una tipología clara de los actos comunitarios; distinguiendo entre leyes marco y leyes, así como actos reglamentarios. De este modo la jerarquía de normas deviene en "un concepto útil para limitar de modo no arbitrario el campo de aplicación de la codecisión"(65).

Va a ser en el Proyecto de Constitución europea ya referido donde la idea de esta Resolución se plasma expresamente(66) en una tipología definida de normas (art. 31) y en un procedimiento legislativo para las leyes orgánicas y ordinarias donde se restablece el equilibrio de poderes y donde "las tres instituciones intervienen en forma decisiva, aunque con potestades distintas, en la elaboración y aprobación"(art. 32)(67); a saber: 1.- El PE y Consejo adoptarán las leyes de la Unión. 2.- Si la Comisión se opusiere a una enmienda presentada en el PE o en el Consejo, el primero sólo podrá aprobar la enmienda por mayoría de los miembros que lo componen y el segundo por unanimidad. 3.- En caso de desacuerdo entre el PE y el Consejo, un comité paritario de conciliación presentará un texto legislativo que será aprobado por el PE y el Consejo sin posibilidad de enmienda(68).

Los silencios que subyacen en este procedimiento obedecen, como afirma RUIZ ROBLEDO(69) a "un sabio ejercicio de prudencia para, en primer lugar, no complicar más de lo debido la delicadísima operación de engendrar una Constitución Europea y, en segundo, permitir -llegado el caso- que los actores políticos tengan un margen de maniobra que les permita seguir construyendo el entramado institucional de la casa común europea sobre el edificio de las prácticas cotidianas y las convenciones, más que sobre una minuciosa regulación constitucional que puede por terminar por ahogar lo que pretende proteger".

Volviendo a la cuestión de la relación entre categorías normativas y procedimiento legislativo, ésta no tiene precisamente una traducción normativa en el art. 189 TUE. En primer lugar, la propuesta de la Presidencia Luxemburguesa -aunque con respecto a la ley y al procedimiento

de codecisión recogía la propuesta de la Comisión(70)- identifica ley con procedimiento de codecisión, limitando su ámbito a cuatro sectores: medio ambiente, cohesión económica y social, cooperación al desarrollo e investigación. Sin embargo, esta propuesta establecía la primera rebaja al reintroducir la directiva como categoría específica(71).

Va a ser la con la Presidencia holandesa donde definitivamente se va a producir el rechazo a la categorización jerárquica de las normas jurídicas, así como una limitación de los poderes del PE en el procedimiento de codecisión a través de la supresión de la iniciativa legislativa y del poder de veto real(72). Únicamente la Conferencia Intergubernamental adoptará una Declaración (Declaración n.º.16) relativa a la jerarquía de los actos comunitarios, precisando que la Conferencia Intergubernamental, que será convocada en 1996, examinará, en la medida que sea posible, la revisión de la clasificación de los actos comunitarios, de cara a establecer una jerarquía apropiada entre las diferentes categorías de normas(73). Es en este contexto donde hay que situar el análisis del procedimiento de codecisión del artículo 189B del Tratado. Debemos de establecer una posición apriorística, que no empañe posteriores críticas, y es que, como afirma GONZALEZ SÁNCHEZ, "este procedimiento da un carácter más regular en los sectores afectados al ya existente 'diálogo Parlamento-Consejo' y constituye con ello un paso importante hacia el ejercicio conjunto de las facultades legislativas"(74). Otras posiciones doctrinales consideran que si bien "el TUE amplía con carácter horizontal el grado de participación del parlamento en el proceso decisorio"(75), el sistema de adopción de decisiones del artículo 189B "es largo y atrabiliario, que no cohonesta con la necesidad de dotar de la máxima eficacia a las instituciones en el ejercicio de sus funciones, que se encuentra desequilibrado en favor del Consejo y, si se me apura, que de ser un procedimiento de codecisión lo es entre tres instituciones, pues la Comisión desempeña en él un papel nada desdeñable"(76).

1.- Ambito material.

El resultado de las negociaciones que desembocan en el TUE, determinó un ámbito de aplicación del siguiente tenor(77): a.- Se aplica la codecisión a quince artículos de importancia, lo

que constituye un avance para los poderes del PE. Destacar que la cláusula de revisión contenida en el apartado 8 del art. 189B permite la extensión "a otros ámbitos con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del art. N del TUE, sobre la base de un informe que la Comisión deberá de presentar al Consejo a más tardar en 1996". No obstante, unos sectores tan fundamentales "donde las bases jurídicas son tan intensas" como la PAC quedan fuera(78). De todas las maneras, el artículo 100A entra dentro del ámbito de la codecisión ya que, como se manifestó en las negociaciones frente a los críticos, éste un procedimiento muy complejo para aplicarse a proposiciones tan técnicas como las que se derivan del art. 100A; este ámbito debería integrarse en el art. 189B, ya que a éste debía extrapolarse lo que había sido de utilidad en la cooperación.

b.- La yuxtaposición codecisión-unanimidad, en el caso de la cultura y la investigación, puede generar en un futuro bloqueos institucionales. El PE, en su Resolución de 7 de abril de 1992, donde ya criticaba el recurso a la codecisión "en un número limitado de ámbitos"(79), se hacía eco de este problema al apuntar lo siguiente: "Se conservan procedimientos que requieren la unanimidad en el Consejo para una amplia gama de procedimientos legislativos y de toma de decisiones que, incluyen curiosamente dos áreas en las que se aplica el procedimiento del art. 189B, así como áreas de vital interés para la Comunidad como son muchos aspectos de política social y de medio ambiente, así como la fiscalidad"(80).

c.- La aplicación de la codecisión a acciones de fomento como educación, cultura y salud puede ser sorpresiva. para algunos autores, distorsiona el carácter de la codecisión sometida a planos de carácter legislativo y no al establecimiento de orientaciones y prescripciones de contenido general o meramente cooperativo entre los Estados(81).

d.- No se aplica la codecisión en materia de cooperación y desarrollo, así como la inaplicación para las disposiciones relativas a la Unión Económica y Monetaria.

2.- Procedimiento.

Sería ocioso por nuestra parte reproducir el extenso art. 189B. Estableciendo un resumen del mismo, la disposición se concreta sustancialmente en los aspectos siguientes: En primer lugar, la capacidad de iniciativa reside en la

Comisión. Sin embargo el derecho de iniciativa a veces queda empañado por la solicitud de iniciativa del Consejo a la Comisión decidida en reuniones informales del órgano intergubernamental. La Cumbre de Edimburgo reconoció el propósito que la Comisión tiene de utilizar su derecho de iniciativa negándose a proponer las directivas que sean solicitadas por el Consejo de Ministros en estas reuniones informales(82). Por su parte el Consejo se compromete a tratar las nuevas propuestas legislativas en un debate preliminar abierto en el Consejo correspondiente a partir de la propuesta legislativa de la Comisión(83). Esta propuesta es dictaminada por el PE (con todas las salvedades del procedimiento de única lectura al que nos hemos referido) y el Consejo adopta una posición común. En segundo lugar, el PE puede guardar silencio o aprobar la posición común, en ambos casos ésta es adoptada. Si por mayoría absoluta aprueba enmiendas y la Comisión las acepta, el Consejo puede adoptar la posición común enmendada por mayoría cualificada o por unanimidad si el dictamen de la Comisión no es conforme. Tercero, en el caso de que el PE rechace la posición común o proponga enmiendas en una segunda votación reconsiderando su maximalista actitud de rechazo (producida por la convocatoria del comité de conciliación) el Consejo puede convocar el comité y seguidamente el PE deberá, o bien confirmar por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo de la posición común, en cuyo caso, el acto propuesto se considerará no adoptado, o bien proponer enmiendas. Por último, si el comité aprueba un proyecto común, el PE, por mayoría absoluta, y el Consejo, por mayoría cualificada, adoptarán el acto; si una de las dos Instituciones se abstuviere, éste no se aprobaría. Si el comité no es capaz de adoptar el proyecto se presume que el acto no está adoptado salvo que el Consejo, por mayoría cualificada, confirme la antigua posición común con las enmiendas parlamentarias, en cuyo caso es adoptado(a no ser que el PE rechace el texto por mayoría absoluta). Esta tercera lectura, como bien afirma RUIZ ROBLEDO, aunque parezca que el PE tiene la última palabra bloqueando el proceso en una especie de desaire institucional - aunque puede estar justificado por la dilación excesiva de los plazos de tal manera que las primigenias enmiendas parlamentarias necesiten de

una reconsideración material- , suponga la preeminencia del Consejo, pues éste está autorizado a decidir unilateralmente en ausencia de un acuerdo con el PE(84)

Por otra parte, la valoración positiva del procedimiento reside en la plena participación de los dos brazos de la autoridad legislativa en la elaboración del acto comunitario y su participación más igualitaria, a pesar de la anterior crítica, pues en definitiva ninguna de las dos Instituciones puede legislar contra la voluntad de la otra(85). Es la Comisión la que sin duda, a pesar de posiciones en contrario como la anteriormente citada, sale debilitada en la segunda fase del procedimiento, ya que el Consejo puede estatuir sobre la base de las enmiendas parlamentarias, desapareciendo la función "filtradora" de la Comisión. Además en el seno del comité de conciliación el papel de la Comisión se reduce a la de un mediador o consultor encargado de aproximar las posiciones entre los dos interlocutores legislativos(86). pero la idea misma de la codecisión "comporta la alteración del equilibrio institucional en el sentido de instaurar un diálogo directo entre las dos Instituciones que se reparten el poder legislativo"(87).

3. *Expectativas en su aplicación y desarrollo.*

La entrada en vigor del TUE el 1 de noviembre de 1993 ha abierto ya la práctica de acuerdos o convenciones interinstitucionales para poner en marcha, y para sobrepasar en un sentido democrático la aplicación del art. 189B, de tal manera que se puedan sentar bases procedimentales más allá de los tipificados y que pueda ser parámetro a tener en cuenta, a tenor del art.N citado, en la reforma prevista para 1996. Esta disciplina procedimental, para el PE, es una práctica corriente y una prueba de la importancia real y creciente del PE en los procedimientos constitucionales de la Unión Europea(88). Este es el sentido de los acuerdos interinstitucionales rubricados el 25 de octubre de 1993, los cuales no son sino "una primera etapa hacia la democratización y transparencia de las instituciones comunitarias y en particular del procedimiento legislativo"(89). Dentro de esta Declaración resaltamos dos aspectos: En primer lugar, que exista una transparencia en las votaciones del Consejo. En la Cumbre de Edimburgo se acordó

que el Consejo publicara las posiciones comunes con arreglo a los procedimientos de los artículos 189B y 189C TUE (incluidas las explicaciones de voto cuando lo soliciten las delegaciones) sin que se pueda impedir esa publicación aunque se oponga a ella la mayoría de los Estados miembros(90). Para el PE es "inaceptable y escandaloso"(91), como así lo ha manifestado en las Resoluciones citadas, el derecho del Consejo a no divulgar los resultados de voto, el no transmitirlo para su conocimiento al PE, sino también a los propios parlamentos nacionales.

Igualmente la aplicación del Tratado a las propuestas pendientes en el Consejo ha sido objeto de controversia. La Comisión se ha manifestado de acuerdo con modificar, en aras del procedimiento codecisorio, el fundamento jurídico de las propuestas pendientes. De todos modos, el PE ha constatado omisiones en diversas propuestas legislativas y, además, ha pedido a la Comisión que someta nuevas propuestas legislativas modificadas(92).

En la búsqueda de acuerdos sobre la puesta en marcha del comité de conciliación, es donde la idea de convención o acuerdo para su desarrollo emerge con mayor intensidad. Primeramente, la negativa del PE a que el Consejo tenga el monopolio de la convocatoria de dicho comité; y que sean ambas Instituciones, y no sólo el Consejo, de conformidad con el PE, quienes tengan la potestad de iniciativa(93). El PE ha determinado una serie de modalidades de funcionamiento para este Comité(94) que abarcan aspectos como la Presidencia, fechas, ponentes "ad hoc", formalización jurídica y lingüística, recuento nominal de los votos, secretaría del comité, sede, plazos etc. En definitiva, una "disciplina de procedimiento"(95). No obstante, las expectativas parlamentarias van más allá de estos aspectos, ciertamente más simbólicos que relevantes: Principalmente, superar el principio de al unanimidad en el seno del Consejo y lograr el compromiso recíproco entre el PE y Consejo de hacer valer la codecisión en todos los casos donde el Consejo decida por mayoría. La idea de sobrepasar por la vía convencional el propio art. 189B antes de 1996 está ya servida(96). Si se logra en este plazo, la práctica de la mutación seguirá omnipresente en la dinámica de la Integración, con sus luces y sombras; impregnando, como hasta ahora, todo el sistema "constitucional" comunitario.

NOTAS

- (1).- E. ALVAREZ CONDE (Dir.): "Código Constitucional Español". Madrid 1993. Ed. Colex.
- (2).- PE, Debats. Nº 2-234, sesión de 16/1/86, pág. 240.
- (3).- PE, Debats. Nº 2-231, sesión de 23/1/85, pág. 120. Ver Resolución de 23/4/85, DOCE C 343 de 31/12/85, págs. 59 y 60.
- (4).- Resolución PE de 14/12/89, DOCE C 15 de 22/1/90, págs. 323 y ss.
- (5).- DOCE C 129 de 20/5/91. Ver: J. DÍEZ HOCHLEITNER: "La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht". *Gaceta Jurídica de la CEE*. D-18, 1992, pág. 37.
- (6).- G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS: "La Constitución de la Comunidad Europea". *Noticias de la CEE*. Nº 100. El autor establece el término "Constitución" para referirse a los Tratados Constitutivos y los textos modificativos de aquéllos basándose en la expresión "Carta Constitucional" utilizada en el Dictamen TJCE 1/91 de 14/12/1991.
- (7).- Id., pág. 93.
- (8).- Id., pág. 98 y 99.
- (9).- "El Tratado de la Unión Europea: Análisis de su estructura general". *Gaceta Jurídica de la CEE* D-17, 1992, pág. 57.
- (10).- M. DUVERGER: "La fiebre liberal y la tortuga europea". Barcelona 1992. Ed. Ariel.
- (11).- "Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen". *Le Parlement Européen: Pouvoirs, élection, rôle futur*. Lieja 1976, pág. 51.
- (12).- Id., pág. 51.
- (13).- Doc. A3-195/90 de 25/6/90.
- (14).- Id., punto 33, pág. 9.
- (15).- Doc. de trabajo parlamentario: PE 203601 (Proyecto de Constitución y exposición de motivos. Ponente: HERMAN), pág. 2. Ver Proyecto de Constitución de la Unión Europea en DOCE C 61 de 28/2/94, págs. 156 y ss.
- (16).- Id., págs. 9 y 10.
- (17).- A. ALLUÉ BUIZA: "La estrategia constituyente del Parlamento Europeo y la democratización de las Comunidades Europeas". *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*. Nº 17, septiembre-octubre de 1990, pág. 558.
- (18).- Art. 31.1 del Proyecto.
- (19).- "Análisis del Proyecto de Constitución Europea". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Nº 18, 1994, págs. 3 y ss.
- (20).- Capítulo IV del Proyecto. Bien es verdad que el PE en sesión plenaria de 18 de septiembre de 1993, ha adoptado la ponencia de W. RO'HLEY acerca de la función del TJCE, la cual se manifiesta por la ampliación de sus funciones como Tribunal Constitucional.
- (21).- Sentencia de 14/12/1991. Rec. 1991.
- (22).- L. M. DÍEZ PICAZO: "Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. Nº 2, mayo-agosto de 1993, pág. 536.
- (23).- Rec. 1986. Vol IV.
- (24).- "La incidencia de la entrada en las Comunidades Europeas en el sistema constitucional de fuentes de derecho". *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas. Actas del V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Coordinador: L. AGUIAR DE LUQUE. Oñate 1986, pág. 127.
- (25).- "Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 34, enero-abril de 1992, págs. 51 y 52.
- (26).- Ver el esquema categorial para hacer reconocible el término "Constitución" en L. M. DÍEZ PICAZO: Ob. cit., pág. 544.
- (27).- SSTJCE de 22/5/1990 (Rec. 1990. Vol 5) y de 27/7/1992 (Rec. 1992. Vol VI).
- (28).- Ob. cit., pág. 66.
- (29).- "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Madrid 1985. Ed. Tecnos, págs. 180 y 181.
- (30).- C. BLUMAN: "Le Conseil Européen". *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. Nº 1, enero-marzo de 1970, págs 1 y ss.
- (31).- Ob. cit., pág. 533.
- (32).- P. PÉREZ TREMPES: "El ordenamiento comunitario y estatal: las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el derecho comparado". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Nº 18, 1994, págs. 51 y ss.
- (33).- Sobre el logro de la homogeneidad conceptual a alcanzar por los standards europeos de los elementos contenidos en el "Estado Constitucional" presente en los Estados miembros, ver: P. HÄBERLE: "Derecho Constitucional Común Europeo". *Revista de Estudios Políticos*. Nº 79, enero-mayo de 1993, pág. 23.
- (34).- E. GONZÁLEZ SANCHEZ: "La evolución institucional de la Unión Europea: Del sistema cuádrupartito previsto en los Tratados originarios a un sistema tripartito en la perspectiva de realización de la Unificación Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. Nº 1, enero-abril de 1994, pág. 108. El autor (Id., pág. 89) alude a esta confusión de poderes al monopolio de la iniciativa legislativa ya que "el contrapeso de poderes y la necesaria colaboración entre ambas instituciones se plasma en el contenido original del artículo 149 del Tratado CE, cuyo funcionamiento permitió hablar de un diálogo 'Consejo-Comisión' como marco del proceso de toma de decisiones en la Comunidad".
- (35).- A. OLESTI RAYO: "El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del Derecho Derivado de la Comunidad Europea". *Gaceta Jurídica de la CEE*. D.-20, 1993, pág. 121.
- (36).- Id., pág. 122.
- (37).- Id., pág. 122.
- (38).- Intervención del Eurodiputado DE GUCHT en la sesión plenaria de 17/11/95. PE, Debats. Nº 3-438, pág. 119.
- (39).- Curso sobre el "Parlamento Europeo" impartido en el Centro de Estudios Constitucionales en mayo de 1987.
- (40).- Punto 2.3.6. Ver W. NICOLL: "Le Procédure de concertation entre le Parlement Européen et le Conseil". *Revue Du Marché Commun*. Nº 293, enero de 1988, pág. 12.
- (41).- COM (81) 316 final. Así, la Comisión transmitió un Proyecto al PE (bloqueado por el veto impuesto por el Gobierno Danés) de Declaración Común.
- (42).- Apartados 1,2,3 y 4 respectivamente.
- (43).- Esta expresión es utilizada sin el más mínimo rubor por E. BARÓN: "la hora de la democracia". *El País*, 2 de julio de 1992, suplemento, pág. 5. Alegando la complejidad de las convenciones plasmadas en acuerdos interinstitucionales ya que "su explicación requiere tiempo y tacto. Objeción que se puede hacer extensiva a otras muchas decisiones políticas o vitales: la Constitución Española de 1978 no fué un tema fácil de explicar (sic.), como tampoco lo es la famosa política agrícola común por no citar temas de tan complicada comprensión como las reglas del criquet".
- (44).- Citado por A. OLESTI RAYO: ob. cit., pág. 123.
- (45).- Id., pág. 123.
- (46).- Como dice en su Sentencia de 12 de octubre de 1993 el Tribunal Constitucional federal Alemán (Texto en español en *Revista de Instituciones Europeas*. Nº 3, septiembre-diciembre de 1993, págs. 975 a 1030), "El Tratado de la Unión Europea representa un acuerdo de derecho internacional sobre una confederación de estados miembros orientada a su propio desarrollo...el cumplimiento y desarrollo del Tratado habrán de sustentarse en la voluntad de las partes contratantes". Por su parte, F.J. FONSECA MORILLO y J. A. MARTÍN BURGOS ("La Unión Europea: Génesis de Maastricht". *Revista de Instituciones Europeas*. Nº 2, mayo-agosto de 1992, pág. 561) afirman que "Maastricht no puede ser considerado como una reforma de los Tratados de Roma, sino como una superación del marco estrictamente comunitario estableciendo nuevas relaciones inéditas en el ámbito de la Teoría del Derecho y de la Ciencia Política, entre el núcleo comunitario y el intergubernamental, que encuentran su razón de ser en el marco de la Unión". Esta afirmación sería una vacuidad retórica como conclusión a este trabajo si no subyaciera

la idea de la inmediata trascendencia en los procedimientos de decisión al espíritu y letra del propio Tratado.

(47).- Intervención del Eurodiputado V. DER WAAL e la sesión plenaria de 17/11/93. PE, Debats...cit., pág. 121.

(48).- DOCE C 329 de 6/12/93, págs. 133 y ss.

(49).- Id., pág. 141.

(50).- F. CAPOFORTI: "El procedimiento de producción legislativa en las Comunidades Europeas". *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 16, enero-abril de 1986, pág. 263

(51).- Arrêt 1576/70. Rec. 1970, págs. 661 y ss.

(52).- Arrêt 29/10/80. Rec. 1980, págs. 3333 y ss. Arrêt 29/10/80. Rec. 1980, págs. 3393 y ss.

(53).- "Le Procédure de décision dans la Communauté et le nouveau Règlement Interieur du Parlement Européen". *Revue du Marché Commun*. N.º 248, junio-julio de 1981, pág. 278.

(54).- Art. 38.5 del Proyecto

(55).- Reglamento Euratom n.º 3954/87 del Consejo de 22/12/87. El actual art. 189C TUE amplía el ámbito de la cooperación a catorce arts.

(56).- Sentencia 2275/90. Rec. 1990, págs. 2041 y ss. Sentencia 7/7/92. Rec. 1992, págs. 4193 y ss.

(57).- Sentencia 22/5/90 cit., f.º jc.º 3.º

(58).- Sentencia 7/7/92 cit., f.º jc.º 13.º

(59).- Rec. 1991, pág. 2895, f.º jc.º 10.º

(60).- Id., pág. 2890.

(61).- Id., pág. 2893.

(62).- J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES, J. WEILAND. "Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires". Bruselas 1994, edit. Bruylant, págs. 369 y 370.

(63).- El Tratado de la Unión prevé la consulta en única lectura, el procedimiento de cooperación y el dictamen conforme. El PE consideró, en su Resolución de 7/4/92 sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental (DOCE C 125 de 18/5/92, pág. 82, punto g.), que "contiene una variedad tal de procedimientos, muchos de los cuales incluyen a su vez variantes, que se produce una falta de transparencia y claridad globales, lo que hace inevitables los conflictos referentes al fundamento jurídico".

(64).- DOCE C 129 de 20/5/91, pág. 138.

(65).- J. CLOOS... Ob. cit., pág. 371.

(66).- Ver Proyecto de Constitución: DOCE cit. Este Proyecto, al que auguramos una trayectoria similar al Proyecto de 1984, obedece a la estrategia parlamentaria de "convocar antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996, la celebración de una Convención Europea que congregue a los miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los Estados miembros de la Unión con el fin de adoptar, sobre la base de un proyecto de Constitución que habrá de ser sometido por el Parlamento Europeo, las líneas directrices para la Constitución de la Unión Europea y confiar al Parlamento Europeo la tarea de elaborar el proyecto definitivo" (Resolución PE sobre la Constitución de la Unión Europea de 10/2/94. DOCE cit., pág. 156, punto 2).

(67).- F. DE CARRERAS: Ob. cit., págs. 33 y 34.

(68).- Nótese que este procedimiento establecido en el Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales de 9/9/93 ha desaparecido del artículo 32 del Proyecto de 1994 en aras, probablemente de no establecer un "prius" procesal que perjudique la estrategia de negociación recogida en la Resolución PE de 10/2/94 citada.

(69).- A. RUIZ ROBLEDO: "Una nota sobre el 'iter legis' en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. N.º 18, 1994, pág. 180.

(70).- DOCE C 234 de 24/12/94, pág. 233.

(71).- F.J. FONSECA...Ob. cit., pág. 554.

(72).- Id., pág. 558.

(73).- J. CLOOS...Ob. cit., pág. 373.

(74).- Ob. cit., pág. 109.

(75).- J. DíEZ HOCHLEITNER. Ob. cit., pág. 20.

(76).- Id., pág. 24.

(77).- Esquema establecido en J. CLOOS...Ob. cit., págs. 375 y 376.

(78).- J. DíEZ HOCHLEITNER: ob. cit., pág. 32.

(79).- DOCE cit., punto c.

(80).- Id., punto e.

(81).- J. CLOOS...Ob. cit., pág. 375.

(82).- Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12/12/92. Conclusiones de la Presidencia. Borrador sn. 456/92, anexo 2 de la parte A, pág. 5.

(83).- Id., anexo 3 de la parte A, pág. 1.

(84).- A. RUIZ ROBLEDO: Ob. cit., págs. 175 y 176.

(85).- J. CLOOS...Ob. cit., pág. 379.

(86).- Id., págs. 380 y 381.

(87).- Id., pág. 382. En lo que respecta a los plazos de tres meses y de seis semanas introducidos en las diversas fases del "iter" legislativo, y prorrogables por un mes a tenor del apartado 7 del art. 189B, puede producir serios bloqueos y contradice con la perentoriedad de los objetivos y ámbitos comunitarios sometidos a este procedimiento. Sin embargo, la valoración positiva que las Instituciones hicieron en su día de la asunción de compromisos y adopción de decisiones sometidas al ámbito de la cooperación del AUE, cuyo procedimiento contenía iguales dilaciones temporales, nos permite hacer una valoración moderadamente positiva de su utilización.

(88).- Intervención del Eurodiputado PRAG en la sesión plenaria de 17/11/93. PE, Debats cit., pág. 119.

(89).- Resolución PE sobre la Democracia, la transparencia...DOCE cit., pág. 133.

(90).- Ver Resolución PE sobre la aplicación del Tratado de la Unión Europea de 28/10/93. Doce C 315 de 22 de noviembre de 1993, pág. 241.

(91).- Intervención del Eurodiputado DE GUCHT en la sesión plenaria de 27/10/93. PE, Debats. N.º 3-437, pág. 175.

(92).- Resolución PE sobre la aplicación del Tratado de la Unión a las propuestas pendientes en el Consejo de 31/10/93 para las que la entrada en vigor del Tratado supone un cambio de fundamento jurídico o de procedimiento, de 20/1/94. DOCE C 44 de 14/2/94, págs. 175 y ss.

(93).- Resolución sobre la Democracia, la transparencia...DOCE cit., pág. 133, punto 4.

(94).- Resolución PE de 17/11/93. DOCE cit., págs. 141 y 142.

(95).- Como así lo ha manifestado el Eurodiputado BRU PURÓN en la sesión plenaria de 17/11/93. PE, Debats cit., pág. 118.

(96).- Ver intervención del Eurodiputado SALZER en la sesión plenaria de 27/10/93. PE, Debats cit., pág. 178.

