

## LAS INCIDENCIAS INSTITUCIONALES DEL INFORME TINDEMANS

por Antonio TRUYOL Y SERRA (\*)

*Al profesor Manlio UDINA (\*\*)*

### I. EL INFORME TINDEMANS Y SUS PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES

El «informe sobre la Unión Europea» presentado al Consejo Europeo el 29 de diciembre de 1975 por el primer ministro del Reino de Bélgica, Sr. Leo Tindemans, comúnmente conocido como «informe Tindemans», y que en otro lugar hemos sometido a una consideración general (1), no podía dejar de prestar atención preferente al aspecto institucional al tratar de perfilar dicha Unión.

Elaborado el informe, como es sabido, como consecuencia del encargo recibido de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Europea el 10 de diciembre de 1974, su objeto era precisar lo que habría de ser la «Unión Europea», que la Conferencia en la «cumbre» de París de 19 y 20 de octubre de 1972 había fijado como meta de la acción comunitaria para antes de que finalizase la década actual. Ha tenido en cuenta una serie de informes previos de los diversos organismos comunitarios y una amplísima exploración personal en los medios más representativos del conjunto de la opinión pública de los nueve países miembros de la Comunidad. Existían, en efecto, divergencias, o incluso incertidumbre al respecto, facilitadas por la generalidad de la fórmula utilizada. Ejemplo memorable de ello fue la «confesión» intencionada de Mr. Callaghan, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, ante la reunión del Consejo de 1 de abril de 1974, en Luxemburgo, de su ignorancia de lo que significara «Unión Europea» (2). Tal situación justificaba ple-

---

(\*) Catedrático de Derecho y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

(\*\*) No habiendo podido finalmente corresponder, en su día, a la invitación que me fue hecha para participar en el libro dedicado al profesor Udina con motivo de su jubilación, me es grato asociarme al homenaje en esta ocasión.

(1) «El informe Tindemans», nota en *Revista Española de Derecho Internacional*, XXIX (1976), número 1, págs. 91-99, que tendremos en cuenta aquí en lo que toca al aspecto institucional.

(2) *Bull. CE*, 3-1974, punto 1104, pág. 19: «Hay también otra frase que nos inquieta en el comunicado de la Conferencia en la cumbre de París: se trata de la intención declarada de transformar el conjunto de las relaciones de los Estados miembros en una unión europea, a lo

namente una amplia y detenida consulta como la realizada por el Sr. Tindemans, realmente impresionante a la vista del número y de la calidad de sus interlocutores a lo largo y lo ancho de la Comunidad.

Para comprender las propuestas del informe Tindemans (3) en el aspecto que aquí nos interesa, es preciso tener presente una idea central que una y otra vez irrumpe en sus páginas como un **leitmotiv**: la de que la proyectada Unión Europea es algo distinto de la Comunidad actual, por lo que estamos en un período de transición durante el cual se operará entre los Nueve una **mutación cualitativa**. Esto quiere decir que la Unión Europea no es la simple culminación de la Comunidad Europea: es «una fase nueva en el camino de la unificación de Europa, la cual sólo puede ser el resultado de un proceso continuo» (4). Ello implica ciertamente, y ante todo, salvaguardar lo ya conseguido, el **acquis communautaire**, un patrimonio que por desgracia, debido a la crisis actual de la Comunidad —cuya realidad constata con lucidez el Sr. Tindemans—, está en peligro; pero implica también, más allá de este objetivo que bien pudiéramos calificar de defensivo, un «salto adelante significativo» (5), la formulación de «objetivos nuevos», cuya virtualidad rebasa el marco de la Comunidad tal y como la han configurado los Tratados de París y de Roma y su ulterior desarrollo.

Es un hecho ampliamente admitido que las instituciones de la Comunidad no están ya en condiciones de hacer frente a las necesidades de una vida comunitaria que, pese a todo, se hace cada vez más densa e independiente. De ahí la urgencia de dotar a la Unión Europea de «instituciones que tengan la autoridad necesaria para definir una visión política común, global y coherente, la eficacia indispensable para la acción, la legitimidad necesaria para el control democrático» (6).

La concepción de una «mutación cualitativa» del informe Tindemans, que le conduce a ver en la Unión Europea el armazón de toda una «nueva sociedad» adecuada a la era postindustrial que ya va siendo la nuestra, no deja de recordar la expuesta por el antiguo miembro de la Comisión de la Comunidad profesor Ralf Dahrendorf, para quien la Comunidad Europea, la por él llamada «primera Europa», a la que no regatea los aciertos y logros, ha dado de sí aquello de que era capaz y tiene que transformarse en la «tercera Europa» de la Unión Europea, constituyendo la fase actual de transición algo así como una «segunda Europa», cuya vocación consiste precisamente en alumbrar la Unión (7).

El informe Tindemans anuncia por otra parte desde el principio la consecuencia ineludible, o en otros términos el precio a pagar por el advenimiento de la

---

más tardar en 1980. ¿Qué quiere decir esto? ¿Debe tomarse literalmente? Ello nos parece presuponer cambios desprovistos de todo realismo y que no responden a los deseos de nuestros pueblos, y desde luego no del pueblo británico. Creo comprender que se está a punto de iniciar trabajos en el seno de la Comunidad para esclarecer este punto. Seguiré esta cuestión con atención, al objeto de ver si estos esclarecimientos contribuirán a disipar nuestras inquietudes.»

(3) *Suppl. Bull. CE*, 1-1976, *passim*. Citaremos por él el informe. Las cursivas en los textos del mismo son del original.

(4) Carta de presentación del informe, *loc. cit.*, pág. 6.

(5) *Ibid.*, *ibid.*

(6) *Loc. cit.*, pág. 13.

(7) Cf. su *Plädoyer für die Europäische Union*, Munich-Zurich, 1973, pág. 15.

nueva realidad esperada, en el plano institucional; porque las opciones inherentes a la «nueva sociedad» que ha de plasmar en la Unión Europea «no caben sin transferencia de competencias a órganos comunes», ni «sin coerciones, libremente aceptadas ciertamente, pero ejercitadas [juego sin reservas]» (8). El primer ministro belga, escribiendo aquí como político y no como teórico de la integración europea (lo cual no excluye, como podremos comprobar, que no posea en cuanto tal una doctrina de ésta), no podía aludir mejor a la supranacionalidad de las instituciones sin emplear la palabra, cuyos efectos traumatizantes sobre determinados sectores son notorios.

Antes de abordar propiamente las innovaciones institucionales que estima ineludibles, el Sr. Tindemans sienta una afirmación de principio que difícilmente podrá ser impugnada; a saber: que se impone un «centro de decisión único», si la Unión Europea ha de conseguir «una visión y una acción globales y coherentes» (9), por cuanto las cuestiones económicas, industriales, financieras y comerciales irán alcanzando una significación altamente política. De ahí que reclame la supresión de la distinción (tan estrictamente subrayada especialmente del lado francés) «entre las reuniones ministeriales que se ocupan de la cooperación política y las que se ocupan de las materias contempladas por los Tratados», y por el contrario pida la aceptación de que «las instituciones de la Unión pueden discutir todos los problemas en cuanto afectan los intereses de Europa y entran por consiguiente en las competencias de la Unión» (10). No se pretende con ello que las actividades comunitarias se confundan con las de la cooperación política (que se basan, como es sabido, en el informe Davignon de octubre de 1970); lo que se pretende es que las distintas facetas de los problemas puedan, por lo menos a nivel ministerial, tratarse conjuntamente por las mismas personas y en el mismo lugar (11).

El informe Tindemans aborda las modificaciones institucionales que el paso a la Unión Europea requiere, en el capítulo V (último), bajo el título significativo «El fortalecimiento de las instituciones» (págs. 30-35). Al igual que otras propuestas suyas en los distintos aspectos que el informe toca, las relativas a las instituciones se mueven bajo el signo del realismo, por lo cual el camino que señala parecerá corto a unos y largo, en cambio, a otros. Podríamos en verdad pensar que una «mutación cualitativa» de la Comunidad Europea en Unión Europea postulaba cambios institucionales mayores que los finalmente presentados a la consideración del Consejo Europeo. Si éstos no se ofrecen,

(8) *Loc. cit.*, pág. 14.

(9) *Ibid.*, *ibid.*

(10) *Ibid.*, pág. 15.

(11) Recuérdese que en una ocasión los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en Copenhague en Consejo de la Comunidad, tuvieron que trasladarse a Bruselas el mismo día para volver a reunirse allí en Consejo para la cooperación política, debido a la insistencia del Gobierno francés en subrayar el carácter no comunitario de dicha cooperación. Y aunque con respecto a la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa los «nueve» convinieron una política común, la misma preocupación impidió que se expresara en nombre de la Comunidad por su presidente, exponiéndose las nueve actitudes coincidentes por separado. La situación ha mejorado a este respecto últimamente. Así, en las negociaciones de la Conferencia Norte-Sur, a pesar del deseo manifestado, por el Reino Unido esta vez, de una participación distinta.

no es tanto por las convicciones del autor, que en su carta de presentación del informe se declara «personalmente convencido de que Europa sólo tendrá su verdadera significación si toma una senda federalista» (12), cuanto por una preocupación de eficacia política. No se trata de «describir lo que debería ser una Europa ideal», sino de desentrañar «un enfoque realista y todavía realizable» (13).

La idea fundamental es que hay que partir de «las bases institucionales ya aceptadas por los Estados miembros en el marco de los Tratados existentes», pero mejorándolas hasta el punto de tener que proceder en algunos casos a «una adaptación de los Tratados» (14). Si la Comunidad Europea integró mercados, la Unión Europea ha de «integrar políticas», y las prácticas de la cooperación intergubernamental son a todas luces insuficientes, por lo que debe reforzarse «el aparato institucional común» (15). Esto se aplica a todos los órganos de la Comunidad.

Por lo que se refiere al Parlamento, el informe Tindemans se limita a apoyar, pero con la mayor insistencia, una iniciativa ya adoptada con anterioridad por la Comunidad Europea: la elección del Parlamento Europeo por sufragio directo, decidida para 1978. Esta elección directa, llamada a sustituir la elección indirecta actual, dará a la Asamblea una autoridad política nueva y reforzará al propio tiempo la legitimidad democrática del conjunto comunitario. Certamente destaca el primer ministro belga que esta nueva autoridad tendrá como consecuencia un incremento de sus competencias, y ésta habrá de traducirse en «el ejercicio creciente de una función legislativa» (16), en la línea que ya marcara el informe Vedel de 25 de marzo de 1972.

Como en el caso de otras medidas propugnadas en el informe, se formulan aquí dos tipos de propuestas. Unas son propuestas inmediatas que no requieren modificación de los Tratados. Es un hecho que éstos no han sido siempre suficientemente desarrollados en la práctica en cuanto a sus virtualidades, como también había subrayado el diputado conservador británico, Mr. Peter Kirk, al incorporarse al Parlamento a raíz de la adhesión de su país a la Comunidad, reprochando implícitamente a sus colegas continentales de los Seis lo que podríamos llamar timidez parlamentaria (17). Otras medidas, en cambio, requieren modificación de los Tratados. Habrán de introducirse a lo largo del desarrollo progresivo de la Unión Europea. Así, el Consejo deberá empezar por «reconocer

(12) Carta de presentación, *loc. cit.*, pág. 5.

(13) *Ibid.*, *ibid.*, págs. 5 y 6.

(14) *Loc. cit.*, pág. 30.

(15) *Ibid.*, *ibid.*

(16) *Loc. cit.*, pág. 31.

(17) En la primera reunión del Parlamento de los Nueve, a raíz de la ampliación de la Comunidad. Cf. J. Lecerf: «Se ha asomado una esperanza al Parlamento Europeo», *Comunidad Europea*, año IX, núm. 91, marzo de 1973, págs. 4-6, especialmente pág. 5: «Cuanto más hemos examinado la situación —afirma el señor Kirk—, más nos ha extrañado la amplitud de facultades latentes de que podría disponer este Parlamento si se sirviese de las mismas. Queremos desempeñar nuestro papel, en particular mediante preguntas y gracias al control presupuestario. ... Y si se nos dice: no tenéis derecho a la iniciativa, hay que responder: la iniciativa no se da, la iniciativa se toma.»

desde ahora al Parlamento una facultad de iniciativa», comprometiéndose a deliberar sobre las resoluciones que el Parlamento le dirija, para más adelante proceder a dar «una consagración jurídica» convencionalmente establecida (18).

También en cuanto atañe al Consejo Europeo, cuya reciente creación (en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París del 9 y 10 de diciembre de 1974) valora el primer ministro belga positivamente, el informe Tindemans se encuentra con una innovación institucional preexistente. De hecho, convierte el Consejo Europeo en el órgano fundamental, puesto que «determina la **orientación general coherente** dimanante de una visión global de los problemas, que es el dato previo indispensable para la búsqueda de una política común» (19). Para ello, sus componentes pondrán al servicio de la Comunidad la **autoridad** de que disponen en el plano nacional, permitiendo **una progresión dinámica** de la construcción europea. Al objeto de dar **eficacia** a su papel institucional, el Consejo Europeo deberá «indicar siempre la institución u órgano encargado de la ejecución de la decisión por él adoptada», y asimismo, en caso necesario, «plazos de ejecución» (20). Se quiere evidentemente evitar con ello que la ejecución se diluya entre posibles instancias indeterminadas o se dilate indebidamente.

El Consejo (de ministros), por su parte, habrá de suprimir por de pronto «la distinción entre las reuniones ministeriales consagradas a la cooperación política y las reuniones del Consejo». Además, es imprescindible reforzar su capacidad de decisión, cuyas carencias han sido tantas veces denunciadas, en particular por el Parlamento Europeo (21). Ahora bien, condición esencial (nosotros diríamos **sine qua non**) para resolver este punto es que «el recurso al voto mayoritario en el seno del Consejo» se convierta en práctica corriente en el ámbito comunitario» (22). Es preciso tener en cuenta que en este importante aspecto de la vida comunitaria, fue la insistencia del general De Gaulle en su hostilidad a todo elemento de supranacionalidad (crisis de la «silla vacía» de la segunda mitad de 1965) la que impuso finalmente el abandono del principio mayoritario previsto en los Tratados sobre la base (en aras de una mayor relación con el peso efectivo de los distintos Estados miembros) de una adecuada ponderación de los votos respectivos. Este abandono fue consagrado por el Acuerdo de Luxemburgo de 21 de enero de 1966, y ha transformado finalmente el Consejo, quierase o no, en un congreso diplomático que una personalidad política alemana comparó, por su nivel de lo que cabría llamar diplomacia clásica, con el de Viena (acaso —añadimos nosotros— con el aditamento aquí de los maratones nocturnos de los fines de año en horas que en los tiempos de Mettercich preferían dedicar al baile de salón y a la plática mundana). Lo que

(18) *Loc. cit.*, pág. 30.

(19) *Ibid.*, pág. 31.

(20) *Ibid.*, pág. 32.

(21) Véanse últimamente las preguntas orales al respecto de los diputados socialistas señores Broekz (neerlandés), Behrendt (alemán) y Espersen (danés) en la sesión del 10 de marzo último. En su respuesta, el señor Thorn, presidente en ejercicio del Consejo, señaló con razón que con frecuencia las decisiones dependían de la regla de la unanimidad (a la que nos referimos a continuación) (*Bull. CE*, 31-1976, núm. 2.046).

(22) *Loc. cit.*, pág. 32.

el informe Tindemans propugna es, sencillamente, la vuelta a la letra y al espíritu de los Tratados, cuyos autores, hombres políticos al fin y al cabo y no hombres de gabinete o iluminados, creyeron viable el voto mayoritario, tanto más cuanto que se daría por lo general sobre propuestas de la Comisión, cuya vocación comunitaria es su característica primera.

El informe, por analogía, extiende por otra parte la práctica del principio mayoritario a la cooperación política de los Nueve cuando éstos se han comprometido a una política común, si bien lo hace en una forma más matizada —«la opinión minoritaria debe, en estos sectores precisos, adherirse (**se rallier**) a los puntos de vista de la mayoría al término de los debates»— (23).

Es importante señalar que en otro lugar el informe aplica la misma regla a las decisiones del Consejo Europeo, con lo que estimamos (dada la naturaleza de éste, la falta de una regulación formal por lo que a este punto respecta, y que se refiere nada menos que a la política exterior común por venir) encomiable valor a la vez intelectual y político. No queremos dejar de recoger sus palabras, tan firmes como mesuradas: «La diferencia esencial entre la coordinación de las políticas, tal y como se practica actualmente, y la política exterior común, que caracteriza la Unión, no reside en el procedimiento utilizado o la institución competente. Consiste en la obligación de llegar a un punto de vista común. Los Estados se comprometen a definir las grandes orientaciones de su política en el seno del Consejo Europeo. Sobre esta base, el Consejo tiene la obligación de llegar a una decisión común sobre los puntos particulares. Lo cual implica evidentemente que las tendencias minoritarias deben adherirse (**se rallier**) a los puntos de vista de la mayoría al término de los debates» (24).

Volviendo al Consejo, un punto que parece de menor entidad, pero que no deja de ejercer un impacto sobre la continuidad de su labor, exige una modificación del Tratado de Roma: es el relativo a la duración de la presidencia del Consejo, y por vía de consecuencia de la del Consejo Europeo, actualmente de seis meses, y que debería fijarse en un año (25).

Lo más llamativo del informe Tindemans en el plano institucional es indudablemente lo que propugna en relación con la Comisión y la coordinación de su actividad con la de los demás órganos de la Comunidad.

En primer lugar estima que la Comisión ha de asumir la plenitud del papel que los Tratados le atribuyeron, y que con el tiempo, como es notorio (también desde la mencionada crisis de la «silla vacía» de 1965, cuya segunda motivación fue la oposición del general De Gaulle a la interpretación amplia de los poderes de la Comisión por su presidente, Walter Hallstein), se han ido erosionando en beneficio del Consejo. Consistía este papel en intervenir en la definición de las políticas comunes mediante las propuestas que somete al Consejo. Pero el informe pide algo más para ella: una «latitud de acción, en el marco de las políticas definidas en común, que le permita aportar su dinamismo propio a la

(23) *Ibid.*, *ibid.*

(24) *Ibid.*, págs. 15-16.

(25) *Ibid.*, pág. 32.

realización de la Unión Europea» (26). Esta posición recuerda la que tenía la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y el informe añade a dicha evocación estas palabras, cuya significación resulta evidente: «Hay que inspirarse en este ejemplo». No se puede volver con mayor discreción, sin mencionarla, a la concepción supranacional que efectivamente inspiró la creación de la primera de las comunidades europeas y que no menos efectivamente se encogió en las dos que siguieron (ya el cambio de denominación de las respectivas instancias comunitarias —Alta Autoridad en un caso, Comisión en otro— es un símbolo). En el marco de los Tratados vigentes, cabe desde ahora recurrir en mayor medida al artículo 155 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que prevé el otorgamiento a la Comisión de competencias para la ejecución y la gestión de las políticas comunes en el ámbito comunitario.

Pero la consecuencia más destacada del papel asignado a la Comisión, a la luz del que correspondiera a la Alta Autoridad, se perfila en una propuesta de gran alcance, que exige una modificación de los Tratados. El fin perseguido es el de reforzar la cohesión de la Comisión. El Presidente de la Comisión habría de ser designado por el Consejo Europeo y, una vez designado, ser confirmado por el Parlamento, después de presentarle una declaración. Luego, el propio presidente elegiría a los demás miembros de la Comisión, teniendo en cuenta su distribución por nacionalidades (27).

¿Qué pensar de esta innovación institucional? En el lugar antes mencionado tuvimos ocasión de formular nuestro parecer en los siguientes términos: «Si consideramos que la Comisión puede ya verse obligada a dimitir como consecuencia de una moción de censura de la Asamblea, el nuevo procedimiento de institución de la Comisión daría, evidentemente, a la Comunidad un carácter más parlamentario. Pero subsistiría la ambigüedad que se instauró en la Comunidad Económica Europea y en la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por cuanto responde ante el Parlamento Europeo el órgano que ya no tiene el poder efectivo, mientras queda sustraído al control parlamentario, a nivel comunitario, el Consejo. El mecanismo de responsabilidad ante el Parlamento era más lógico en el caso de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, dado el papel que en la misma desempeñaba. En realidad, los «padres» de Europa veían en la Alta Autoridad el núcleo de un futuro gobierno europeo. En la óptica del informe Tindemans, este papel va asignado al Consejo Europeo. Sea de ello lo que fuere, el problema de la responsabilidad a nivel comunitario del Consejo y del Consejo Europeo (cuyas atribuciones escapan al control de los Parlamentos nacionales) ante el Parlamento Europeo es, de cara al futuro, uno de los más importantes del derecho constitucional de la Comunidad Europea» (28).

Dada su naturaleza, el Tribunal de Justicia de la Comunidad quedará menos afectado por la instauración de la Unión Europea. El informe Tindemans pide que tenga «en los nuevos ámbitos cubiertos por la Unión» poderes idénticos

(26) *Ibid.*, pág. 33.

(27) *Ibid.*, *ibid.*

(28) *Rev. Esp. de Der. Int.*, año citado en la nota 1, págs. 96-97.

a los actuales. Pero en consonancia con la preocupación del primer ministro belga, expresado en otros lugares de su informe, por que la Unión Europea sea una auténtica **Europa de los ciudadanos**, por que éstos se sientan solidarios con ella en su vida cotidiana, surge la demanda de que los particulares puedan «introducir un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra un acto realizado por una de las instituciones de la Unión que violase sus derechos fundamentales» (29).

Por último, la complejidad del proceso de decisión y ejecución, que, como ya hemos señalado, es uno de los puntos débiles de la actual Comunidad Europea, induce al autor del informe a reclamar, con carácter prioritario (por tratarse de un principio a su juicio esencial para la instauración de la Unión Europea), el principio de la **delegación del poder de ejecución**, el cual debe convertirse en «regla general» (30). Ello concuerda con lo que dijo antes acerca de la fijación preceptiva por el Consejo Europeo de las instancias ejecutoras y de eventuales plazos de ejecución. El primer ministro belga, en cuanto protagonista de la actividad comunitaria al más alto nivel, estaba especialmente sensibilizado ante la situación imperante al respecto de pesadez y lentitud, cuando no de atasco, en no pocos asuntos.

El propio autor del informe condensa lo que cabría llamar su programa básico con palabras que no nos resistimos a dejar de reproducir, pues resumen a la manera de una interpretación auténtica cuanto se ha expuesto tocante a lo institucional en el horizonte de la proyectada Unión Europea: «La valorización del papel del Consejo Europeo y del Parlamento, la generalización de mecanismos mayoritarios y la coordinación de las actividades del Consejo, el incremento de la influencia y de la cohesión de la Comisión, la delegación del poder de ejecución, son medidas esenciales que deben ser adoptadas sin demora para poner en marcha la Unión Europea» (31).

A nuestro juicio, la impresión que se desprende de una mirada de conjunto al informe Tindemans es el realismo —un realismo que era lógico esperar de un estadista en funciones y responsable—. Ello no ha impedido que algunos le hayan tildado de ir demasiado lejos. Una y otra aseveración se aplican no menos al aspecto institucional que aquí nos interesa que a los otros. Sea de ello lo que fuere, el hecho saludable es que el informe Tindemans ha tenido la virtud de reanimar la discusión en torno a la idea de Europa, que en los últimos años de crisis comunitaria se había, indudablemente, aletargado. Porque el informe Tindemans, al presentarse como una «visión global» de la Europa unida en gestación, plantea implícita o explícitamente el problema de la integración europea en su raíz. Que ello es así lo muestra por lo demás el hecho de que algunas de sus propuestas no son originales (especialmente la relativa a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo), sino que responden a preocupaciones generalmente sentidas o a iniciativas anteriormente lanzadas, que él recoge, incorporándolas orgánicamente a su visión global y dándoles

(29) *Loc. cit.*, pág. 33.

(30) *Ibid.*, pág. 34.

(31) *Ibid.*, pág. 35.



de esta suerte un sentido más coherente, junto a otras propuestas originales. No olvidemos que su informe se presenta como de síntesis en relación con lo que de la Unión Europea espera la opinión pública detenidamente consultada.

## II. LAS REACCIONES DE LAS FUERZAS POLITICAS Y EUROPEISTAS

Por todo lo dicho, las reacciones, individuales o de grupos políticos, ante el informe Tindemans han sido muy diversas y reflejan las distintas posiciones de principio respecto de la Comunidad Europea y su papel en el mundo. Dejaremos a un lado las que atañen a otros aspectos, en particular el relativo a una diferente velocidad del progreso integrativo, a una «Europa diferenciada» en función de la distinta capacidad comunitaria de los Estados miembros, inspirada en una sugerencia del antiguo canciller alemán Willy Brandt (32).

En cuanto a las reacciones que han provocado las cuestiones institucionales, es de advertir que las que tienen por objeto la vuelta al principio mayoritario como regla, previsto en el Tratado de Roma y prácticamente derogado por el Acuerdo de Luxemburgo de enero de 1966, según señalamos, han sido menores que las referentes a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo y sus implicaciones. Ello se debe, sin duda, al convencimiento de que la implantación de aquel principio es harto problemática en el momento actual, mientras la segunda está a la vista, después de la decisión de la Conferencia en la «cumbre» de París del 10 de diciembre de 1972, confirmada por la del Consejo Europeo de Roma del 2 de diciembre de 1975, y que dicha elección se lleve a cabo en 1978 y precisamente en un período comprendido entre mayo y junio.

También ha dado lugar a ardua discusión la cuestión del incremento de los poderes del Parlamento Europeo. Esta, sin estar en teoría en relación de interdependencia con aquélla, lo está, sin embargo, de hecho. A nadie se le oculta que un Parlamento elegido por sufragio universal tendrá un peso mayor que el que proceda de una elección de segundo grado como el actual de la Comunidad Europea. En el informe Tindemans, la cosa resulta clara y la elección por sufragio universal va unida a la propuesta de ampliar los poderes del Parlamento y de modificar incluso, para ello, los Tratados vigentes. Sin embargo, no han faltado quienes se afanan por mantener separadas ambas cuestiones, aceptando el nuevo procedimiento de elección y no, por lo menos por ahora, el aumento de poderes del Parlamento.

Ahora bien, la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo supone la solución previa de cuestiones que bajo una apariencia técnica y en cierto modo secundaria tiene implicaciones políticas: nos referimos al modo de elección (mayoritario, de una o dos vueltas, proporcional, etc.) y a la distribución de los escaños entre los Estados miembros según un criterio equitativo

(32) La propuesta de Tindemans en **Suppl. CE**, 1-1976, cit., pág. 21. Es la que ha suscitado más contradicciones, especialmente en el Reino Unido y en Italia.

sobre la base de una adecuada ponderación. El primer punto se ha revelado muy delicado, dada la gran variedad de las tradiciones electorales de unos y otros países, dada también la necesidad de un mínimo de homogeneidad en el sistema electoral para que los resultados en los Estados miembros sean homologables. El segundo adquiere ahora una nueva relevancia, en vista de los mayores poderes que ya tiene el Parlamento en materia presupuestaria, y sobre todo de los que se perfilan en el horizonte. Es sabido que la representación ponderada establecida por los Tratados favorece notoriamente a los pequeños Estados (en particular a Luxemburgo). Ello era lógico, dado el nivel todavía incipiente de la supranacionalidad. Por otra parte, el número de diputados resulta hoy insuficiente, tanto para que estén debidamente representados todos los grupos políticos, cuanto en orden al cumplimiento satisfactorio de tareas que aumentan sin cesar. Mientras, como veremos, los grupos políticos se interesan ante todo por el modo de escrutinio, la cuestión del sufragio directo y la de los poderes del Parlamento, la distribución de los escaños entre los Estados miembros sería el principal caballo de batalla de los Gobiernos y del propio Parlamento.

*Veamos primero las reacciones más significativas de las personalidades y las fuerzas políticas nacionales ante los aspectos institucionales del informe Tindemans.*

Como ocurre con otros aspectos de la integración europea, las opiniones al respecto, salvo algún caso (como el del partido comunista francés), no se deslindan según la divisoria de los partidos políticos, sino que se entrecruzan generalmente con ella. Este es el caso especialmente en el Reino Unido y en Francia.

Es notoria en el Reino Unido la división de los dos principales partidos en torno a la integración europea. Sin embargo, la verdad es que la división en este punto sólo reviste gravedad para el partido laborista. En el partido conservador es una pequeña minoría la que se opuso al ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad y se opone actualmente al fortalecimiento de ésta. Y el Gobierno Wilson pudo finalmente superar la crisis (por él llamada) de la «renegociación» del Tratado de adhesión en la Cámara de los Comunes, con la recomendación de contestar afirmativamente en el referéndum convocado al efecto, gracias al apoyo masivo de los votos conservadores. El Gobierno laborista aceptó la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo con la reserva de que no podía comprometerse a que se realizase en el Reino Unido en la fecha indicada, en cuyo caso los diputados británicos serían todavía designados por el Parlamento británico, en espera de las segundas elecciones europeas. Los motivos son de orden constitucional interno, derivados especialmente del plazo de tiempo relativamente breve para la adopción de las medidas legislativas necesarias. Lo mismo ocurre con Dinamarca.

El problema mayor en relación con el informe Tindemans es que los laboristas en su mayoría siguen reticentes en cuanto al objetivo final de la Unión Europea. Mr. Callaghan, hablando en Hamburgo el 22 de enero último, es decir, menos de un mes después de haberse dado a conocer el informe Tindemans, insistió en el escepticismo que antaño mantuviera al decir que los objetivos

de unificación que los países de la Comunidad se habían fijado en 1971 y 1972 «eran sin duda alguna irrealistas e irrealizables» (33). Esta opinión puede considerarse dominante en el laborismo británico, pero también en su homólogo danés.

Entre las fuerzas políticas francesas encontramos la misma división, expresada, como era de esperar, en términos más retóricos e incluso dramáticos. Y como en el otro «gran debate» europeísta, el que giró en los años cincuenta en torno al Tratado de la Comunidad Europea de Defensa e hizo naufragar su ratificación, se da de hecho una convergencia no sólo táctica, sino también doctrinal, una plena coincidencia entre la mayoría de la U.D.R. gaullista y los comunistas. En el seno de aquélla, las objeciones más fuertes han procedido de los señores Michel Debré, antiguo primer ministro del general De Gaulle, y Alexandre Sanguinetti, ex ministro y antiguo secretario general del grupo. Si para Debré la propuesta de elección por sufragio universal del Parlamento, en la perspectiva de su potenciación tal y como la prevé el informe Tindemans, es «una mala acción contra Europa» (34), Sanguinetti convoca para oponerse a ella a una «nueva resistencia» (35). No menos tajante ha sido el líder del partido comunista francés, Georges Marchais (que por cierto se negó a entrevistarse con el Sr. Tindemans cuando éste hacía su encuesta en París): calificó, el 19 de enero, la propuesta de «crimen contra Francia, contra su pueblo» (36). Otro jerarca del partido, el Sr. Jean Kanapa, llegó a escribir, por su parte, en *L'Humanité* del 19 de enero, que él y los suyos jamás transigirán en lo que toca a «la independencia y soberanía nacionales», añadiendo estas palabras sorprendentes: «Un Parlamento extranjero, es decir, una mayoría de políticos alemanes, holandeses y otros, tendría la supremacía sobre el Parlamento francés. Es monstruoso.» En realidad, lo que se pone aquí en tela de juicio es la supranacionalidad de un Parlamento Europeo dotado de poderes legislativos más que el procedimiento de su elección, aunque se relacionan las dos cuestiones. Y se olvida que ya hoy un Consejo «extranjero» (si nos atenemos a la terminología de Kanapa), el Consejo de la Comunidad, tiene *de iure* primacía, según los Tratados fundacionales, sobre el Parlamento francés, y únicamente la aplicación del principio de unanimidad (en contra de la letra y el espíritu de dichos Tratados) mitiga tal subordinación.

Con todo, a diferencia del partido comunista francés, la U.D.R. no presenta un frente monolítico al respecto. No pocos de sus miembros, integrados, con miembros de las otras fuerzas políticas que forman la «mayoría presidencial», en el Movimiento para la Independencia de Europa, presidido por el diputado de la U.D.R. y varias veces ministro Olivier Guichard, suscribieron, en efecto, hace poco el «Nuevo manifiesto para la independencia de Europa» de dicha entidad. Y este documento acepta la elección de la «Asamblea parlamen-

(33) *Le Monde* del 24 de enero de 1976.

(34) Declaración a France-Inter, el 8 de enero (cf. *Le Monde* del 10 de enero de 1976).

(35) Véase la exposición de F. Mitterrand en *L'Unité*, a la que nos referimos en la nota 42.

(36) Cf. la información del T. Ferenczi, «L'élection du Parlement européen. Le choix des procédures crée problème pour la plupart des formations politiques», *Le Monde* del 22 de enero de 1976.

taria europea» (37) por sufragio universal —«una de las disposiciones políticas importantes del Tratado de Roma»—, si bien con un doble condicionamiento: «que el modo de elección de la Asamblea sea claramente dissociado del incremento de los poderes comunitarios», el cual requeriría un acuerdo negociado entre los Estados miembros, y «que el escrutinio se lleve a cabo el mismo día y según el mismo sistema electoral en todos los países de la Comunidad sin excepción» (38). Veremos que el último punto no ha podido ser satisfecho, por lo menos para las primeras elecciones, por los ministros de la Comunidad. El anterior equivale a una aceptación estricta de la elección por sufragio universal en el marco del Tratado de Roma. Sin entrar en la cuestión del aumento de los poderes del Parlamento, representa un compromiso entre los diversos elementos de la mayoría presidencial (es sabido que los republicanos independientes y centristas son más favorables a una Europa supranacional que sus aliados de la U.D.R.). Compromiso que no excluye futuras tensiones en este campo movédizo (39).

Tampoco el partido socialista francés se ha visto libre, ni mucho menos, de problemas en la cuestión aquí debatida. Ello a pesar de que en su Congreso extraordinario de Bagnolet (15 y 16 de diciembre de 1973) el partido se declaró oficialmente partidario de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal. Las reservas que desde entonces se han suscitado obedecen, como en el caso del P. C. F., a la preocupación por la posible dificultad de realización del programa común de la izquierda en caso de victoria electoral, en una Europa supranacional de distinta orientación político-económica. La oposición más resuelta es, sin duda, la que se expresa en una conferencia de prensa del Sr. Jean-Pierre Cot, delegado del partido para las cuestiones europeas, el 29 de enero último, según la cual, «más allá de algunas ideas generosas y otras más discutibles», el Sr. Tindemans hace, entre otras propuestas «inaceptables para los socialistas», dos de tipo institucional, que a nuestro juicio son especialmente significativas, a saber: «4) el principio de la huida hace adelante institucional y el deslizamiento (*déravage*) generalizado de las competencias comunitarias;

(37) Obsérvese el empleo de la palabra «Asamblea» en vez de «Parlamento», que no es casual. Se recordará que el Tratado de Roma, en sus artículos 137 y siguientes, instituye una «Asamblea», comúnmente conocida como «Asamblea parlamentaria europea». Ahora bien, la propia Asamblea decidió, el 20 de marzo de 1962, denominarse «Parlamento Europeo». El Gobierno francés protestó y se ha negado a reconocer la expresión. El uso de uno u otro término tiene el valor de una profesión de fe.

(38) *Le Monde* de 21 de enero de 1976.

(39) El señor Yves Guéna, delegado nacional de la U.D.R., reconoció, en una intervención radiofónica, el 22 de enero: «La elección del Parlamento por sufragio universal está efectivamente establecida en el Tratado de Roma. Es un hecho. No lo negamos. Pero esta elección impone que se resuelvan cierto número de cuestiones de fondo y de cuestiones de procedimiento. Cuestiones de fondo: es todo el problema de la Europa europea. Si se quiere que Europa avance, hay que preguntarse de qué Europa se trata, y el Movimiento por la independencia de Europa, a este respecto, ha planteado bastante bien el problema. Hay también cierto número de cuestiones de procedimiento» (*Le Monde* del 24 de enero de 1976). El señor Soustelle, diputado reformista, denuncia, por su parte, «las condiciones muy restrictivas» puestas por el Movimiento para la independencia de Europa en el citado manifiesto, preguntándose si no es ello «un medio más o menos indirecto de apretar los frenos» (*ibid.*).

5) el abandono de la regla de la unanimidad, salvaguardia eventual, hoy, de la posibilidad de edificar el socialismo en Francia» (40). En el otro extremo de la misma formación política, el Sr. Pierre Mauroy, miembro de la Secretaría, declaraba al *Courrier européen* (boletín de la Organización Francesa del Movimiento Europeo) que «la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal es eminentemente deseable, y el P.S. la reclama», pero añadía que «hay que dotar de poderes reales a este Parlamento Europeo»; formulando al propio tiempo el deseo de que los parlamentarios europeos sean elegidos sobre «un programa que tenga en cuenta concretamente las aspiraciones diversas de los pueblos europeos» (41).

Correspondía al Sr. Mitterrand mantener una posición de equilibrio entre estas tendencias divergentes, y lo ha hecho con su habitual habilidad, sin levantar por lo demás todas las hipotecas que de aquéllas dimanaban. Observa, no sin cierta ironía, que el Parlamento Europeo existe, que tanto él como su modo de elección presente y futuro se basan en el Tratado de Roma, y que además nadie, sin excluir a los Sres. Sanguinetti, Marchais y Kanapa, pide su liquidación. El que se elija el día de mañana por sufragio universal no cambia en principio su naturaleza. «La elección por sufragio universal dará al Parlamento Europeo una autoridad, un prestigio del que carece, y consagrará en la opinión pública la idea europea, que hasta ahora ha permanecido más bien fofa (*floue*).» El primer secretario del P.S.F. recuerda que el partido ya se pronunció positivamente al respecto, y que al votar el Tratado de Roma se aceptaron sus cláusulas, entre las cuales figura el artículo 138, que prevé la elección de la Asamblea de la Comunidad por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros. Añade François Mitterrand dos puntos que merecen consideración: «Para un socialista, contra el poder económico del gran capital, que rebasa —y con mucho— las fronteras de nuestro país, debe establecerse un poder político de envergadura», y «Europa será socialista o no será», por lo cual «conviene preparar desde ahora el ingreso masivo de los trabajadores en las instituciones a la vez que la internacionalización de las luchas» (42).

En todo caso, subsiste en la actitud de conjunto del P.S.F. una cierta vacilación, que explica sin duda el que votara en contra del proyecto de Declaración

(40) *Le Monde* del 30 de enero de 1976. Añade el señor Cot a continuación: «Considero personalmente que las propuestas formuladas ponen en tela de juicio la libertad de acción del futuro gobierno de la izquierda para la ejecución de su programa y anuncia una degradación de las condiciones de vida de los trabajadores en provecho del capital.» Es de observar que el señor Cot sucedió en su cargo a la señora Nicole Questiaux, la cual dimitió por su hostilidad al proceso de integración tal y como se lleva actualmente a cabo.

(41) *Le Monde* del 24 de enero de 1976. Si bien para él el deseable programa mínimo de los socialistas europeos, más allá de sus diferencias, «habrá de ser compatible con nuestro compromiso en el programa común, base de la unión de la izquierda en Francia», se advierte aquí, como en los gaullistas y los comunistas franceses, la desconfianza hacia una Europa supranacional cuya mayoría no comparta las respectivas opciones.

(42) Del semanario socialista *L'Unité*. Cf. *Le Monde* del 24 de enero de 1976. Añade el señor Mitterrand que la aceptación del punto en cuestión no implica la de otros del informe Tindemans. Por lo demás, ha condicionado reiteradamente dicha aceptación a la adopción del sistema de representación proporcional.

sobre el plan Tindemans del Congreso de Europa reunido en Bruselas en febrero de 1976, a la que más adelante nos referimos.

Como el partido comunista francés, el italiano se caracteriza por su unidad de criterio, aunque de signo contrario. Acepta tanto la idea de una «Europa integrada» cuanto la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Un día antes que el Sr. Kanapa, la Sra. Nilde Iotti, miembro de la dirección del partido, escribió en *L'Unità* un artículo que puede considerarse no menos autorizado y oficial que el de su correligionario transalpino. No duda la autora en afirmar que la aceptación y puesta en práctica del informe Tindemans sería «una etapa que no supondría poco en el proceso de integración europea». En realidad, el P.C.I., según ella, desaprueba abiertamente el informe, con la salvedad precisamente del punto que consideramos: «Un solo punto puede encontrarnos de acuerdo: la exigencia proclamada de democratizar las instituciones comunitarias, de la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo hasta la ampliación de sus poderes de control y de iniciativa, y el intento de establecer una relación democrática y eficaz entre el Consejo Europeo, la Comisión de la Comunidad y el Parlamento.» Hay en cambio oposición al informe Tindemans en lo tocante a la introducción del principio mayoritario. Pero la razón es más pragmática que doctrinal, y va ligada a la hostilidad suscitada en Italia en general, como en el Reino Unido, por la propuesta de una «Europa de dos velocidades»: es el temor «a la vieja hegemonía ejercida por Francia y Alemania en la vida comunitaria», que entonces se convertiría en un «hecho estructural» (43).

No menos claras y autorizadas son las respuestas dadas a Jacques Nobécourt, enviado del diario *Le Monde* en Italia, por el Sr. Giorgio Amendola, miembro de la dirección del P.C.I., con ocasión de la reciente campaña electoral italiana, y publicadas en el mencionado periódico el 12 de junio de 1976. El Sr. Amendola, después de explicar que en este punto, como en otros, «hay evolución, desarrollo, y no innovación», indica: «En cuanto a la Comunidad Europea, comprobamos que nuestra participación en el Parlamento de Estrasburgo es una experiencia positiva. Constituye un error combatir por principio la creación de una fuerte Comunidad. El problema consiste más bien en operar una transformación democrática de las estructuras actuales. Creo que únicamente un poder comunitario puede resolver problemas que los Estados no están ya en condiciones de afrontar (energía, moneda, etc.). Ahora bien, para dar a la C.E.E. bases democráticas son necesarias elecciones directas del Parlamento Europeo, con una ley electoral única.» Es notable, por otra parte, la afirmación que hace a continuación, según la cual en Italia juega un factor peculiar que favorece el que la Comunidad Europea alcance en dicho país un grado mayor de popularidad que en los ocho otros Estados miembros. Se trata de la presencia en estos ocho países de gran número de italianos que en ellos trabajan: «Lo que le falta a la C.E.E. es una base popular. De hecho, el único país en el que ella es verdaderamente popular, conocida de la masa, es Italia, que tiene millones de trabajadores emigrados en los demás países de la C.E.E.» Sin entrar ahora en

(43) Según *Le Monde* del 21 de enero de 1976.

el alcance dado al hecho en cuestión por el Sr. Amendola, su observación puede valer también con respecto a Grecia y Turquía, Estados asociados a la C.E.E., y, el día de mañana, para Portugal y España, suministradores todos ellos de mano de obra abundante a los restantes miembros de la Comunidad.

Por lo que se refiere a las otras fuerzas políticas de los Estados miembros, están por lo general en la línea de las propuestas institucionales del informe Tindemans. Esto vale en primer término para los partidos cristiano-demócratas de Alemania Federal, Italia y Bélgica (el propio Sr. Tindemans milita en este último). En ellos, como en sus homólogos franceses, desde Robert Schuman, Adenauer y De Gasperi, la construcción de una Europa supranacional ha sido elemento central de sus programas políticos. También los socialistas alemanes, belgas, neerlandeses e italianos participan con mayor o menor énfasis doctrinal de los planteamientos del informe, juntamente con otros partidos menores, especialmente de Italia y los Países Bajos, donde, como es sabido, son éstos más numerosos en el escenario parlamentario, debido al sistema electoral vigente en ambos países. No debe olvidarse a Irlanda, cuyas fuerzas políticas participan en la idea de una Europa integrada que se reflejó en los resultados del referéndum relativo a la adhesión del país a la Comunidad de 10 de mayo de 1972 (44).

Si del nivel de las fuerzas y grupos políticos nacionales pasamos al de las organizaciones europeístas de ámbito supranacional, nos encontramos con la acogida más positiva tributada expresamente al informe Tindemans (salvo en lo que atañe a la controvertida admisión de la «Europa de dos velocidades»): la que, en el Congreso de Europa reunido en Bruselas por iniciativa del Movimiento Europeo del 5 al 7 de febrero último, plasmó en la Declaración final, aprobada con la reserva indicada de los socialistas franceses. La Declaración rinde homenaje «a los esfuerzos perseverantemente llevados a cabo por el primer ministro Sr. Leo Tindemans al objeto de formular las grandes líneas de un programa de construcción de la Unión Europea para los próximos años» (punto I). Por lo que se refiere a las instituciones, comprueba con satisfacción el papel decisivo que asigna a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en 1978, y al fortalecimiento de las instituciones de la Comunidad. «La elección directa del Parlamento Europeo habrá de permitir realizar un debate político **fundamental** en un marco transnacional, entre y en el propio seno de las grandes familias políticas, acerca de la sociedad europea que tratamos de construir» (*ibid.*). La Declaración reclama con firmeza que se desarrolle en el plazo más breve posible el programa presentado en el informe, el cual ha de articularse en dos fases sucesivas: una va desde el tiempo presente hasta la elección efectiva del Parlamento Europeo en 1978, discurriendo la segunda a partir del otoño de 1978 e implicando la revisión de los Tratados actuales. De ahí un llamamiento al Consejo de la Comunidad para que adopte «en el transcurso de esta primavera» el proyecto de convenio elaborado por el Parlamento Europeo para su elección directa (al que más adelante nos referimos) y lo transmita a los Estados miem-

(44) Votó a favor nada menos que el 83 por 100 de los votantes. En el referéndum danés sobre la misma cuestión, el 2 de octubre siguiente este porcentaje fue del 63,5, y en el celebrado en el Reino Unido el 6 de junio de 1975, a raíz de la llamada «renegociación», del 67,2.

bros para su ratificación (punto II, 1). También «conviene, durante este período, proseguir con resolución la aplicación de las disposiciones de los Tratados existentes que sólo hayan recibido hasta la fecha una ejecución parcial» (punto II, 3). Pide asimismo el Congreso al Consejo «que adopte antes del verano de 1976 las medidas propuestas tanto en lo que concierne la vuelta al voto mayoritario cuanto los **procedimientos relativos al modo de designación de la Comisión, al incremento de sus poderes y a la ampliación de la competencia del Parlamento Europeo**» (punto II, 5). La Comisión, por su parte, habrá de someter en el plazo de tres meses al Consejo de la Comunidad y al Consejo Europeo «propuestas precisas en cuanto a las delegaciones de poder que pueden y deben serle concedidas» (*ibid.*). Como bien puede verse, ello equivale a la traducción pura y simple a los hechos de las sugerencias del informe Tindemans en cuanto quehacer de la primera fase. Una vez elegido el Parlamento Europeo, en 1978, las instituciones comunitarias (Parlamento elegido, Consejo, Comisión) habrán de emprender, a partir del otoño, «el estudio en común y la determinación de las modificaciones a introducir con este fin en las instituciones de la Comunidad y tomar una decisión acerca de la revisión de los Tratados que ellas impliquen» (punto III, 1). Pero incluso antes de que finalice este estudio global, convendrá, bajo el control del Parlamento, «realizar la transformación y la ampliación de los poderes de la Comisión inspirándose en las atribuciones reconocidas a la Alta Autoridad por el Tratado de la C.E.C.A.», y «se impone que en todos los ámbitos la competencia comunitaria predomine claramente sobre la cooperación intergubernamental» (punto III, 2).

No deja de comprobar el Congreso que varias Conferencias en la «cumbre», y especialmente la de París de diciembre de 1974, formularon ya (como veremos luego) «loables intenciones» en cuanto al voto mayoritario y a los poderes de la Comisión, pero comprueba también que no tuvieron efecto, añadiendo que «tales demoras (**atermoiements**) no son ya aceptables en los tiempos que corren», por lo que «sería intolerable que el informe Tindemans recibiera el mismo trato» (punto IV). Y por ello reclama el Congreso de Europa que la construcción de la Unión Europea figure «de manera permanente» en la orden del día de «todas las autoridades europeas interesadas» (*ibid.*). En su punto final (V), invita al Movimiento Europeo a iniciar sin más «una amplia campaña cívica destinada a que los electores europeos tomen conciencia de la dimensión comunitaria de muchos de sus problemas vitales, así como de la necesidad de ir a las urnas en 1978 para la elección del Parlamento Europeo» (45).

Este llamamiento parece especialmente oportuno por cuanto se ha dicho antes; a saber: que la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo permitirá discutir los problemas nacionales y europeos desde la perspectiva europea. Es un hecho que, salvo momentos excepcionales (guerra de

(45) Debo la comunicación del texto a la amabilidad del profesor D. Iñigo Cavero Lataillade, que asistió al Congreso. Como dato importante de la Declaración cabe destacar, junto a la mencionada desaprobación de la «Europa de dos velocidades» (punto II, 3), el apoyo (con el voto en contra de los británicos) a las medidas encaminadas a la unificación de la política exterior y de la defensa, con la petición de que la política de defensa se coloque bajo el control del Parlamento Europeo (punto II, 2).



Argelia para Francia, *Ostpolitik* para Alemania), los objetivos internacionales, sin excluir los europeos, no suelen ocupar el primer plano en las preocupaciones de los electores ni en las de los partidos que tratan de atraérselos, cuando no ocurre (hecho más grave todavía) que dichos objetivos se involucren con otros puramente internos que los deforman o no les dejan ver en su genuina dimensión. En la elección de un Parlamento Europeo la perspectiva europea acabará, en cambio, emergiendo como tal e iluminando la de sus Estados miembros en particular.

### III. LA DISCUSION Y REALIZACION EN LAS INSTANCIAS COMUNITARIAS

Documento oficial elaborado por encargo de uno de los órganos supremos de la Comunidad, en todo caso del que dispone del mayor poder, el informe Tindemans ha de ser considerado por último en el marco institucional mismo cuya reforma propugna. ¿Cuáles han sido hasta la fecha las repercusiones del mismo en la vida de la Comunidad, y cuáles son sus perspectivas inmediatas en el aspecto institucional, que es el que aquí nos interesa?

Ya hemos apuntado que para las Instituciones de la Comunidad, empezando por el Parlamento Europeo, ha alcanzado carácter prioritario la cuestión de la distribución de los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados miembros, conexas con la del aumento del número de escaños. Es evidente que el número actual (el fijado en los Tratados en su día) es insuficiente por las razones anteriormente aducidas. Es evidente también que la representación ponderada que sigue en vigor favorece a los Estados más pequeños de la Comunidad. A este respecto es preciso tener en cuenta que, al no haber dos cámaras en la Comunidad, y al no ser ésta (quisiéramos añadir «todavía» cual profesión de fe federalista) un Estado federal, la actual Asamblea de la Comunidad ha de representar a la vez a los pueblos y a los Estados de la misma. El desnivel entre la ponderación fijada en los Tratados y la proporcionalidad estricta en función de las cifras respectivas de población de unos y otros Estados miembros tendrá tanto mayor alcance cuanto mayor sea el grado de integración supranacional de la Comunidad y en consecuencia el poder efectivo del Parlamento. Ello explica por qué la cuestión del número de representantes de los distintos pueblos y de su distribución entre ellos se ha agudizado en los últimos tiempos. El presidente Giscard d'Estaing subrayó en alguna ocasión, en relación con la insistencia de los Gobiernos del Benelux en favor de la rápida elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, que ésta tendría como corolario un reajuste en la distribución de los escaños en el sentido de una proporcionalidad mayor. Y hace muy poco, el ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Sr. Max van der Stoep, declaraba en París que su Gobierno no aceptaría la proporcionalidad estricta hasta que la integración de la Comunidad no haya llegado a su término.

Antes de seguir el tratamiento de esta cuestión en el seno de los órganos comunitarios interesados, veamos brevemente la actitud de éstos ante las otras

propuestas del informe Tindemans que ya estaban formuladas o flotaban «en el ambiente» y que éste recogió, insertándolas en su proyecto de conjunto de cara a la instauración de la Unión Europea.

Las propuestas relativas a la agilización de los procesos de decisión, a los poderes de la Comisión y a la vuelta al principio mayoritario en el seno del Consejo, tenían por así decir carácter «tradicional» desde que el funcionamiento de la Comunidad había revelado sus deficiencias. Pero no puede decirse que recibieran una respuesta efectiva.

Se había hecho eco de ellas especialmente la Conferencia de París de diciembre de 1974, que el Sr. Giscard d'Estaing definiera como «la última cumbre y el primer Consejo Europeo».

Así, el punto VI del comunicado final, del 10 de diciembre (46), establece que «para mejorar el funcionamiento del Consejo de la Comunidad, estiman [los Jefes de Gobierno de los Nueve y sus ministros de Asuntos Exteriores, así como el presidente de la Comisión] que es conveniente renunciar a la práctica que consiste en subordinar el acuerdo sobre cualquier cuestión al consentimiento unánime de los Estados miembros, sea cual fuere su postura respectiva en lo concerniente a las conclusiones a que se llegó en Luxemburgo el 28 de enero de 1966». Ahora bien, ello equivale simplemente a decir que no hay que abusar del veto y exigir la unanimidad para «cualquier cuestión», ya que sólo cabe (según el mencionado Acuerdo de Luxemburgo) respecto de los asuntos «muy importantes». Se supera poco la situación creada por dicho Acuerdo, pues precisamente la cuestión se agudiza en tales asuntos. Porque ¿cuál es el criterio y quién puede válidamente aplicarlo para definir un asunto como «muy importante»?

En cuanto a la Comisión, dice el punto VIII que «convienen en el interés de utilizar las disposiciones del Tratado de Roma en virtud de las cuales se pueden conferir a la Comisión las facultades de ejecución y de gestión derivadas de los reglamentos comunitarios». Es ésta, pues, otra mejora institucional que no implica modificación de los tratados y que ya antes del informe Tindemans se contemplara, sin que se haya realmente explotado.

Lo más importante en la materia, y que ha tenido operatividad antes y después del informe Tindemans, se recoge en el punto XII, relativo al Parlamento, el nuevo modo de designación de sus miembros y sus nuevos poderes. El texto es importante, porque muestra que el principio de un incremento de poderes del Parlamento Europeo, más allá del nivel ya alcanzado en el plano presupuestario, ha sido ya admitido expresamente (cosa que, según hemos visto, ignoran muchos adversarios de la supranacionalidad) por la instancia más alta de la Comunidad.

A tenor del primer apartado de este punto XII, «los Jefes de Gobierno han comprobado que el objetivo fijado por el Tratado, de elección de la Asamblea por sufragio universal, debería realizarse lo antes posible. A este respecto, esperan con interés las propuestas de la Asamblea, sobre las que desean que

(46) Traducción castellana del documento en *Comunidad Europea*, número de enero de 1975, páginas 1 y ss., que utilizamos en las citas.

el Consejo decida en 1976. En tal caso, la elección por sufragio universal directo debería tener lugar a partir de 1978» (47). Según el segundo apartado, «al hallarse la Asamblea integrada por representantes de los pueblos de los Estados unidos en la Comunidad, resulta necesario que cada pueblo se halle representado de modo adecuado». El tercero reconoce el papel de la propia Asamblea en el proceso de integración, indicando: «La Asamblea se halla asociada al desarrollo de la construcción europea. Los Jefes de Gobierno no dejarán de tomar en consideración los criterios que le pidieron que expusieran al respecto en octubre de 1972.» Por último, el apartado cuarto anuncia que «se ampliarán las facultades de la Asamblea, en particular mediante el otorgamiento de ciertos poderes en el proceso legislativo de las Comunidades».

**Last, but not least**, el documento en cuestión «relanza» (si se nos permite la expresión) la idea de la Unión Europea, con la importante afirmación del punto XIII, según la cual «los Jefes de Gobierno comprueban que el proceso de transformación del conjunto de las relaciones entre los Estados miembros, de conformidad con los acuerdos que se tomaron en París en 1972, **ha dado comienzo ya y se hallan determinados a realizar nuevos progresos en tal sentido**» (las negritas son nuestras), y por ello, «en dicha perspectiva, estiman que resulta oportuno que los Nueve lleguen a un acuerdo lo antes posible sobre una concepción global de la Unión Europea», confirmando sus anteriores peticiones de informes a las instituciones de la Comunidad y encomendando al señor Tindemans el «informe de síntesis» cuyos aspectos institucionales comentamos.

Como era de esperar, el Parlamento Europeo no se hizo rogar en cuanto a celeridad para presentar las propuestas que los Jefes de Estado o de Gobierno le pidieran en 1972. En realidad, hacía años, en 1960, la Asamblea había elaborado ya un proyecto de convenio sobre la elección de sus miembros por sufragio universal directo, el llamado proyecto Dehousse (48), pero su discusión por el Consejo se había ido demorando siempre. Ahora aprobó otro cuyo ponente fue el socialista neerlandés Sr. Shelto Patijn, el 14 de diciembre de 1974, o sea, menos de dos semanas después de la reunión en la «cumbre» a que acabamos de referirnos. Este proyecto ha servido de base, como prevenía el comunicado de la Conferencia de primeros ministros, a las discusiones en el seno del Consejo Europeo, si bien han surgido otras propuestas en relación con el número

(47) En relación con esta decisión, el punto 12 incluye, al final, una declaración británica y otra danesa que contienen ambas una reserva. Dice la primera: «El primer ministro británico ha declarado que su Gobierno no deseaba impedir a los Gobiernos de los otros ocho Estados miembros que progresen por el camino de la elección de la Asamblea por sufragio universal. Por su parte, el Gobierno británico no puede tomar posición sobre la propuesta en cuestión antes de que se haya terminado el proceso de renegociación y de que se hayan sometido los resultados de la misma a la aprobación del pueblo británico.» Después de celebrado el referéndum en cuestión, la reserva británica sólo subsiste en cuanto a la posibilidad de cumplir el plazo de 1978. La declaración danesa también se refería (y sigue refiriéndose) a la fecha: «La delegación danesa no puede, en la fase actual, comprometerse a instaurar la elección por sufragio universal en 1978.»

(48) Véanse las disposiciones principales del mismo en nuestro libro *La integración europea. Idea y realidad*, nueva ed. revis., Ed. Tecnos, Madrid, 1972, docum. núm. XXV, págs. 149-153.

de los representantes asignados a los respectivos pueblos y Estados de la Comunidad.

El proyecto de convenio del Parlamento parte de tres criterios fundamentales: un reparto tan proporcional como sea posible; que ningún país tenga menos escaños que en el Parlamento actual; que el Parlamento pueda seguir funcionando normalmente. Con arreglo a los mismos, prevé una Asamblea de 355 miembros (recordemos que la actual tiene 198), distribuidos como sigue: Alemania Federal, 71; Reino Unido, 67; Italia, 66; Francia, 65; Países Bajos, 27; Bélgica, 23; Dinamarca, 17; Irlanda, 13; Luxemburgo, 6 (los mismos que ahora). Junto al proyecto del Parlamento, hubo un proyecto francés, un proyecto irlandés y un proyecto italiano. El francés propugna un número de representantes de 284, distribuidos así: Alemania Federal, 65; Reino Unido, 59; Italia, 58; Francia, 55; Países Bajos, 17; Bélgica, 13; Dinamarca, 8; Irlanda, 6; Luxemburgo, 3. Es, sin duda, el más proporcional, pero tiene el inconveniente de que supondría una pérdida de escaños, en relación con el Parlamento actual, para Luxemburgo (3), Irlanda (4), Dinamarca (2) y Bélgica (1), en contra del primero de los criterios que inspiran el proyecto del Parlamento. La propuesta italiana mantiene los seis escaños de Luxemburgo, distribuyendo los demás de la siguiente manera, por orden de más a menos: Alemania Federal, 74; Reino Unido, 68; Italia, 67; Francia, 64; Países Bajos, 26; Bélgica, 22; Dinamarca, 18; Irlanda, 16. El conjunto da 361 miembros. Se aproxima en realidad mucho al proyecto de convenio del Parlamento. Por su parte, la propuesta irlandesa amplía el número total hasta 384, al objeto de permitir incrementar la representación de Luxemburgo, llegando a estas cifras: Alemania Federal, 74; Reino Unido, 70; Italia, 69; Francia, 68; Países Bajos, 30; Bélgica, 26; Dinamarca, 20; Irlanda, 18; Luxemburgo, 9. No se ve la ventaja que pueda tener el incremento de los escaños del Gran Ducado, a no ser que se busque, mediante los correspondientes aumentos de los demás Estados miembros, incrementar también el número total de escaños.

Si bien el artículo 138 del Tratado de Roma sobre la C.E.E. preveía para la elección de la Asamblea un sistema electoral uniforme en los distintos Estados miembros, el proyecto Patijn deja la resolución de la cuestión para después de la primera elección de 1978, como tarea propia del nuevo Parlamento elegido. Es sabido que el sistema electoral uniforme sirvió de pretexto para rechazar o demorar la aprobación del anterior proyecto de convenio por parte de los adversarios de la elección por sufragio directo. Ahora, tanto el Parlamento como el Consejo de la Comunidad han creído preferible que cada Estado miembro lleve a cabo las primeras elecciones según el sistema que estime preferible. Efectivamente, la insistencia en el acuerdo previo en un punto tan difícil, por el peso de tradiciones electorales tan diversas como a veces arraigadas, retrasaría más allá de lo conveniente la primera elección, sobre cuyo principio precisamente existe un consentimiento unánime.

La primera reunión del Consejo Europeo propiamente dicho (Dublín, 10-11 de marzo de 1975) se había ocupado esencialmente de zanjar la cuestión de la llamada «renegociación» con el Reino Unido y asuntos económicos y relativos a materias primas. La reunión de Roma (1-2 de diciembre de 1975), poco ante-

rior a la comunicación al Consejo Europeo del informe Tindemans, dedicó parte de sus deliberaciones a la elección del Parlamento Europeo. Las decisiones al respecto enlazan con el comunicado de París de diciembre de 1974. Por de pronto, se precisó la fecha, acordándose que la elección del Parlamento Europeo «tendrá lugar en una fecha única en el curso del período comprendido entre mayo y junio de 1978». Se precisó también la situación del Reino Unido y de Dinamarca en este punto: «El Estado que en esta fecha no pudiera proceder a la elección directa, podrá designar sus representantes entre los miembros elegidos de su propia Asamblea nacional»; lo cual quiere decir que, por esta vez, seguiría sometido al sistema actual (49). Por último, «el Consejo Europeo encargó al Consejo la continuación del examen de los problemas en suspenso y la presentación de un informe que permita la redacción definitiva del convenio sobre la elección del Parlamento Europeo durante el próximo Consejo Europeo» (50).

Dado ya a la publicidad, en enero de 1976, el informe Tindemans, y después de la toma de posición decididamente favorable del Congreso de Europa en febrero, la primera sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo, del 8 al 12 de marzo, dio lugar a que éste instase, en una Resolución del día 11, al Consejo Europeo a que tomase una decisión definitiva en relación con la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en su próxima reunión, prevista en Luxemburgo para el 1 y 2 de abril, sobre la base del proyecto de convenio del Parlamento. El Sr. Patijn, ponente de la Comisión Política para este proyecto de convenio, declaró que en sus contactos con el Consejo, el Parlamento dejó entender que podría aceptar cualquier solución conforme a los criterios de base del proyecto y que previese un número de miembros entre 300 y 400 (51). Tanto el proyecto de convenio del Parlamento como los proyectos irlandés e italiano (a diferencia del francés, como hemos visto) entraban en este margen. El liberal lord Gladwyn puso en guardia contra la tentación de elaborar un nuevo proyecto, pues ello equivaldría a demorar la elección directa hasta las calendas griegas. El Sr. Sandri, comunista italiano que hablaba en nombre de los comunistas de su país y no de su grupo, se pronunció en principio por la elección por sufragio universal directo, aunque advirtiendo que no debe verse en ella una panacea y sí una etapa en la lucha por una democratización completa. Puestos por el Sr. Fellermaier, socialista alemán, en el trance de pronunciarse ante el Parlamento Europeo sobre el particular, los comunistas franceses, por medio de la Sra. Goutmann, declararon

---

(49) Se indica, en efecto: «El Consejo tomó nota de la declaración del señor Wilson, primer ministro británico, según la cual el Gobierno de su país necesita un plazo suplementario para proceder a elecciones en el plano interior antes de tomar definitivamente posición respecto a la fecha fijada, así como de las condiciones presentadas por el primer ministro de Dinamarca, señor Jørgensen, en lo que se refiere a las elecciones directas del Parlamento Europeo, en dicho país.»

(50) Texto en castellano del «Sumario de las conclusiones» de dicho Consejo Europeo, en Bol. CE, 11-1975, punto 1.104.

(51) Bull. CE, 3-1976, punto 2.405 (pág. 81).

que su partido es favorable a una Europa democrática e independiente, pero que es opuesto a instituciones supranacionales (52).

Es sabido que el Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo el 1 y 2 de abril, dedicó una buena parte de sus deliberaciones al problema de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Pero, contrariamente a lo que él mismo había propugnado en su reunión de Roma, no pudo llegar a un acuerdo sobre la distribución de los escaños.

Lo único que hizo el Consejo Europeo en esta reunión, por lo que atañe a nuestra materia, fue resolver los demás aspectos menores. Así, se convino que la elección tendrá lugar durante un fin de semana, es decir, entre el jueves por la mañana y el domingo por la noche, no debiendo comenzar la apertura de las urnas antes del domingo por la noche. Esta solución se adoptó para tener en cuenta las diferentes tradiciones nacionales, por cuanto las elecciones suelen llevarse a cabo los domingos en los países continentales y se realizan tradicionalmente los jueves en el Reino Unido. Hubo una suavización en las reservas británica y danesa, en el sentido de hacer todo lo posible por cumplir el plazo común (53). Y sobre todo, se daba una relativa satisfacción moral al Parlamento en orden a su denominación. El Consejo Europeo acordó no modificar la denominación que figura en los Tratados («Asamblea»), confirmando sin embargo el uso corriente según el cual dicha institución se llama «Parlamento».

En cuanto a la distribución de los escaños, como ninguna de las cuatro propuestas en presencia había conseguido imponerse, el Sr. Giscard d'Estaing propuso una fórmula que sólo paradójicamente cabe llamar «de compromiso», pues se reducía a mantener provisionalmente para la primera elección la representación actual y dejar que la Asamblea elegida proponga la ulterior representación. Pero se opusieron a ella el Reino Unido e Italia, por considerar que dicha solución no permitiría, en una elección directa, llegar a una representación equilibrada de los partidos y de los grupos de población (por ej., de los escoceses y galeses en el caso del Reino Unido, o de los «pequeños» partidos laicos en el de Italia).

Los Jefes de Gobierno, en dicha reunión, la primera que celebraban después de la recepción del informe Tindemans, tuvieron también un cambio de impresiones general sobre el mismo, dejando los problemas de detalle a los Consejos de ministros especializados (Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda). Según declaración de su presidente en funciones, Sr. Thorn, en el Parlamento Europeo, el informe fue apreciado en conjunto por ser realista, pero a la vez desembocar en perspectivas de futuro. Se encargó a los ministros de Asuntos Exteriores y a

(52) *Ibid.*, *ibid.* (pág. 82).

(53) El señor Wilson declaró que el Gobierno británico haría todo lo posible para que los miembros del Parlamento Europeo sean elegidos en la misma fecha que los de los demás Estados miembros, sin poder de momento comprometerse formalmente. El señor Jørgensen declaró que pediría al Folketing que ratificase la fijación de la fecha de las primeras elecciones. Sin embargo, el Gobierno danés se reservó la posibilidad de hacer designar en 1978 por el Folketing a los representantes daneses en el Parlamento Europeo, quedando entendido que Dinamarca procederá a la elección de sus representantes por sufragio directo a partir de la segunda elección (*Bull. CE*, 4-1976, punto 2.501). En realidad, tenemos aquí un ejemplo de la «Europa de dos velocidades» (que también se da de hecho en otros casos, como el monetario), tan criticada.

## INFORME TINDEMANS

la Comisión un estudio a fondo del informe y la preparación propuesta de decisiones concretas cuando no pudiesen tomar decisiones directamente. Ninguna delegación criticó el informe, y hubo unanimidad para que su examen esté concluido a lo más tardar a fines de 1976. El Sr. Thorn se refirió concretamente a este respecto a los trabajos que hayan de desembocar en una decisión. Añadió incluso que la fórmula propuesta por el Sr. Tindemans para la designación del próximo presidente de la Comisión fue acogida por el Consejo Europeo con mucha simpatía (54).

Es fácil imaginar el sentimiento de frustración que la falta de acuerdo produjo en el Parlamento Europeo y que se manifestó con contundencia en su sesión plenaria de Luxemburgo del 5 al 9 de abril último. Pareció especialmente grave el hecho de que el Consejo Europeo no hubiese cumplido un compromiso que a sí mismo se había impuesto en su sesión de Roma. Intentó una defensa del Consejo Europeo su presidente en funciones, Gaston Thorn, que vio en la excesiva esperanza puesta en general en los encuentros de Jefes de Gobierno el principal factor del desengaño experimentado, y señaló que el Consejo Europeo no es el órgano de dirección de la Comunidad, por lo que no cabe esperar siempre y en seguida decisiones de sus deliberaciones. A pesar de ello, los portavoces de los grupos socialistas, demócrata-cristianos, liberales y conservadores se unieron, en la acalorada sesión del día 7, para criticar severamente al Consejo Europeo, mientras la Sra. Goutmann reiteró la oposición de los comunistas franceses a la elección directa del Parlamento (55). La sesión desembocó en una Resolución en la que, tras lamentar la falta de decisión del Consejo Europeo, se exige firmemente que la decisión final sobre el proyecto de convenio se tome lo antes posible, al objeto de que los Estados miembros puedan tomar las medidas necesarias para que las elecciones puedan efectivamente tener lugar en mayo o junio de 1978 (punto III), se confirma la posición de que los criterios adoptados en el proyecto de convenio para el reparto de los escaños siguen válidos y se insta al Consejo a que base su decisión sobre dichos criterios (punto IV), y se pide que, dado el retraso en que se ha incurrido, el Parlamento Europeo sea consultado ahora «en el curso de las discusiones en el seno del Consejo de ministros, en el marco del procedimiento de concertación» (punto V) (56).

Como en otras peripecias de la vida de la Comunidad Europea, la falta de decisión en un caso, aunque resulte espectacular debido a la urgencia y a las expectativas existentes, no debe ocultar la continuidad del proceso, menos visible pero real. Los ministros de Asuntos Exteriores han venido a menudo reuniéndose «informalmente» o «privadamente», generalmente en fines de semana, para tratar de conciliar sus puntos de vista diferentes, en el marco naturalmente más fluido de tales encuentros, entre dos reuniones formales. Pues bien, cumpliendo el encargo recibido del Consejo Europeo, en la reunión informal del

[54] Cf. Bull. CE, 4-1976, puntos 2.402 y 2.504.

[55] Bull. CE, 4-1976, punto 2.402. El comunista italiano señor Fabbrini no se mostró sorprendido, pues dijo estar convencido desde siempre de la incapacidad del Consejo Europeo, si bien deploró las consecuencias de su falta de decisión en dicho asunto.

[56] Ibid., punto 2.503.

castillo de Senningen (Luxemburgo) del 15 de mayo, acordaron dedicar en adelante una parte de su tiempo en cada sesión al estudio del informe Tindemans, con la intención de llegar a decisiones al respecto en el curso del último trimestre del año. Así, empezaron dicho estudio en su reunión formal de Bruselas del 31 de mayo y 1 de junio.

Por lo que atañe a la elección del Parlamento Europeo, que en el ámbito institucional es la cuestión más apremiante (puesto que se ha incurrido ya en retraso con respecto a la fecha prevista), se produjo un progreso. El segundo proyecto francés, si bien no fue aceptado [y era difícil] que lo fuera, por las razones que vimos (57), ha servido de base para la ulterior discusión, al verse mejorado por dos variantes, una belga y otra alemana. La variante belga añadía al actual reparto *à forfait* (198 escaños) otros 203 escaños, distribuidos en proporción a las poblaciones de los Estados miembros. Ello daría, por el doble juego del *forfait* y de la proporcionalidad, una representación distinta para cada Estado miembro. La variante alemana consistía en duplicar la representación actual de cada Estado miembro menos la de Luxemburgo. El total de escaños sería de 390, así distribuidos, respectivamente: Alemania Federal, Reino Unido, Italia y Francia, 72; Países Bajos y Bélgica, 28; Dinamarca e Irlanda, 20; Luxemburgo, 6 (seguimos el orden de población). Con ella se volvía a la representación *à forfait*, con cuatro niveles que tienen en cuenta las proporciones no entre los Estados, sino entre categorías de Estados (cuatro «grandes», luego los Países Bajos y Bélgica, luego Dinamarca e Irlanda, y un «pequeño»), desiguales pero homologables entre sí.

A estas variantes vino a sumarse otra, luxemburguesa, en la mencionada reunión de ministros de Asuntos Exteriores de Bruselas (58). Es una variante de compromiso, que a nuestro juicio viene a mejorar la propuesta alemana, atenuando la sobrerrepresentación actual de los Estados menores de la Comunidad. Sugiere multiplicar por dos la representación actual de los Estados miembros y restar luego seis escaños a cada uno de los pequeños países. Ello daría lugar a una asamblea de 366 miembros, distribuidos de esta manera: Alemania Federal, Reino Unido, Italia y Francia, 72 miembros; Países Bajos y Bélgica, 22; Dinamarca e Irlanda, 14; Luxemburgo, 6.

Una ulterior reunión informal de los ministros en Senningen el 12 de junio, permitió augurar una solución definitiva de la cuestión en la próxima sesión

(57) Para una crítica del proyecto, véase también el incisivo artículo de Schelto Patijn «Quel Parlement européen?», en la sección «Tribune Internationale» de *Le Monde* del 1 de junio de 1976, del que extraemos estas frases: «He aquí este interés general europeo: el nuevo Parlamento Europeo, que será monocameral, debe representar a la vez los pueblos y los Estados. [...] Todos estos argumentos y el buen sentido hablan en favor de un Parlamento Europeo de trescientos o cuatrocientos miembros con el fin de evitar dos escollos: una Asamblea demasiado numerosa trabaja difícilmente; una Asamblea demasiado poco numerosa representa mal [...] [El Parlamento Europeo] no oculta su gran preocupación, consistente en que las primeras elecciones europeas se inspiren en los principios democráticos más rigurosos. De ello depende el éxito de su elección. [...] El Parlamento Europeo ha sufrido demasiado tiempo de no haber podido representar el conjunto de las familias políticas europeas para no desear que la mayor justicia inspire los modos de escrutinio que utilicen los Estados miembros. [...]»

(58) Véase *Le Monde* de 2 de junio de 1976.



## INFORME TINDEMANS

del Consejo Europeo, prevista para el 12 y el 13 de julio. Como resultado de dicha reunión el Gobierno británico, el más opuesto al segundo proyecto francés, aceptaría las variantes alemana o luxemburguesa. Esta última parecía tener buenas probabilidades para ser adoptada (59). Descartados los proyectos iniciales (proyecto del Parlamento Europeo, primer proyecto francés, proyectos italiano e irlandés), basados en representaciones diversificadas con la mayor dosis posible de proporcionalidad, los que quedaban en consideración se basaban en representaciones *à forfait*, y entre ellos el proyecto luxemburgués se presentaba, a nuestro juicio, como el más equilibrado y equitativo.

El Consejo Europeo reunido en Bruselas llegó finalmente, el 12 de julio de 1976, al esperado acuerdo (60). Los términos de éste no han dejado de sorprender. Se asignan en efecto 81 miembros del futuro Parlamento a Alemania Federal, Reino Unido, Italia y Francia, 25 a los Países Bajos, 24 a Bélgica, 16 a Dinamarca, 15 a Irlanda, conservando Luxemburgo los 6 de que dispone en la actualidad. El total de escaños es, pues, de 410. La sorpresa nace del hecho de que se haya aplicado a las representaciones de Alemania Federal, Reino Unido, Italia y Francia un sistema de *forfait* que las mantiene igualadas, y no en cambio a las dos parejas Países Bajos-Bélgica y Dinamarca-Irlanda, en cada una de las cuales la respectiva igualdad se rompe.

Desde fuera, es fácil ironizar sobre el número de propuestas que se dieron, y también —¿por qué no?— sobre la solución finalmente adoptada, que bien podemos calificar de coja. No menos fácil es hablar, a este respecto, de bizantinismo. A nuestro entender, todo ello es prueba de la importancia del empeño y de una preocupación por armonizar los criterios de representación sobre una base a la vez justa y realista, políticamente laudable, si bien a la postre no se haya logrado conservar la coherencia de criterio que tenían los sucesivos proyectos anteriores.

(31 de julio de 1976)

---

(59) *Le Monde* de 15 de junio de 1976.

(60) Texto oficial del comunicado en *Bull. CE*, 6-1976, pág. 5.

