

La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo

“La Europa por el ciudadano y para el ciudadano se afirma progresivamente. Es así como la aprobación de los textos de la elección del Parlamento por sufragio universal directo constituye el hecho político más importante de 1976, gracias al afianzamiento de los fundamentos democráticos de la construcción europea.

El ciudadano participará en el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad y sancionará a intervalos regulares las opciones adoptadas por sus representantes acerca de los objetivos y los elementos de la política comunitaria. Merced a esta legitimación directa, las elecciones le conferirán una nueva calidad a las decisiones adoptadas por las instancias europeas, especialmente en el aspecto presupuestario. La acción del Parlamento estará en gran medida inspirada por el contenido de los programas políticos bajo los cuales haya sido elegido”¹.

La afirmación anterior obedecía al hecho que el Consejo, que es el órgano político decisorio de las Comunidades Europeas, aprobó en 1976 el texto relativo a la elección del Parlamento por sufragio universal directo.

Firmado el Tratado en cuestión por los ministros, los Estados miembros procedieron a ratificarlo mediante sus respectivos procedimientos constitucionales.

Es así como las elecciones que, como sabemos, primitivamente se iban a llevar a cabo en junio de 1978, se efectuarán, imposterablemente, en junio de 1979.

¿Pero qué significa esta decisión calificada como “el hecho político más importante de 1976” en el ámbito de la comunidad europea?. Para compenetrarnos del significado de tan trascendental acontecimiento, parece del caso hacer una breve incursión retrospectiva sobre las instituciones comunitarias y la transmutación sufrida por el Parlamento Europeo.

¹Dixième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes. 1976. Section 3. pág. 23. Versión francesa. Traducción libre y personal.

I. LA COMUNIDAD DEL CARBÓN Y DEL ACERO: SU ASAMBLEA COMUN Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR

En mayo de 1977, celebró Europa y el mundo entero el vigésimo aniversario de aquella histórica declaración de Robert Schuman en el Salón del Reloj del Quai d'Orsay.

Dijo el Ministro: "el gobierno francés propone situar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una alta autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. Esta producción común será ofrecida a todo el mundo sin distinción ni exclusión...". El 18 de abril de 1951, era firmado en París el Tratado que instituía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En su virtud, "el Presidente de la República Federal de Alemania, Su Alteza Real, el Príncipe Real de Bélgica, el Presidente de la República francesa, el Presidente de la República italiana, Su Alteza Real la Gran Duquesa de Luxemburgo, Su Majestad la Reina de Holanda", se manifiestan "resueltos a sustituir sus rivalidades históricas por una fusión de sus intereses esenciales; a establecer, con la instauración de una comunidad económica, los cimientos de una comunidad más amplia y más profunda entre los pueblos, tanto tiempo divididos por conflictos sangrientos; y a echar las bases de instituciones capaces de orientar un destino común". Terminado el proceso de las ratificaciones, el Tratado entró en vigencia el 25 de julio de 1952.

Según Walter Lippman, se trataba de la "más audaz y la más constructiva iniciativa desde el final de la guerra". La idea fue acogida en forma favorable por el gobierno inglés de la época (Attlee), pero en definitiva Gran Bretaña no se incorpora a la Comunidad; reacia a todo vestigio de "supranacionalidad". La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se nos presentó como una entidad jurídica absolutamente original.

Los órganos de que estuvo provista dicha organización fueron los siguientes: la Alta Autoridad, compuesta por nueve miembros; es quién decidía. Ocho de los miembros eran nombrados por los gobiernos, y el noveno era "cooptado" entre ellos. La Alta Autoridad era asistida por un Comité Consultivo, compuesto por 51 miembros, designados entre los empresarios, los trabajadores, los consumidores y comerciantes, a partes iguales. El nombramiento de los integrantes de este Comité, lo efectuaba el Consejo dentro de una lista que debe comprender un número doble de personas del de puestos a ella asignados, siendo propuestos por las organizaciones representativas parti-

mentes. El Consejo de Ministros, compuesto por seis miembros, tenía por tarea esencial "armonizar la acción de la Alta Autoridad y la de los gobiernos". En los casos que el Tratado requiriera la opinión conforme del Consejo, se consideraba expresada dicha opinión si la proposición sometida por la Alta Autoridad lograba acuerdo según alguna de las siguientes modalidades:

— de la mayoría absoluta de los representantes de los estados miembros, comprendido en ella el voto del representante de uno de los estados que aseguren, por lo menos, el 20% del valor total de las producciones de carbón y acero de la Comunidad;

— en caso de división igual de votos y si la Alta Autoridad mantiene su proposición después de una segunda deliberación, de los representantes de dos estados miembros que aseguren cada uno el 20%, por lo menos, del valor total de las producciones de carbón y acero de la Comunidad;

— en el caso de que el Tratado requiera una decisión por unanimidad o una opinión unánime, la decisión o la opinión serán adoptadas cuando reúnan los votos de todos los miembros del Consejo;

— las decisiones del Consejo que no requieran una mayoría calificada o la unanimidad, serán adoptadas por la mayoría de los miembros que componen el Consejo; se reputará lograda esa mayoría si comprende la mayoría absoluta de los representantes de los estados miembros, comprendido en ella el voto del representante de uno de los estados que aseguren por lo menos el 20% del valor total de producciones de carbón y acero de la Comunidad.

Es precisamente a propósito del mecanismo elegido por la CECA para la adopción de sus decisiones, que se empezó a divulgar en Europa aquel equívoco concepto de la "supranacionalidad", capaz de despertar tantos anticuerpos. El propio Ministro Robert Schuman habría empleado por vez primera aquella expresión en un discurso pronunciado ante la Asamblea nacional francesa el 25 de julio de 1951, al declarar: "Lo esencial es crear una autoridad supranacional que sea la expresión de la solidaridad entre los países y a la cual se la confieran poderes propios de cada uno de ellos"².

Según el Diccionario de terminología de derecho internacional, la expresión puede definirse como un "calificativo que, aplicado a una

²Opinión expresada por D. Sidjanski en un artículo aparecido en la *Revue économique franco-suisse*, juillet 1953, Nº 7.

comunidad establecida entre estados, indica que sus órganos están dotados de poderes que en ciertas materias se ejercen directamente sobre las personas de esos estados”³.

En todo caso, el propio artículo 9 del Tratado de la CEEA señala que: “los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán introducciones de Gobierno alguno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter *supranacional* de sus funciones”.

Junto a la Alta Autoridad y al Consejo, ya mencionados, contemplaba el Tratado de la CEEA el Tribunal de Justicia; formado por siete jueces, designados de común acuerdo por los ministros y con competencia para pronunciarse sobre las diferencias relativas a la interpretación del Tratado. Sus fallos tienen fuerza ejecutoria directa en el territorio de los países miembros y ante el Tribunal, en los casos pertinentes, los particulares tienen derecho a recursos directos.

Dentro de este panorama institucional, se insertaba *la Asamblea Común, compuesta de representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad ejerciendo la facultad de control que se atribuye por el presente Tratado* (Artículo 20).

Se trata, históricamente, de la primera asamblea internacional de tipo parlamentario, provista de poderes limitados, pero reales.

En conformidad al artículo 21 del Tratado CEEA esta Asamblea “se compondrá de los delegados que los Parlamentos de los Estados miembros designen de su seno una vez por año, o sean elegidos por sufragio universal directo, según el procedimiento fijado por cada una de las Altas Partes Contratantes”.

Básicamente, observando esta institución cabe hacer los siguientes comentarios:

a) los miembros de la Asamblea eran delegados de los Parlamentos nacionales, elegidos por éstos según procedimientos determinados por los gobiernos.

Se trata, entonces, de representantes “de segundo grado”, elegidos mediante un procedimiento que cada Estado miembro es libre de determinar. Es así como un Estado podía elegir los representantes entre el conjunto de los miembros del Parlamento; otro Estado, entre los miembros de una sola Cámara; un partido mayoritario podría representar él a la totalidad de su país, etc...

³Dictionnaire de la terminologie du droit international, pp. 588-589. Paris, Sirey, 1960.

b) el número de delegados, en conformidad al artículo 21, era diverso según de qué país se tratara.

A Alemania, Francia e Italia le correspondían 18 delegados; a Bélgica y a Holanda: 10, Luxemburgo elegía 5 delegados. Es así como el Beneluz, con menos de 20 millones de habitantes, tenía una representación superior a cualquiera de los otros tres.

c) la Asamblea tenía, en efecto, un poder de "sanción política efectiva" ya que mediante escrutinio público podía aprobar una "moción de censura" por dos tercios de los miembros presentes y votantes, representantes de la mayoría de los miembros que componían la Asamblea. Ante tal hecho, "colectivamente" la Alta Autoridad debía abandonar sus funciones.

La "moción de censura" procedía frente a la discusión del informe general anual que le sometía la Alta Autoridad. Nos hallamos en presencia de un control "a posteriori" o frente a la figura constitucional que los británicos denominan "supervisión";

d) en la práctica, la Asamblea Común creó "comisiones parlamentarias", multiplicó sus sesiones, y dialogando con la Alta Autoridad, fue capaz de expresar sus puntos de vista, consejos y sugerencias en forma "previa" al Informe. Incluso, a pesar de no ejercer control alguno sobre el Consejo, mantuvo estrechas relaciones con éste, quien asistía a sus sesiones y respondía de las cuestiones planteadas. La Alta Autoridad contestaba verbalmente, o por escrito, las cuestiones formuladas por la Asamblea o por sus miembros;

e) La Asamblea era soberana para redactar su Reglamento interno, con el voto de la mayoría de los miembros que la componían;

f) debía tener una reunión ordinaria anual; convocarse automáticamente el segundo martes de mayo. El Consejo podía convocarla a reunión extraordinaria para dar su opinión sobre aquellas cuestiones que le fuesen sometidas. También podía autoconvocarse a requerimiento de la mayoría de sus miembros y reunirse a petición de la Alta Autoridad.

La Asamblea de la CEECA, profundamente consciente de detentar un atributo fundamental de todo parlamento, cual es el derecho de control político sobre el ejecutivo, y considerando su inserción en un esquema "de integración económica", mantuvo siempre su independencia frente al Consejo de Europa, que cuenta con una Asamblea de naturaleza simplemente "consultiva". Hubo una recomendación de que los miembros que podían integrar ambas instituciones fuesen los

mismos, a fin de mantener una visión global y coherente de la construcción europea⁴.

Sería erróneo creer que al amparo de la Asamblea de la CECA se fueron estructurando los grupos políticos de dimensión europea, que le están dando a la integración del Viejo Continente su verdadero contenido ideológico; otorgándole sentido y forma a un diálogo cuyos principales interlocutores sólo parecían ser la aristocracia técnica y las oligarquías empresariales y sindicales.

Aún cuando el Tratado de París que creó la CECA, no previó la existencia de grupos políticos en el seno de la Asamblea Común, los 78 parlamentarios, procedentes de dos repúblicas unitarias, tres monarquías constitucionales y una República federal devota todas del régimen parlamentario y —a excepción del Gran Ducado de Luxemburgo— del bicameralismo, no tardaron en entenderse.

Desde la primera sesión extraordinaria de la mencionada Asamblea, entendieron que representaba algo más que las clásicas delegaciones nacionales (marzo, 1953).

Es así como en junio de 1953, se aprobaba el artículo 34 del Reglamento que autorizaba la creación de grupos políticos en condiciones sumamente flexibles.

Los grupos políticos se constituirán después de poner en conocimiento del presidente de la Asamblea; una declaración de constitución, conteniendo la denominación del mismo; la firma de sus miembros y la indicación de su oficina. Esta declaración se publica en el Diario Oficial de la Comunidad.

El número mínimo de miembros necesarios para constituir un grupo era primitivamente 9 (hoy, son 17).

Constituye un hecho bastante revelador del espíritu que animaba a la fecha la construcción de Europa, y que hoy afortunadamente vemos renovado, la circunstancia que existan *grupos políticos extra-nacionales* en el seno de una asamblea comunitaria. El mismo día en

⁴En septiembre de 1952, la Asamblea consultiva del Consejo de Europa adoptó ciertas proposiciones británicas conocidas con el nombre de "Plan Eden" tendientes a colocar a la CECA en el esquema del Consejo de Europa. El Consejo de Europa entró en vigor el 3 de agosto de 1949 y pertenecen a él, desde 1949: Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Noruega, Italia, Luxemburgo, Francia, Holanda, Bélgica y Grecia. Posteriormente, adhirió en 1950: Islandia, Turquía, El Sarre, República Federal de Alemania. En 1956, lo hizo Austria.

La Asamblea Consultiva del Consejo de Europa es el órgano deliberante. Discute las cuestiones que son de su competencia y transmite sus conclusiones al Comité de Ministros bajo la forma de recomendaciones.

que la Asamblea de la CEEA procedía a reconocer oficialmente la existencia de estos grupos, se aprobaba el régimen financiero de los mismos, otorgándoles una participación para gastos de secretaría, variable según el número de inscritos en el Comité respectivo. Cuatro días después, se constituían los grupos correspondientes a la democracia cristiana; a los liberales y a los socialistas. Estas tres "familias" de partidos con vocación europea, ejercerán una vigilancia, un aporte y una dedicación decisiva en el quehacer de la Europa unida.

La creación de estos grupos era, por lo demás, un hecho perfectamente previsible; los partidos *socialistas* desde largo tiempo llevaban celebrando sus "Internacionales" que desbordaban el marco de las fronteras nacionales. Los *demócratacristianos*, después del famoso Congreso de 1947, integraron los "nuevos equipos internacionales". Ese mismo año, después de una reunión tenida en Oxford, un grupo de personalidades y de partidos afectos a los principios *liberales* formaron, asimismo, la "internacional liberal".

En sus estructuras actuales y concretamente frente a las Comunidades Europeas, la "Unión de los partidos socialistas de la Comunidad Europea" fue creada en abril de 1974.

La Federación de partidos liberales y democráticos data de marzo de 1976. (Reunión de Stuttgart). Esta Federación celebró en noviembre de ese año un congreso especial sobre la elaboración de un programa electoral para las elecciones directas del Parlamento Europeo. Por su parte, los demócratacristianos se han agrupado en el seno del Partido Popular europeo constituido en abril de 1976, en Bruselas.

Como señala Duverger, "a pesar del carácter nacional de su origen y de su desarrollo, todos los partidos políticos europeos no son más que formas particulares de grandes movimientos, y la solidaridad al interior de Europa está siendo cada vez más sentida por los partidos políticos"⁵.

Las ideas socialistas de la nueva Europa aparecen difundidas periódicamente en "El Correo Socialista europeo", cuyo equivalente mensual demócratacristiano lo constituyen los "Cuadernos europeos"; de buena difusión y prestigio.

El aporte que llevó a cabo la Asamblea Común de la CEEA no se circunscribió necesariamente a las materias propias del Tratado de París que le dio origen. En septiembre de 1952, los ministros de Relaciones Exteriores de los seis Estados miembros, le encargaron a dicha

⁵M. Duverger. "Les partis politiques en Europe", Nancy, Centre européen universitaire, fasc. 7.

Asamblea, a la cual se le agregaron 9 parlamentarios, (3 alemanes, 3 franceses y 3 italianos) la elaboración de un Proyecto concerniente a la creación de una Comunidad Política Europea. Dicha *Asamblea "ad hoc"*, debía cumplir el cometido que otro órgano similar, cual era el contemplado en el artículo 38 del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, no podía realizar por la reiterada demora que ocasionaba su ratificación.

En el cumplimiento de su nueva labor, la Asamblea demostró un criterio ecléctico al aprobar un proyecto equidistante de los nacionalismos presuntamente superados y de un federalismo prematuro.

Los ministros de Relaciones Exteriores prefirieron, en definitiva, no pronunciarse en relación al proyecto de Comunidad Política, debido entre otros factores que se fueron acumulando, al naufragio que tuvo en la Asamblea francesa el discutido Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. (319 votos contra 264).

Las instituciones previstas para la malograda Comunidad Política eran las siguientes:

— un Parlamento compuesto de dos cámaras: a) la Cámara de los pueblos, elegida por cinco años por sufragio universal en los diferentes países de la Comunidad; b) el Senado, formado por los representantes de cada Estado, elegidos por los parlamentos nacionales, igualmente por cinco años.

— un Consejo Ejecutivo europeo, teniendo a su cabeza un presidente elegido por el Senado. Este Consejo deberá obtener la confianza de las dos cámaras. Podría ser derrocado por el Senado, si este último eligiera un nuevo presidente, y por la Cámara, por medio de una moción de censura. El Consejo, a su vez, podía, en ciertos casos, disolver la Cámara.

— El Consejo de Ministros, tendrá por misión armonizar la acción del Consejo ejecutivo y la de los gobiernos de los estados miembros. Habría un Tribunal de Justicia y un Consejo Económico y Social.

A raíz de la mención de la Comunidad Política proyectada en aquella fecha y de la forma de su generación, resulta ilustrativo recordar dos hechos:

a) fue Sir Wiston Churchill quién propuso al Consejo de Europa la creación de una armada europea unificada, dirigida por un ministro europeo de defensa y sujeta al control democrático de una Asamblea que debía, a su vez, elaborar un Proyecto de Comunidad Política para Europa;

b) el General De Gaulle calificó, en cambio, el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa como "un organismo apátrida", "una

monstruosidad", Se trata, dirá después, de "un protocolo de abandono". Con igual intensidad criticó el proyecto de Comunidad Política. Las proposiciones de Palewski y Billote de 1951, de Peyrefitte de 1960, de Fouchet en 1961 y 1962, pretenden estructurar políticamente a Europa sobre bases estrictamente "confederales". (Ver: "Le Général De Gaulle et la Construction de L'Europe" (1940-1966). Edmond Jouve, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, pp. 191 a 341).

2. EL PARLAMENTO EUROPEO ANTES DE SU ELECCION DIRECTA

El 25 de marzo de 1957, los mismos estados miembros de la CECA firmaron, solemnemente, en Roma, los tratados que instituyen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

Ambos instrumentos entran en vigencia el 1º de enero de 1958. Por lo que respecta a la Asamblea que estos tratados crea, cabe señalar que mediante una Convención adjunta, se preceptúa lo siguiente:

"Los poderes y las competencias atribuidos a la Asamblea por el Tratado que instituye la CEE de una parte, y por el Tratado que instituye la CEEA (EURATOM) de otra, son ejercidos en las condiciones previstas respectivamente en estos Tratados, por una única Asamblea compuesta y designada según lo previsto en el artículo 138 de la CEE y en el artículo 128 del Tratado de la CEEA".

El 20 de marzo de 1958 esta Asamblea decidió denominarse "Asamblea Parlamentaria europea" y el 30 de marzo tomó el nombre de "Parlamento Europeo".

El artículo 2º de la Convención citada, afirma: "A partir de su entrada en funciones, la Asamblea única aludida en el artículo anterior sustituye a la Asamblea común prevista en el artículo 21 del Tratado de la CECA. Ejerce los poderes y competencias confiados a la Asamblea común por este Tratado, de acuerdo a las disposiciones del mismo".

El número de los delegados se modifica, ampliándolos, en los siguientes términos: a 36 para Alemania, Francia, Italia; a 14 para Bélgica y Holanda, a 6 para Luxemburgo. En Bruselas, el 22 de enero de 1972, se firma el Tratado entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas ya mencionados y Dinamarca, Irlanda, Noruega, Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En definitiva, Noruega no ratificará dicho Tratado. Conforme a

la situación actual, el Parlamento Europeo está compuesto por dos el número de delegados que se señala.

Bélgica	14	Italia	36
Dinamarca	10	Luxemburgo	6
Alemania	36	Holanda	14
Francia	36	Reino Unido	36
Irlanda	10		

No solamente se ha aumentado a 198 miembros el actual Parlamento. En la nueva situación, éste ejerce poderes de *deliberación y de control*.

Concretamente, en el caso de la Comunidad Económica Europea, se requiere la opinión previa del Parlamento en algunos aspectos vitales para ir configurando el Mercado Común proyectado.

Estos aspectos dicen relación a las siguientes materias, incluidas en los preceptos que se indican:

- reglamentaciones destinadas a eliminar las discriminaciones, de toda naturaleza, basada en la nacionalidad (art. 7);
- modificaciones de las disposiciones previstas para reducir progresivamente los derechos de aduana (art. 15, 7).
- reglamentaciones concernientes a la política agrícola común (art. 43, 2).
- supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (art. 56, 2).
- coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas propias de la libertad de establecimiento (art. 56).
- establecimiento de directivas para el reconocimiento de diplomas y para coordinar el ejercicio de actividades no asalariadas (art. 57).
- normas para suprimir restricciones a la libre prestación de servicios (art. 63).
- establecimientos de normas aplicables a los transportes internacionales (art. 75, 1).
- aprobación de directivas y reglamentos relativos a prohibir y controlar acuerdos entre empresas y prácticas que falseen la competencia comercial (art. 87, 1).
- establecimiento de directivas para aproximar legislaciones entre los estados miembros cuando éstas impliquen modificación de disposiciones legislativas (art. 100).
- cesación de la asistencia del Fondo Social Europeo (art. 126).

CÓMO VOTÓ EUROPA

	Abstención	Comunistas	Socialistas	D.C.	Democratas Europeos de progreso	Conservadores	Liberales	No Inscritos
Francia	(81) 39,22	20,5	19	23,5	22	7 ¹ 16,3	15	27,6 ¹ 18 ¹
Italia	(81) 14,1	29,6	24	16,3	13	37,1	30	6,2 5 9 ²
Gran Bretaña	(81) 69,5			33	18			50,6 61 13,1 2
Alemania	(81) 34,1	0,4		40,8	35	49,2	42	6 4
Holanda	(25) 42,2			30,4	9	35,6	10	16,4 4 2
Bélgica	(24) 21,6	2,6		23,3	7	37,6	10	16,2 4 3
Dinamarca	(16) 53	4,7	1	21,9	3	1,8		5,8 1 20,2 3 14,5 3 5
Irlanda	(15) 36,4			17	4	31,8	4	33,3 5
Luxemburgo	(6) 15	5		21,7	1	36,1	3	28,2 2
Repartición de 410 escaños		44		112		106 ¹	21	64 40 ¹ 23

¹Entre los elegidos de la Lista Veil, unos 7 a 9 parlamentarios integran el grupo Demócratacristiano. Otros, entre 16 a 18, son liberales.
²Los nueve italianos clasificados como "no inscritos" comprenden a dos elegidos de extrema izquierda; tres del partido radical y cuatro del Movimiento Social (extrema derecha).

- adopción de normas que impliquen financiar la Comunidad con recursos propios (art. 201).
- determinación del estatuto que regirá para los funcionarios y agentes de la Comunidad (art. 212).
- acuerdos y convenciones concluidas entre la Comunidad y los estados u organizaciones internacionales (art. 228).
- acciones de la Comunidad no previstas por el Tratado y necesarias para realizar uno de los objetivos de la Comunidad en desarrollo del artículo 235.
- proyectos de revisión del Tratado (art. 236).
- acuerdos de asociación entre la Comunidad y terceros países, uniones de Estados y organizaciones internacionales (art. 288).

En estos casos, el Parlamento no ejerce poderes propiamente legislativos. Se trata de poderes de *consulta* y de *control*. Los representantes definen su "posición". Si la Comisión (órgano comunitario y de proposición) adopta criterios y planteamientos diametralmente opuestos, podría buscar "conflictos" que desembocaran en interpelaciones y eventuales censuras.

La "moción de censura" está provista del mismo contenido y alcance de la analizada a raíz de la CEEA. En cuanto al control presupuestario, el Parlamento Europeo interviene en forma determinante, habida consideración a que la Comunidad cuenta con *recursos propios* emanados del arancel externo común y de una fracción de la TVA. El primer Tratado que atribuye *poderes presupuestarios* al Parlamento, es del 22 de abril de 1970.

Cuando se trata de gastos "no obligatorios", que no correspondan a compromisos de ejecución del Tratado, el Parlamento tiene la última palabra pudiendo desaprobarnos. Tratándose de gastos "obligatorios", el Parlamento hace proposiciones que decide el Consejo en última instancia, por mayoría calificada. A tal efecto, en el seno del Consejo; Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia disponen de 10 votos cada uno; Bélgica y Holanda, de 5 votos; Dinamarca e Irlanda, de 3; Luxemburgo, de 2. La mayoría requiere de 41 votos.

Un segundo Tratado (22 de julio 1975) convierte al Parlamento en un verdadero Tribunal de Cuentas en relación a los gastos "obligatorios" aumentando, consecuentemente, sus facultades.

Por lo visto, puede apreciarse una tendencia leve, pero constante en el ámbito comunitario europeo, de robustecer la acción de su Parlamento.

Llama la atención el hecho que *desde mayo de 1960* exista un “proyecto de convención sobre elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo”, y que la idea sólo haya prosperado 16 años después. A mayor abundamiento, aquel proyecto de 1960 fue aprobado en su oportunidad tanto por la Asamblea Parlamentaria Europea como por la Comisión de las Comunidades.

Intentaremos más adelante, precisar las causas de tanta demora, pese a las reiteradas críticas de “desviación tecnocrática” que en forma insistente se han formulado a las Comunidades Europeas y a la participación cotidiana y activa que han desarrollado en su ámbito partidos políticos ostensiblemente “europeizados”. Esos partidos políticos al escribir estas líneas integran el Parlamento Europeo conforme a la siguiente distribución:

- grupo socialista, 65 representantes;
- grupo demócratacristiano, 49;
- grupo liberal y democrático, 26;
- grupo conservador europeo, 17;
- grupo de demócratas europeos de progreso, 17;
- grupo comunista, 17.

Para el mejor desarrollo de sus funciones, el Parlamento Europeo cuenta con las siguientes comisiones:

- de asuntos sociales;
- del empleo y de la educación;
- de la política regional;
- del territorio y los transportes;
- del medio ambiente;
- de la salud pública y de la protección a los consumidores;
- de la energía e investigación;
- del presupuesto.

3. POSIBLES CAUSAS DEL RETARDO

a) La institución del parlamento en general, proyecta, en mayor o menor medida, desde antes de la década de los 60, una imagen de postulación.

En Francia, especialmente, sufre un descrédito grave y la Constitución de 1958 convertida al Presidente de la República en la pieza fun-

damental del sistema. De hecho, ya durante la III y la IV Repúblicas las principales leyes no emanaron del Parlamento⁶.

Por cierto, la afirmación no es válida para Gran Bretaña, que permanece, por diversas razones, marginada de las Comunidades Europeas hasta 1972.

b) El diálogo permanente de los órganos comunitarios (las Comisiones) con los representantes de los gobiernos de los estados-miembros, producían la sensación que era posible detectar "el bien común regional" sin ingerencias ideológicas, sin representantes que podían desconocer los complejos problemas técnicos involucrados en las decisiones "de compromiso y equilibrio" propias, por lo demás, de todo proceso de integración económica.

c) El diálogo orgánico y periódico de las entidades comunitarias con los representantes de las principales actividades económicas y profesionales de los países miembros, proyecta una imagen de "legitimidad" y de respeto a los distintos intereses comprometidos en el proceso.

No olvidemos que en el seno del Comité Económico y Social están representados los diversos sectores de la vida económica y social europea: empresarios, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes, artesanos, profesiones liberales, etc. Aquellas fuerzas también se han "europeizado" a fin de seguir de cerca e influir en el proceso...

d) La existencia de opiniones políticas enemigas del proyecto de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal no son escasas.

Alain Peyrefitte parece representarlas, cuando afirma: "La Asamblea habría de ubicarse frente a "ejecutivos" europeos, que no son legítimos y gobiernos legítimos que aún no son europeos. Se proclamaría, entonces, la única intérprete de la soberanía popular europea. Sería la única columna sobre la que descansaría todo el edificio europeo. Se correría el riesgo de llegar a un régimen de asamblea"⁷.

e) Las dificultades de llegar a un sistema electoral único y de aplicación simultánea y uniforme no eran fácilmente superable. Los países de menor población, de seguirse un criterio simplemente aritmético, tendrían un número de representantes ínfimo. Los países tienen el siguiente porcentaje de la población comunitaria:

⁶En su obra sobre: "Los regímenes políticos contemporáneos", Manuel Jiménez de Parga, realiza un interesante análisis de la Constitución de 1958. Editorial Tecnos S. A. Madrid 1960. Págs. 169 y siguientes.

⁷Peyrefitt: "L'avenir de l'Europe". Le Monde 15 septiembre de 1960. Citado por Edmond Joue en la obra ya individualizada, pág. 423.

Alemania Federal	: 24,21%	Irlanda	: 1,18%
Bélgica	: 3,81	Italia	: 21,31
Dinamarca	: 1,96	Luxemburgo	: 0,14
Francia	: 20,29	Holanda	: 5,22
Gran Bretaña	: 21,90		

f) Algunos piensan, con temor, que los representantes de un país nada podrían hacer si los diputados de los ocho países restantes acordaran actuar con criterio uniforme, en un desborde de supranacionalidad, en materias que puedan perjudicarlos seriamente.

g) Se estima de otra parte, que no existiendo propiamente un "Poder Ejecutivo europeo", resulta artificial crea un Parlamento. Después de la creación en 1975 del Consejo Europeo (reuniones regulares de jefes de gobierno) la Comunidad cuenta con un embrión de poder ejecutivo, y en cuanto a las verdaderas atribuciones del Parlamento... están por verse.

h) Por otra parte, se sostenía por algunos que, los artículos 138 del Tratado CEE y 108 del Tratado CEEA concernientes a la materia, no tienen plazo. Los preceptos mencionados señalan que la Asamblea elaborará proyectos que permitan la elección por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados Miembros. El Consejo, por unanimidad, adoptará las disposiciones que deberán poner en práctica los Estados miembros según sus reglas constitucionales respectivas.

4. LA ELECCION DIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Como se señaló anteriormente, el Consejo aprobó los textos concernientes a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por *sufragio universal directo* en su sesión del 20 de septiembre de 1976. En virtud de dicha decisión se han determinado las disposiciones esenciales que regirán sobre la materia. Sintetizándolas, podemos señalar las siguientes:

a) Miembros que les corresponderá elegir a los pueblos de cada nación (porcentaje de la población total de la Comunidad; número-promedio de electores por cada elegido).

Obviamente el debate del número de representantes correspondiente a cada país ha sido intenso y como todas las cuestiones de esta naturaleza se ha impuesto una solución de compromiso. Los electores alemanes, británicos, italianos quedan subrepresentados. Los de Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca, Bélgica, obtienen ventaja. Es así como, por

<i>País</i>	<i>Representantes</i>	<i>% Población Total</i>	<i>Electores (en miles)</i>
Alemania	81	24,2	588
Bélgica	24	3,8	276
Dinamarca	16	1,9	220
Francia	81	20,3	410
Gran Bretaña	81	21,2	503
Irlanda	15	1,8	138
Italia	81	21,3	486
Luxemburgo	6	0,14	34
Holanda	25	5,2	340

ejemplo, un elector luxemburgués vale diez holandeses, doce franceses, quince alemanes⁸.

b) La duración del mandato de los representantes es de cinco años, pudiendo ser reelegidos.

c) La calidad de representante al Parlamento Europeo es compatible con la de parlamentario en un estado miembro.

d) La calidad de representante al Parlamento Europeo es incompatible con la de integrante de un gobierno y con el ejercicio de funciones en las instituciones y en los órganos comunitarios.

e) Se prevé que para lo sucesivo, el Parlamento elaborará un proyecto de procedimiento electoral uniforme. En tanto éste no entre en vigencia, el procedimiento se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales pertinentes.

f) Cada Estado miembro determinará el día en que se deberá proceder a la elección de los miembros del Parlamento, en el entendido que dicha fecha debe estar comprendida dentro de igual período para el conjunto de los países.

g) Le corresponde a cada Estado miembro establecer el procedimiento para el caso de que se produjere alguna vacante en el curso del mandato, la que será llenada por el resto del lapso que falte para cumplir los cinco años previstos.

Los nueve países miembros han procedido a ratificar el Tratado mencionado. En forma muy sucinta podemos señalar que el debate generado en torno a esta trascendental cuestión ha despertado reacciones muy disímiles que varían tanto por consideraciones propias de las distintas ideologías políticas en juego, como por situaciones peculiares de cada nación involucrada.

Es así, por ejemplo, que en Alemania Federal, los cuatro partidos

⁸Revista Comunidad Europea, Año xiv. Número 149, julio de 1978.

del Bundestag: social-democracia, liberal, democratacristiano y social-cristianos bávaros, se han mostrado partidarios, sin reservas, del Parlamento Europeo así concebido. Incluso, los principales líderes de dichos partidos han anunciado sus candidaturas respectivas para integrarlo.

En Alemania se ha adoptado para elección del Parlamento Europeo la misma cláusula que elimina de los parlamentos nacionales a los partidos que obtuvieren menos del 5% de los sufragios.

A raíz de la discusión del Parlamento Europeo se planteó en Bélgica, con gran intensidad, la secular querrela entre flamencos y valones. Incluso, el Ministro del Interior propuso repartir los 24 asientos correspondiente a Bélgica, de la siguiente forma: 12 para Flandes; 8 para Valonia y 4 para Bruselas. Los federalistas flamencos, en cambio, fueron partidarios de un federalismo a sólo dos bandas que neutralizaría a Bruselas. Es curioso observar que mientras se pretende un Parlamento de fronteras ideológicas, sean las fronteras lingüísticas e históricas las que predominen en algunos países. En ambos casos, el concepto clásico de estado-nación no parece constituir una inquietud determinante. También Gran Bretaña duda sobre el modo de llevar a cabo escrutinios nacionales, considerando la situación de Escocia y del País de Gales. Los regionalistas, obviamente, aprovechan la ocasión para robustecer sus reivindicaciones.

En el caso de Gran Bretaña, los liberales aparecen claramente "europeístas"; los laboristas se muestran recelosos y partidarios de elecciones en base a una representación proporcional y los conservadores se inclinan por el escrutinio mayoritario.

El Parlamento italiano fue el primero en ratificar el Tratado en comentario. En la Cámara de Diputados obtuvo 384 votos a favor y sólo 16 en contra. El Senado lo aprobó por unanimidad.

Luxemburgo y Holanda se mostraron francamente partidarios de la elección directa del Parlamento Europeo, salvo los partidos comunistas respectivos, sobradamente minoritarios en ambos estados.

La situación que se planteó en Francia en cambio fue extraordinariamente compleja. El Parlamento Europeo por elección directa, dividió tanto a la mayoría, como a la oposición. Mitterand, en carta de 7 de abril de 1977, señalaba a Marchais la necesidad de incorporar en el Programa Común de la Izquierda, la plena adhesión de ésta al Tratado pertinente. Después de una reacción comunista totalmente desfavorable, Marchais precisó que la elección directa del Parlamento Europeo sólo sería aceptable si mediara un compromiso solemne y obligatorio de que los representantes al nuevo Parlamento no pudie-

ran, por motivo alguno, "mettre en cause l'indépendance et la souveraineté nationales".

Al extremo del espectro político francés, Chirac señalaba que su partido sólo aprobaría el Tratado en comentario si concurrían, copulativamente, cuatro requisitos condicionantes: la Asamblea no tendría ni podría darse mayores poderes que los actuales; que los pueblos de los nueve países votaran al mismo tiempo; que la Ley electoral respectiva descartara una representación regional y que "las condiciones" de la reunión de la Asamblea europea sean precisadas. (Esta última condición dejaría al órgano desprovisto de la posibilidad de determinar sus fechas de reuniones y su propio "orden del día").

Para M. Debré, el más connotado exégeta de De Gaulle, la elección del Parlamento europeo por sufragio universal conduciría al "atlantismo". Dio dos razones para ello: la primera, es que se trata de una nueva etapa hacia la integración con naciones europeas que no tienen una política exterior independiente de la de Estados Unidos de Norteamérica. La segunda, es que aquel Parlamento se ocuparía inmediatamente de los problemas exteriores y militares de Francia, la que se encontraría acusada de no estar integrada en la OTAN. En el aspecto constitucional, señaló Debré que la Constitución francesa había señalado los únicos casos en que se podrá recurrir al sufragio universal.

En aplicación del artículo 54 de la Constitución francesa, el Presidente Giscard d'Estaing, antes de someter a la aprobación del Parlamento la decisión relativa a la elección por sufragio universal directo de la Asamblea Europea, quiso conocer la opinión del Consejo constitucional francés sobre la constitucionalidad de dicho compromiso internacional.

El consejo estimó que el Tratado no modificaba ni las competencias ni los poderes otorgados en su oportunidad a las Comunidades Europeas. Tampoco, estimó, modifica *la naturaleza* de la Asamblea primitivamente concebida. En cuanto al riesgo de que la elección por sufragio universal creara una "dinámica de soberanía" que transformaría la institución en una verdadera Asamblea *constituyente*, el Consejo estimó que la institución proyectada, no podría invadir las atribuciones de los poderes públicos nacionales, especialmente las del Parlamento y las privativas del Presidente de la República.

Para ser más preciso, añadió que toda evolución en ese sentido debía ser resultado de un nuevo tratado internacional modificadorio de los anteriores, sometido a los procedimientos constitucionales franceses. Añadió que la proyectada Asamblea europea no pertenecería al orden institucional de la República y no podía participar del ejercicio

de la soberanía nacional ni atentar contra el principio de la indivisibilidad de la República. O sea, el Consejo declaró constitucional el Tratado, pero aprovechó la oportunidad de elaborar una verdadera "carta sobre la soberanía en Francia" que, al menos mientras dure la v República, perfila una doctrina constitucional *restrictiva* en relación a la integración europea, si ésta resuelve orientarse a instancias más federativas, lo cual no parece factible, por ahora.

El dictamen del Consejo constitucional francés debe haber tranquilizado a los británicos y daneses que compartían en una medida similar las mismas inquietudes, aún cuando no llegaron a elaborar una doctrina sobre el problema.

5. COMPETENCIA DEL PARLAMENTO

Las competencias del Parlamento Europeo que van desde su intervención en el proceso legislativo mismo a la aprobación del presupuesto, comprendiendo el control del ejecutivo y una activa cooperación política, comprenden básicamente seis aspectos:

- a) el derecho de participar activamente en la elaboración de la legislación comunitaria mediante consultas sistemáticas;
- b) el derecho de plantear cuestiones a la Comisión, al Consejo y a los Ministros para obtener informaciones suplementarias;
- c) el poder de hacer dimitir a la Comisión Europea aprobando una moción de censura;
- d) la facultad de modificar, aprobar o rechazar el presupuesto comunitario;
- e) el derecho de deliberar sobre las actuaciones del Consejo o de la Comisión en sus quehaceres sobre las políticas comunitarias y de sugerirles, eventualmente, líneas de conducta;
- f) el derecho de intervenir en la evolución de la denominada cooperación política.

Las normas jurídicas que regularon las elecciones directas del Parlamento Europeo que se efectuaron el 7, 8, 9, y 10 de junio de 1979 no prevén ninguna modificación de las competencias de aquella institución, pero al permitir expresarse a cada ciudadano, sin duda alguna se reforzará el peso moral, ya importante, de la Asamblea.

Será la primera manifestación de una ciudadanía europea cuyas expresiones posteriores resultan imprevisibles.

6. LAS FEDERACIONES DE PARTIDOS

Las tres federaciones europeas de partidos políticos pueden apreciarse en el Cuadro siguiente:

LAS TRES FEDERACIONES EUROPEAS

	<i>Partido Popular</i>	<i>Demócratas Liberales</i>	<i>Socialistas</i>
Alemania	Christliche Demokratische Unión (C.D.U.) Christlich Soziale Union (C.S.U.)	Freie Demokratische Partei (F.D.P.)	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (S.P.D.)
Bélgica	Christelijke Volkspartij (C.V.P.) (Flamenco) Parti Social-Chretien (P.S.C.) (Valón)	Parti Liberal (P.L.) Parti des Reformes et de la Liberté (P.R.L.W.) (Valón) Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (P.V.V.) (Flamenco)	Parti Socialiste Belge (P.S.B.) (Valón) Belgische Socialistische Partij (B.S.P.) (Flamenco)
Dinamarca		Venstres Landsorganisation	Sozialdemokratiet
Gran Bretaña (Irlanda del Norte)		Liberal Party Organisation	Labour Party Social Democratic and Labour Party
Francia	Centre des Democratres Sociaux	Parti Radical Socialiste Mouvement des Radicaux de Gauche (M.R.G.) ¹ Parti Républicain (P.R.)	Parti Socialiste (P.S.)

¹El M.R.G. anunció últimamente que se separaría de la Federación pero que continuaría teniendo relaciones bilaterales con los partidos liberales de izquierda.

	<i>Partido Popular</i>	<i>Democratas Liberales</i>	<i>Socialistas</i>
<i>Irlanda</i>	Fine Gael		Irish Labour Party
<i>Italia</i>	Democrazia Cristiana (D.C.) Sudtiroleo Volkspartei (S.V.P.)	Partido Liberale (P.L.I.) Partido Republicano (P.R.I.)	Partido Socialista (P.S.I.) Partido Socialista Democratico (P.S.O.I.)
<i>Luxemburgo</i>	Parti Chrétien Social (P.C.S.)	Parti Démocratique (P.D.)	Parti Ouvrier Socialiste (P.O.S.I.)
<i>Países Bajos</i>	Anti-Revolutionaire Partij (A.R.P.) Christelijke Historische Unie (C.H.U.) Katholieke Volkspartij (K.V.P.)	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (V.V.D.)	Partij van de Arbeid (P.v.d.A.)

7. LAS PRIMERAS ELECCIONES EUROPEAS Y SU RESULTADO

Tal como estaba previsto, los escrutinios de las primeras elecciones europeas por sufragio universal directo tuvieron lugar en todos los países de la Comunidad entre el jueves 7 y el domingo 10 de junio de 1979. El Reino Unido, Holanda, Dinamarca e Irlanda se pronunciaron el día 7. Por su parte, Francia, Bélgica, Luxemburgo y la República Federal Alemana votaron el 10. El nuevo Parlamento entró en funciones el 17 de julio recién pasado.

Mucho se ha especulado acerca de los porcentajes de abstención, insinuándose que Europa no le habría atribuido mayor importancia a las elecciones. Ello no parece ser efectivo en Italia (14,1%); en Luxemburgo (15%); en Bélgica (21,6%). Los otros países, en cambio, exhiben, en orden creciente, los siguientes porcentajes de abstención: Alemania, 34,1%; Irlanda, 36,4%; Francia, 39,22%; Dinamarca, 53% y Gran Bretaña, 69,5%.

Un analista inglés⁹ explica el fenómeno recién señalado atribuyéndolo a ignorancia de la opinión pública británica sobre el verdadero contenido y alcance de la elección. Para él resulta muy claro que el desinterés inglés no expresa una hostilidad hacia la Comunidad Europea, sino, lisa y llanamente, una notoria *insuficiencia de información*. Entre los laboristas, la abstención debió superar el 70%, lo que explica el triunfo conservador en el Reino Unido y la disminución de la votación socialista en el ámbito comunitario.

Los comentaristas de los resultados electorales en Dinamarca destacan el hecho que se han repetido en esta oportunidad, casi exactamente las posiciones que adoptaron los partidos a raíz del referendium del 2 de octubre de 1972 sobre la adhesión de Dinamarca al Tratado de Roma¹⁰.

La visión "europeísta" de los daneses parecería "congelada". En Bélgica, la regionalización que se perfila lentamente, se traduce en el distinto comportamiento del elector flamenco en relación al valón. En Flandes los socialcristianos obtienen 7 elegidos, los socialistas, tres; los liberales, dos. En la parte francofona del país, en cambio, los socialistas obtienen 4 escaños; los socialcristianos, tres y dos los liberales.

En la República Federal de Alemania, el ex Canciller Willy Brandt, europeísta indiscutido, al conocer la derrota socialdemócrata habría

⁹La opinión pertenece a Scott-Hopkins, dirigente del grupo conservador inglés y se reproduce en "Le Monde" (Sélection Hebdomadaire) N° 1.597 del 7 de junio.

¹⁰Artículo del corresponsal de "Le Monde", Camille Olsen, 7 de junio de 1979.

perdido su sangre fría ante la televisión y él que sostuviera que el Parlamento era la fuerza matriz de la Comunidad, llegó a sostener que los ciudadanos, en verdad, no se interesaban en la elección de una institución desprovista de poderes reales¹¹. En Alemania la Democracia Cristiana obtuvo el 49,2% de los votos y 42 escaños. La Socialdemocracia logró el 40,8% del electorado y eligió 35 "eurodiputados".

Se comenta en relación al resultado electoral de Italia que si Europa esta vez votó "centroderecha", Italia lo hizo "centroizquierda". El pueblo italiano llamado a las urnas dos veces en ocho días mostró los más bajos índices de abstención y el mayor número de votación comunista (29,6%) lo que los hace elegir 24 diputados del total de 81. El resto lo componen: 30 demócratacristianos; 13 socialistas; 5 liberales; 3 radicales; 4 de extrema derecha y 2 de extrema izquierda. No olvidemos que los eurocomunistas italianos no plantean los recelos anti-europeístas de sus colegas franceses.

En Francia fue evidente el triunfo del Presidente de la República cuyo partido obtuvo el 27,6% de los votos y 25 escaños. Es cierto que entre los elegidos de la lista de la popular ministro Veil figuran aproximadamente unos 7 demócratas. Simone Veil es la Presidente del nuevo Parlamento. El partido de Chirac que se presentó a la elección con el nacionalista rótulo de "Defensa de los intereses de Francia en Europa" obtuvo sólo 15 elegidos y el 16,3% de la votación. Los comunistas franceses lograron el 20,5% de la votación y los socialistas el 23,5%.

En el cuadro que se inserta pueden contemplarse los principales datos que constituyen el panorama del Parlamento Europeo recién elegido¹².

¹¹Artículo de Jean Wetz en "Le Monde" del 7 de junio.

¹²El cuadro está adoptado de un gráfico que publicara sobre la materia la revista "Le Nouvel Observateur" en su edición del 7 a 13 de junio de 1979.