

EL PARLAMENTO EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA (*)

Por RICCARDO MONACO (**)

1. La historia parlamentaria europea, que puede interesar a este sucinto discurso relativo a la posición del Parlamento dentro del marco del ordenamiento comunitario, es la que comenzó con la primera elección de tal Asamblea por sufragio universal directo en virtud de la decisión del Consejo comunitario de 20 de septiembre de 1976, a la que se adjuntó el Acta que hizo posible realizar las primeras elecciones en 1979.

Es notorio que esta decisiva evolución institucional se ha producido en aplicación de una norma de los Tratados de Roma, en concreto del artículo 138, pár. 3.º, que a lo largo de los años no había aún hallado ocasión de hacerse efectiva. También son bien conocidas las circunstancias políticas que han provocado un retraso tan prolongado.

El Parlamento elegido, si bien política y funcionalmente es un órgano que ha cambiado sustancialmente respecto al precedente, sin embargo ha adquirido importancia y autoridad de funciones permaneciendo en todo momento dentro del marco y de los límites del primitivo diseño institucional trazado por los Tratados comunitarios.

Esta es una realidad que hay que tener siempre presente al examinar jurídicamente el órgano, por más que el Parlamento, dentro de los márgenes

(*) Traducido por Fernando Mariño Menéndez, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza.

(**) Catedrático emérito de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Roma.

consentidos por las normas de los Tratados, haya adquirido gradualmente mayor relevancia y mayor incisividad de acción.

Los resultados conseguidos por el Parlamento en el curso de los años se deben en parte a las diferentes contingencias políticas que han surgido en cada momento. En la actualidad, precisamente porque es la expresión directa de la voluntad popular, el Parlamento puede conseguir que se alcancen, siempre dentro del marco institucional de los Tratados comunitarios, objetivos que en el pasado se encontraban más allá de las posibilidades efectivas.

Los Tratados comunitarios establecieron entre las instituciones de la Comunidad un cierto equilibrio institucional, que en verdad habría dado sus frutos si no se hubieran producido cambios que han incidido profundamente en tal equilibrio inicial.

2. El más grave de ellos fue el llamado compromiso de Luxemburgo de 29 de enero de 1966; éste preveía decisiones por unanimidad, siempre que intereses de particular importancia para uno o varios Estados miembros estuvieran en juego. Y hay que advertir que en la práctica inmediatamente seguida se llegó a exigir la unanimidad, como regla no susceptible de excepciones, con independencia de la importancia de las cuestiones en juego.

El compromiso de Luxemburgo, aunque no tenga que ser incluido, desde un punto de vista formal, entre los textos jurídicos que regulan el íter a través del cual adquiere forma el procedimiento normativo comunitario, ha tenido una importante influencia negativa también con respecto a las atribuciones del Parlamento.

Tal acuerdo comporta en realidad una violación permanente de algunas normas de los Tratados (art. 28 CECA, 148 CEE, 118 CEEA) y reconduce el proceso de decisión comunitario al cauce de la clásica praxis diplomática, encorsetando en definitiva al Parlamento europeo dentro de una función puramente consultiva.

Actualmente el valor de tal compromiso ha desaparecido por completo, ya que, como veremos, a pesar de los retrasos y de los obstáculos, el Parlamento ha ejercido otras competencias, que le están reconocidas por los Tratados comunitarios, o bien que se han consolidado a través de nuevas prácticas. Por esta vía, durante mucho tiempo no perdieron vigor los principios de la unanimidad y del consiguiente veto en el seno del Consejo, pero la actividad del Parlamento y su peso dentro del marco interinstitucional han aumentado con el transcurso del tiempo.

3. Hay, pues, que examinar ante todo el alcance del llamado control político que corresponde al Parlamento frente a la Comisión y el Consejo.

Aún en ausencia de disposiciones expresas, se ha consolidado el uso de una ampliación cada vez mayor de las informaciones, que poco a poco se han hecho más y más completas y profundas. Y esto ha acontecido a través de una participación más asidua, bien de la Comisión, bien del Consejo, lo mismo en los debates en sesión plenaria que en las reuniones de las Comisiones parlamentarias. De modo que tales informaciones en vez de posteriores se han hecho preventivas, lo que constituye una gran ayuda para los trabajos del Parlamento. De acuerdo con este rumbo, la Comisión y el Consejo han adoptado el hábito de poner al Parlamento al corriente de sus planes y programas de modo preliminar, llegando incluso a discutirlos con él de manera profunda. Esta práctica informativa se ha extendido incluso a las negociaciones para la conclusión de acuerdos comerciales con los Países terceros y de las actas de adhesión y de asociación a la Comunidad.

Se puede, además, verificar que una expresión destacada del carácter preventivo de las informaciones se reencuentra típicamente en la obligación impuesta a la Comisión de redactar un informe anual sobre la actividad comunitaria desarrollada durante el año precedente. Tal acto da lugar a un debate general y profundo por parte del Parlamento y coloca a cada uno de los parlamentarios en situación de disponer de una visión completa inclusive de las actividades y de las tareas futuras del Consejo y de la Comisión, que se desarrollan por medio de innumerables órganos subsidiarios.

Un control preventivo le corresponde al Parlamento, también con ocasión de los discursos de investidura y programáticos de los Ejecutivos. Tales discursos se han hecho consuetudinarios, bien por los Presidentes de la Comisión, bien por los Presidentes del Consejo de Ministros.

Otro medio de control político que ha alcanzado una cierta evolución es el de las preguntas y de las interpelaciones que se pueden dirigir por parlamentarios o por el Parlamento tanto a la Comisión como al Consejo. Ahora bien, al principio la posición de ambas instituciones a este respecto era diferente, porque mientras la Comisión *debía*, el Consejo *podía* responder a preguntas según los artículos 140 CEE y 110 CEEA. Es decir, que no existía un derecho de preguntar al Consejo, sino solamente el derecho de éste de ser oído por el Parlamento. Sin embargo, progresivamente, el Consejo ha condescendido en responder a preguntas del Parlamento, y ha llegado hasta confirmar esa disponibilidad suya por medio de una declaración emitida en octubre de 1973. En un primer momento, el Consejo se había pronunciado

contra la posibilidad de que una pregunta oral pudiese dar origen a una resolución, e incluso se había reservado el examen caso a caso de si iba a poder o no responder a una pregunta oral con debate. Pero la situación se ha clarificado y en la actualidad las preguntas al Consejo se admiten incluso sobre materias no contempladas por los Tratados comunitarios, como la cooperación política. De ahí se ha seguido que la distinción entre las preguntas dirigidas al Consejo y las dirigidas a la Comisión haya terminado por desvanecerse, sobre todo en la práctica.

4. Un segundo aspecto de la posición asumida por el Parlamento en el contexto comunitario es el que consiste en sus poderes en materia de presupuesto. A este respecto, la base jurídica viene dada por el art. 206 ter del tratado CEE, el cual establece: «La Asamblea, por recomendación del Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. A tal fin, examinará, después del Consejo, las cuentas y el balance financiero mencionados en el artículo 205 bis ...»; de lo que se deduce que el Parlamento puede examinar las cuentas del ejercicio transcurrido relativas a las operaciones del presupuesto, que se le hayan transmitido anualmente por la Comisión; sin perjuicio de que tal examen deba producirse después del examen del Consejo.

La referida disposición, que parecería disminuir la efectividad del poder del Parlamento, tiene con todo que ser entendida juntamente con otras normas. Sobre todo la del art. 206 bis, pár. 7, según la cual el Tribunal de cuentas asistirá a la Asamblea y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto; y además la del art. 85 del Reglamento, según la cual: «a solicitud del Parlamento o del Consejo, ellas (las instituciones) informan sobre las medidas adoptadas consecuentemente a tales observaciones, y en particular sobre las instrucciones impartidas por ellas a sus servicios que intervengan en la ejecución del presupuesto». Por lo tanto, tal disposición atribuye al Parlamento, además de al Consejo, un medio para controlar en el curso del ejercicio el modo según el cual la Comisión ejecuta el presupuesto. Sustancialmente esto significa que la institución controladora puede pedir y obtener que la Comisión le dé cuenta de particularidades de la ejecución del presupuesto del ejercicio en curso.

Un elemento que hay que destacar como revelador de la voluntad del Parlamento de reforzar su propia acción de control sobre el presupuesto es la creación de una nueva Comisión permanente, compuesta por 28 parlamentarios; ésta es competente para examinar toda cuestión en la materia.

La importancia y la amplitud de las atribuciones de tal Comisión resultan de la siguiente enumeración de materias:

- a) control de las medidas financieras y de presupuesto para la realización de las políticas comunitarias; control de las partidas inscritas en el presupuesto de los diversos órganos comunitarios;
- b) control de la ejecución del presupuesto, en particular habida cuenta de los informes trimestrales de las instituciones, y asimismo examen y control de los compromisos de gasto y de los movimientos de fondos, al igual que del flujo de los fondos a lo largo del año;
- c) el giro de fondos de un concepto a otro como medida de ejecución del presupuesto;
- d) el presupuesto financiero de las Comunidades;
- e) el control de las actividades financieras y administrativas de la CECA;
- f) el control de las medidas adoptadas por la Banca europea de inversiones.

Además, en el ámbito del procedimiento de descargo dicha Comisión tiene competencia en cuanto:

- a) al descargo relativo a la ejecución de presupuestos comunitarios en virtud de las disposiciones de los Tratados; a los reglamentos financieros y a las reglas consuetudinarias en vigor, así como a las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en cuanto se halla encargada de ayudar al Parlamento en su función de control;
- b) a las medidas adoptadas por las instituciones a consecuencia de las decisiones de descargo emitidas por el Parlamento.

A pesar de la amplitud de sus atribuciones, que se desprende de lo expuesto, la Comisión tiende a interpretar extensivamente su mandato, de modo que llega en ocasiones incluso a examinar cuestiones eminentemente técnicas.

5. Aparte de lo que resulta de las normas comunitarias, que en parte hemos citado, hay que notar que la práctica muestra con claridad que el Parlamento tiende a atribuirse una competencia general para controlar la ejecución del presupuesto. Por su parte, la Comisión nunca se ha opuesto a tal pretensión. En resumen, en la perspectiva de una evolución ulterior de los poderes del Parlamento, el principio arriba aludido vale más en verdad que la determinación formal, por medio de normas expresas, de los medios necesarios para tal objetivo. Es indudable que le corresponde al Tribunal de Cuentas proceder a realizar los controles técnicos en la materia, al mismo

tiempo que entre las atribuciones de las autoridades presupuestarias, es decir, del Parlamento y del Consejo, queda siempre el extraer de las informaciones recogidas por el Tribunal de Cuentas y de las opiniones expresadas por él, los elementos sobre los que fundar las propias decisiones de descargo.

De hecho, la preeminencia que el Parlamento se ha atribuido en la materia se mantiene frente al Consejo. Y ello ocurre, a pesar de que desde el punto de vista teórico y formal los mismos poderes reconocidos al Parlamento deberían corresponder igualmente al Consejo. En efecto, los dos textos citados, es decir, el art. 206 bis, párr. 4, y el art. 85 del Reglamento financiero, colocan en un mismo plano a ambas instituciones. Sin embargo, el Consejo, abrumado como se halla por las cuestiones políticas y de dirección general, al igual que por su competencia omnicompreensiva, nunca ha pretendido interpretar de modo extensivo sus competencias en materia de presupuesto.

6. Es necesario realizar un examen particularmente delicado cuando se pasa de la mención de los poderes expresamente atribuidos al Parlamento al análisis de otras funciones del Parlamento en relación con la actividad normativa comunitaria.

Es bien sabido que, en la actual situación, los actos de competencia del Parlamento realizados dentro del proceso decisonal dirigido a establecer normas jurídicas de primer grado, como las contenidas en reglamentos, directivas y actos de carácter jurídico obligatorio comparables, no pueden calificarse como actos que concurren junto con los emitidos por el Consejo y por la Comisión en materia llamada legislativa.

Efectivamente, el Parlamento, según los Tratados comunitarios, se limita a intervenir en el procedimiento de consulta con los órganos a los que pertenece el poder normativo. Ahora bien, este procedimiento, que no ha sido regulado por los Tratados ni en sus presupuestos ni en su desarrollo, ha recibido una cierta regulación a través de la práctica. De hecho, sólo en la práctica se han llenado las lagunas más notables relativas a la posición del Parlamento a este respecto.

Esto ha sido necesario, porque nada se ha establecido dentro del sistema de las relaciones entre las instituciones comunitarias, respecto a la institución a la que le corresponde someter al Parlamento el proyecto de normativa y recibir de él la respuesta; nada tampoco sobre los términos de la consulta y nada sobre los recursos contra una eventual inacción del Parlamento.

A pesar de tales lagunas y viniendo a detenernos en el Tratado, se puede llegar a afirmar que, cuando se solicita, la consulta al Parlamento constituye uno de los momentos del procedimiento normativo.

Al respecto se debe tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal. Así, en el asunto Roquette, decidido por la sentencia de 29 de octubre de 1980, el Tribunal ha afirmado que la consulta prevista por el art. 43, núm. 2, tercer inciso, así como por otras disposiciones del Tratado CEE, es el instrumento que le permite al Parlamento la efectiva participación en el proceso legislativo de la Comunidad. Este poder constituye un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Este refleja, aunque sea limitadamente, en el plano de la Comunidad, un fundamental principio democrático según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa. De ello se deduce que la consulta regular al Parlamento, en los casos contemplados por el Tratado, es una formalidad esencial, que cuando no se cumpla conlleva la nulidad del acto impugnado. La observancia de tal formalidad requiere que el Parlamento exprese su propia opinión, de modo que tal condición no puede considerarse satisfecha por la simple solicitud de dictamen por parte del Consejo, cuando a ésta no le siga algún dictamen del Parlamento.

La función del Parlamento bajo esta óptica tiene una importancia bien diferente de la que se concreta en la consulta al Comité económico y social de la CEE. Incluso si en un notable número de casos la consulta al Parlamento y al Comité están previstas por el Tratado CEE con las mismas fórmulas y para los mismos actos, la intervención del Comité ha sido prevista con la finalidad de ayudar a la Comisión o al Consejo.

En cambio, la consulta al Parlamento tiene por objetivo el buen funcionamiento del sistema en general y constituye un momento bien diferente y autónomo del procedimiento legislativo. Y hay que añadir que si las resoluciones del Parlamento en cuanto institución consultada no son vinculantes, la institución competente para emanar un acto normativo no puede proceder hasta que el Parlamento haya emitido su dictamen.

Un diferente problema es el que surge en el caso de que el Parlamento se abstenga de pronunciarse *sine die*. Según una resolución publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades* (1975, n. C. 60), el Parlamento advierte que cuando el Consejo no dé acogida a las solicitudes del Parlamento, éste podría verse obligado a suspender su colaboración en el marco del procedimiento de consulta.

7. La consulta al Parlamento se realiza normalmente cada vez que esté prevista por una disposición de los Tratados. No obstante, tal consulta se ha extendido también más allá de las obligaciones establecidas formalmente. Es evidente que en casos semejantes las resoluciones del Parlamento no adquieren naturaleza normativa, en el sentido de elementos necesarios para la formación de la norma. Por otra parte, hay que advertir que a veces la consulta se solicita respecto de actos privados de fuerza normativa.

Sin embargo, en tales hipótesis, la consulta al Parlamento puede tener en la práctica una influencia no diferente de la que ejerce la consulta solicitada con base en disposiciones concretas del ordenamiento comunitario. Y puede incluso ocurrir que la consulta, precisamente porque ha sido decidida libremente, o convenida libremente, tenga mayores posibilidades de ser tenida en cuenta.

Por último, hay que recordar que el Parlamento no se ha limitado a extender su actividad dentro del ámbito de la consulta, sino que ha emitido múltiples resoluciones que han sido elaboradas y aprobadas por él sin ser consultado por las otras instituciones.

8. Después de haber clarificado los actuales perfiles del control en materia política y del control financiero, en coherencia con los que el Parlamento ha adquirido poderes efectivos en dos campos fundamentales, a través de una evolución a veces expresa, a veces implícita, de sus funciones originarias, es necesario pasar al examen de un texto que recientemente ha dado, entre otras cosas, una nueva impronta a las relaciones entre las instituciones de la Comunidad.

Se trata del Acta única europea, entrada en vigor el 1 de julio de 1987, entre los doce Países miembros de la Comunidad. En el cap. II, que contiene las disposiciones que modifican el Tratado CEE, el artículo 6 tiene por objeto un nuevo procedimiento, llamado procedimiento de cooperación, que contempla varios artículos del Tratado. Las innovaciones que se han introducido de ese modo en el sistema institucional de las Comunidades tiene gran relevancia, así como de gran importancia es el nuevo procedimiento, en virtud del cual el Parlamento *coopera*, y por ello expresa su voluntad de decisión, en lugar de limitarse, como en el pasado, a una simple función consultiva. En cuanto el Parlamento coopera con el Consejo, aquél viene a colocarse en el mismo plano que el supremo órgano de decisión de la Comunidad.

El artículo 6 aporta modificaciones a los artículos que vamos a indicar: en el artículo 7, párrafo II, relativo al principio de no discriminación, la consulta al Parlamento se convierte en cooperación; en el artículo 49, que se refiere a las medidas necesarias para hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores, se exige que éstas sean establecidas en cooperación con el Parlamento; en el art. 54, pár. 2, relativo al programa general en materia de libertad de establecimiento, la consulta al Parlamento se convierte en cooperación; en el art. 56, pár. II, en materia de directivas para la coordinación de las disposiciones de carácter reglamentario o administrativo, requiere que ello se realice también en cooperación con el Parlamento; en el art. 57, pár. I, la consulta al Parlamento se convierte en cooperación; en el art. 57, pár. II, se incluye la exigencia de la cooperación del Parlamento en las decisiones no directamente contempladas por el artículo. El art. 149 fue profundamente modificado e integrado, a causa del hecho de que, desde ahora, junto al Consejo, opera, en sede de cooperación, y por lo tanto en posición paritaria, el Parlamento.

En virtud del art. 149, pár. II a), el Consejo puede adoptar una posición común, previo dictamen del Parlamento. Tal posición debe ser comunicada al Parlamento de los motivos que han inducido al Consejo a adoptar la posición común, al igual que de la posición de la Comisión.

Como se puede fácilmente verificar, con el procedimiento que se acaba de describir, el difícil equilibrio institucional que se intenta lograr, entre Consejo y Parlamento, se concentra en la paridad de los poderes entre dichas dos instituciones.

El Parlamento, por mayoría absoluta, puede proponer enmiendas a la posición común del Consejo; pero puede también, por la misma mayoría, rechazar tal posición común. El resultado de la decisión se transmite al Consejo y a la Comisión. Sobre tal base se instaura entre las tres Instituciones una relación triangular, en el ámbito de la cual cada una de ellas actúa.

La Comisión, teniendo en cuenta las enmiendas propuestas por el Parlamento, reexamina la propuesta con base en la cual el Consejo ha adoptado su propia posición común. La Comisión a continuación transmite al Consejo, simultáneamente con la propuesta examinada, las enmiendas del Parlamento que ella no ha admitido, expresando su parecer sobre ellas. Y el Consejo puede entonces adoptar enmiendas por unanimidad.

Por último, el Consejo que es la institución a la que corresponde pronunciarse al coronarse este complejo procedimiento, decidiendo por mayoría calificada, adopta la propuesta reexaminada por la Comisión y puede llegar

incluso a modificar tal propuesta, pero solamente por medio de una decisión unánime.

Mientras que en las diferentes fases ahora referidas se les establecen a las instituciones, para sus decisiones, términos bastante restringidos, al final de todo, necesariamente, con el fin de que se pueda salir del enredo del procedimiento triangular, el pár. 3 del art. 149 establece que en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, para lo que no se le impone un plazo determinado, la Comisión podrá modificar su propuesta en cualquier fase del procedimiento.

El sistema del nuevo art. 149 se inspira en una clara coherencia institucional, en el sentido de que, tanto en el origen de la propuesta como en la fase terminal del procedimiento, se otorga la palabra a la Comisión, que es el órgano técnico de la Comunidad, y por ello el único que puede unir a su competencia técnica de base una valoración política. No obstante, el ingreso del Parlamento en el procedimiento es un hecho nuevo e importante, porque no se limita a expresar una valoración general de la posición común, sino que entra en el fondo del acto, en cuanto tiene facultad de proponer enmiendas que deben ser tomadas en consideración por la Comisión.

En conclusión, aunque sea a través del complejo procedimiento indicado, es posible que se alcance, por lo menos dentro de los límites en los que entra en juego el art. 149, un equilibrio institucional entre Consejo, Parlamento y Comisión, cuya creación antes del Acta única no se podía hipotetizar.

Finalmente, hay que destacar que los arts. 8 y 9 del Acta única modifican, respectivamente, los arts. 237 y 238 del Tratado CEE, en materia de adhesión de los Estados europeos a la Comunidad, y de acuerdos de asociación de terceros Estados a la Comunidad. En ambos casos se le solicita al Parlamento que emita un dictamen conforme, decidiendo por mayoría absoluta. Con lo que el Parlamento adquiere un poder relevantísimo, puesto que, sin tal dictamen, el procedimiento de adhesión o de asociación queda bloqueado.

9. La creación del mercado común interior, prevista por los artículos del Acta única que integran la subsección I de las disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad, debía influir en el actual art. 99 del Tratado CEE. Por ello, el Acta única contiene un nuevo art. 99, que, desde luego, es imperativo, a diferencia del precedente. En efecto, según el viejo artículo, la Comisión debía simplemente examinar cómo fuera posible armonizar algunos impuestos. En cambio, actualmente, entra en acción

el Consejo, que decide a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo y que, mediante decisión, está obligado a adoptar las oportunas disposiciones dirigidas a la armonización tributaria. En este supuesto, la intervención del Parlamento adopta la forma de la consulta y no la de la cooperación: lo que se explica fácilmente, porque la armonización tributaria requiere una actividad técnica, propia sólo de la Comisión.

En materia de armonización normativa, capítulo muy importante del Tratado CEE y esencial para la instauración progresiva del mercado interior, el Acta única establece un nuevo artículo 100 A, que establece que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas necesarias para la aproximación de las normas que tienen por objeto la instauración y el funcionamiento del mercado interior. Los párrafos 2, 3 y 4 establecen normas particulares para algunos sectores de la normativa existente.

En la esfera del medio de trabajo y de la seguridad y salud de los trabajadores, un campo esencial de la política social comunitaria, el Acta única establece un nuevo artículo 118 A, el cual da otra forma a la acción necesaria para alcanzar los objetivos indicados. En efecto, al respecto el Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento, y previa consulta al Comité Económico y Social, adopta mediante directivas las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

Si se confronta este nuevo artículo con el precedente, se constata que lo prescrito por el Acta única representa un gran progreso, ya sea desde el punto de vista de la fijación de los objetivos, ya sea bajo el aspecto funcional. En efecto, si antes todo estaba incluido únicamente en la actividad de la Comisión, que podía formular, junto con los Estados miembros, estudios y dictámenes, o bien organizar consultas, actualmente el Consejo debe valerse de directivas, por lo tanto, de actos obligatorios para los Estados miembros. En lo que, en verdad, la cooperación del Parlamento, destinado a actuar cada vez con mayor intensidad en el campo de la política social, será muy útil. Hay, por último, que subrayar que también las nuevas políticas comunitarias van a comprometer al Parlamento en su actividad de consulta o de cooperación; así,

por lo que se refiere a la investigación y al desarrollo tecnológico, el Consejo, según el art. 130 Q, adopta, en cooperación con el Parlamento, las disposiciones previstas por varios artículos del Acta única. Mientras que en el campo de la política del medio ambiente, de acuerdo con el art. 130 S del Acta única, el Parlamento debe ser consultado en relación con todo cuanto concierne a la acción que debe ser emprendida por la Comunidad.

10. Cuanto se ha expuesto, y en especial el análisis de algunos artículos del Acta única, ha puesto de relieve de qué modo y en qué medida el Parlamento se ha convertido en uno de los polos de la triangulación institucional que se va instaurando gradualmente entre las instituciones operativas de la CEE, es decir, Consejo, Comisión y Parlamento. A ello han contribuido, por un lado, la práctica según la cual el Parlamento ha visto ampliarse su función de órgano consultivo y, por otro lado, y con exacta definición jurídica, las normas relativas a los poderes de control del Parlamento, al igual que las del Acta única, muy recientes y aún no completamente operativas.

El hecho de que, por tal camino, las relaciones interinstitucionales entre Consejo, Comisión y Parlamento estén destinadas a clarificarse y a perfeccionarse, no es de tal entidad que proporcione a dichas relaciones una base fundada en el Derecho y que se pueda definir de una vez y por todas. De hecho, hasta estos últimos años el Tribunal de Justicia comunitario, que según lo dispuesto por el art. 164 del Tratado CEE, tiene como función general, y por ello extensible a todo el ordenamiento comunitario, la de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del derecho comunitario, no había entrado en el juego interinstitucional. Y ello porque la evolución de las relaciones entre las instituciones había sido aún tenue y porque el Tribunal no es una institución operativa, en cuanto que en el marco comunitario ocupa el lugar de un juez imparcial. De otra parte, así como el Tribunal desarrolla también una función esencial de carácter constitucional, puesto que es la única instancia a la que se pueden dirigir las otras instituciones para conseguir decisiones sobre el plano interinstitucional, se ha comenzado a recurrir a él sobre todo sobre la base del art. 173 del Tratado CEE. Este artículo regula el control de legitimidad que el tribunal puede ejercitar sobre los actos del Consejo y de la Comisión, pero no menciona al Parlamento, ni como posible actor ni como posible demandado.

11. Sin embargo, por vía indirecta, el Parlamento ha obtenido ciertos reconocimientos en cuanto a la tutela de sus intereses dentro del marco del contencioso comunitario.

Así ocurrió en la sentencia emitida en 1980, sobre los asuntos agrupados 138 y 139/79, denominados Isoglucosa, en los cuales el Consejo impugnó el derecho del Parlamento a intervenir en una causa pendiente, porque ello equivalía a reconocer al Parlamento una legitimación activa en el sentido del art. 173. A pesar de ello el Tribunal, basándose en el art. 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia, reconoció al Parlamento la facultad de intervenir en la causa.

En las dos causas iniciadas por el Gobierno de Luxemburgo contra el Parlamento y decididas, respectivamente, en febrero de 1983 y en abril de 1984, y que el Gobierno actor fundamentaba en el art. 38 del Tratado CECA, la respuesta del Tribunal en cuanto a la admisibilidad de los recursos fue positiva. En efecto, dicho art. 38, a diferencia del art. 173 del Tratado CEE, menciona expresamente la Asamblea (es decir, el Parlamento) entre las instituciones demandadas, diciendo que el Tribunal puede anular, a instancia de un Estado miembro o de la Alta Autoridad, las decisiones de la Asamblea o del Consejo.

En el asunto 230/81, en el que el Consejo actuaba contra el Parlamento solicitando la anulación del presupuesto de 1982, el Consejo fundamentaba su recurso en el art. 173 del Tratado CEE. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no tuvo ocasión de pronunciarse sobre la legitimación pasiva del Parlamento, porque el Consejo, después de que hubiera sido adoptada la Declaración común destinada a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (30 de junio de 1982), retiró el recurso.

Otro precedente lo constituye el recurso por inactividad (carencia), que el Parlamento presentó contra el Consejo en materia de política de transportes. El Consejo ha pretendido impugnar el derecho del Parlamento a recurrir sobre la base del art. 175 del Tratado, sosteniendo que según la lógica del Tratado, el recurso de nulidad (art. 173) y el recurso por inactividad (artículo 175) debían ser valorados del mismo modo, de modo que el art. 175 hubiera debido interpretarse a la luz del art. 173. Pero el Tribunal no ha seguido tal argumentación, sobre todo porque la tesis de la admisibilidad hallaba un claro fundamento en la propia letra del art. 175, el cual establece que el recurso por inactividad puede utilizarse por las otras instituciones de la Comunidad.

12. La afirmación de una plena legitimación, activa o pasiva, que se le reconocería al Parlamento en sus relaciones con el Tribunal no constituye

aún un resultado logrado: sin embargo, como hemos visto, va madurando lentamente a través de la jurisprudencia del Tribunal.

Por otra parte, también la doctrina, a través de la mayoría de los autores, se ha mostrado sensible a las nuevas exigencias de una tutela jurisdiccional que se reconocería a los sujetos interesados respecto a los actos emitidos por el Parlamento, y recíprocamente al Parlamento frente a las otras instituciones.

Es evidente que al principio la doctrina, ante un Parlamento que todavía no ostentaba los poderes de hoy, se limitaba a interpretar el art. 173 según su letra, deduciendo de ella, para el Parlamento, la ausencia de legitimación activa o pasiva.

Con el transcurso del tiempo, sin embargo, la doctrina ha reconocido que el Parlamento se colocaba en la misma posición que las instituciones comunitarias dotadas del poder de emitir actos jurídicos obligatorios respecto de terceros. Esto ha convencido a diferentes autores en el sentido de que tales actos del Parlamento pueden ser objeto de control judicial de acuerdo con el art. 173 del Tratado CEE. Ellos fundan tal conclusión en la ampliación de las competencias del Parlamento en materia de presupuesto, amén de fundarla, por lo menos en parte, en los actos relativos a la elección directa del propio Parlamento. Los mismos autores afirman que, en general, incumbe al Tribunal la obligación de garantizar un control judicial, no limitado, sino extendido a los diferentes campos de la acción comunitaria.

13. El punto que siempre es el más delicado a los ojos de la doctrina es el que se refiere al poder del Parlamento de presentar directamente recursos al Tribunal. Y al respecto los argumentos principales, sobre los que luego insistiremos, son los de colocar al Parlamento en situación de equilibrio respecto a las otras instituciones, llegándose así a garantizar la unidad del sistema de garantía jurídica dentro del ámbito de la Comunidad.

Volviendo ahora al Tribunal, en la perspectiva de lo que éste ha afirmado muchas veces en materia de interpretación de las pertinentes normas comunitarias, es necesario ante todo subrayar que el Tribunal ha seguido el criterio de interpretar en sentido extensivo las disposiciones que atañen al control jurisdiccional (art. 164 y siguientes del Tratado).

Esta tendencia hacia una interpretación extensiva se puede aprehender en algunas de las sentencias supracitadas: así, en la que se refiere al asunto de Luxemburgo contra el Parlamento, se lee la siguiente afirmación: aún admitiéndose que la participación activa o pasiva del Parlamento en controversia

ante el Tribunal de Justicia no haya sido expresamente prevista por los artículos en cuestión (38 Tratado CECA y 173 Tratado CEE) ello no significa que se deba excluir su aplicación implícita.

Un paso sucesivo, clarificador de la compleja problemática que se plantea para la valoración del alcance efectivo del art. 173, fue dado por el Tribunal con la sentencia de 23 de abril de 1986 en el asunto 294/83, en el que el Tribunal estableció lo que sigue. La interpretación del art. 173 del Tratado que excluyese los actos del Parlamento del conjunto de los que pueden ser impugnados mediante recurso de nulidad, conduciría a un resultado contradictorio, bien con el espíritu del Tratado expresado en el art. 164, bien con el sistema del mismo en virtud del cual está permitida presentar un recurso directo contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones y dirigidas a producir efectos jurídicos. Los actos que el Parlamento europeo adopta en el ámbito del Tratado CEE podrían, en efecto, sin que fuese posible someterlos al control del Tribunal, entrar en el campo de competencia de los Estados miembros o de las otras instituciones, o bien superar los límites establecidos a las competencias de su autor. El Tribunal, sobre la base de tales premisas, concluyó que el recurso de nulidad puede dirigirse contra los actos del Parlamento europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Por otra parte, el resultado al que el Tribunal llegó en el caso antes señalado se debe también a las profundas y amplias consideraciones expuestas por el Abogado general Mancini en sus conclusiones. Ante el argumentado planteado, resultan de la exposición precedente. El Abogado general Mancini reclama incluso soluciones positivas, y, por lo tanto, favorables al Parlamento, las cuales habría que tener en cuenta al valorar la actual posición del Parlamento dentro del marco constitucional comunitario, o sea:

- a) los actos emitidos por el Parlamento pueden dar lugar a un reenvío de carácter prejudicial ante el Tribunal para la determinación de su validez o para su interpretación en el sentido del art. 177 del Tratado CEE;
- b) el Parlamento está investido por el art. 37, apartado I, del Estatuto del Tribunal de un derecho general de intervención en la causa;
- c) el Parlamento puede ser invitado por el Tribunal, según el art. 21, apartado 2, del Estatuto, a proporcionar informaciones, ya sea en materia de recursos directos, ya sea en el ámbito de las materias objeto de reenvíos prejudiciales.

Establecido lo anterior, las conclusiones del Abogado general en torno al punto específico de la legitimación para interponer recursos de nulidad

retoman las dos cuestiones ya resueltas positivamente por el Tribunal, es decir, la referente al derecho de intervención en la causa y la referente a la existencia de la inactividad normativa de una institución. Supuesto que en tales casos el ejercicio de dichos recursos no está subordinado por los textos aplicables a la exigencia de defender un interés que sea propio del Parlamento, por lo que concierne, en cambio, al recurso de nulidad, no cubierto por disposición alguna, parece necesario establecer una condición restrictiva. En otros términos, tal recurso es admisible cuando el Parlamento pretende de ese modo obtener el respeto de sus propias prerrogativas. Lo que el Abogado general consideró extensible también al caso en el que el Parlamento da forma como objeto de su recurso a una simple toma de posición de la institución puesta en causa por el propio Parlamento. En efecto, sería contradictorio que a éste se le gravara con la legitimación pasiva sin que le fuese reconocida también la activa. No obstante, el Abogado general fue prudente al admitir la necesidad de tal correlación entre las dos legitimaciones. Con todo, añadió que los motivos sobre cuya base él había sostenido la impugnabilidad de las decisiones del Parlamento militaban con fuerza semejante en favor de su poder de impugnar a aquellas otras dos instituciones. Y resaltó cómo las tendencias de la jurisprudencia del Tribunal se aproximaban ya a tal tesis.

14. El caso más reciente que ha sido sometido al Tribunal es el 302/87, en el cual el Parlamento presentó un recurso de anulación contra la decisión adoptada por el Consejo el 13 de julio de 1987, relativa a las modalidades según las cuales deben ejercerse las competencias ejecutivas confiadas a la Comisión. El Consejo ha opuesto a tal demanda una excepción de inadmisibilidad, en relación con el art. 91 del reglamento de procedimiento del Tribunal, y ha pedido que se siga el procedimiento de urgencia.

El Consejo le impugna al Parlamento la legitimación activa en materia de recurso por nulidad. De modo que la cuestión, cuyas vicisitudes desarrolladas hasta ahora a través de la jurisprudencia del Tribunal hemos descrito, se presenta ante el Tribunal como instancia fundamental y separada de las otras.

Al respecto merecen una particular atención las conclusiones del Abogado general Darmon presentadas al Tribunal el 26 de mayo de 1988. Tales conclusiones ponen de relieve los pasos adelante dados por el Tribunal hasta ahora; no me detendré en ellos, porque en gran parte resultan de lo ya expuesto.

El Abogado general pone de relieve, una vez más, cómo en apoyo de la acción así propuesta, no sean invocables normas expresas, como sí lo son, en cambio, en el caso de intervención en la causa del Parlamento o de un recurso de éste por inactividad. Sin embargo, el conjunto de las premisas establecidas por la jurisprudencia existente en la materia justifica que se le reconozca al Parlamento la potestad de actuar para obtener la anulación del acto en cuestión; en todo caso debía limitarse a la hipótesis en que la acción del Parlamento se dirija a obtener el respeto de sus propias prerrogativas.

Puesto que en ese asunto se trataba de una demanda incidental sobre la admisibilidad del recurso (art. 91 del Reglamento de procedimiento del Tribunal), el Abogado general, después de haber precisado que la determinación de la circunstancia de si, en el caso, el acto impugnado concernía a una de las prerrogativas propias del Parlamento se presentaba como una cuestión de fondo a decidir ulteriormente, concluyó en el sentido de que la excepción de inadmisibilidad del recurso de nulidad del Parlamento se rechazara, y de que, de ese modo, la causa prosiguiera hasta el pronunciamiento de una sentencia sobre el fondo.

15. Para completar la visión panorámica que hemos intentado explicar hasta aquí, hay que subrayar que las referencias a las normas comunitarias relevantes, y especialmente a las que conciernen a los poderes que el Parlamento ejerce actualmente en materia de presupuesto y en materia de control político, y que ciertamente aumentan por la operatividad desde ahora en marcha de las normas del Acta única, constituyen reglas que superan también a las específicas que, según las últimas valoraciones del Tribunal, permiten al Parlamento ser sujeto propio dentro del marco jurisdiccional de la Comunidad.

Hay, en verdad, otras normas, y ciertamente en número no despreciable, que no pertenecen a la esfera intersubjetiva de las personas físicas y jurídicas que operan en la Comunidad. Tales normas, teniendo alcance y aplicación general, conciernen a relaciones diferentes de las que, a menudo construidas sobre base negociada, regulan la actividad jurídica de todos los que operan en la Comunidad en el plano económico y social. Estas se aplican, entre otras cosas, a situaciones externas a la Comunidad, o bien a situaciones jurídicas que afectan a los órganos institucionales.

Tales normas pueden ser de carácter estructural, en cuanto contemplan al ordenamiento orgánico de la Comunidad, o bien, en cuanto regulan en

sentido amplio el funcionamiento de las estructuras comunitarias, y por ello las relaciones entre las diferentes instituciones; así las del Parlamento con el Consejo, del Parlamento con la Comisión y viceversa. Tales normas tienen su razón de ser sobre todo en cuanto se dirigen a garantizar el equilibrio institucional dentro del ámbito de la Comunidad, al igual que a coordinar entre sí las actividades de cada una y las esferas de competencia de los órganos comunitarios.

Ello siempre con la intención de hacer posible el logro de los objetivos generales de la Comunidad. Tales objetivos van normalmente más allá de la voluntad de los sujetos de derecho comunitario, en cuanto establecen los resultados que la Comunidad, y *no ellos mismos*, deben alcanzar. En esta perspectiva entra en consideración el método teleológico de interpretación de las normas comunitarias a través del cual, más allá del valor literal y sistemático de las normas, se individualiza lo que en concreto debe tenerse en cuenta cuando se habla de relaciones interorgánicas dentro del ámbito de un determinado ordenamiento jurídico, como es el de la Comunidad.

La investigación realizada más arriba sobre los poderes de carácter jurisdiccional del Parlamento en relación con los del Consejo y de la Comisión, plantea, sobre la base de la aludida concepción de la Comunidad, el problema, presente en todo Estado y, por lo tanto, en todo ente internacional organizado, del equilibrio que debe subsistir entre los supremos órganos institucionales, a fin de que de ello resulte la funcionalidad del propio ente.

16. Sobre la base de cuanto hemos aludido en orden a la posición del Parlamento como demandado y como posible actor ante el Tribunal, se sostiene que es necesario que el Parlamento ocupe, en el cuadro institucional comunitario una posición equivalente a los de las otras instituciones. En efecto, si el Parlamento, como ahora ya viene sancionado por la jurisprudencia del Tribunal, solamente debiera ser demandado, es decir, ser gravado con la legitimación pasiva, sin poder, por el contrario, disfrutar de la legitimación activa, en verdad que no derivaría de ello una ampliación de sus competencias, sino un retroceso. En otros términos, la genérica paridad entre las instituciones, reclamada por las exigencias del equilibrio institucional, debería comportar la inserción del Parlamento, con paridad de poderes, dentro del mecanismo del proceso comunitario.

En el supuesto actual la cuestión no es tanto la de determinar si un equilibrio institucional, más o menos equilibrado, y más o menos garantizado por normas y por prácticas constitucionales que se van afirmando en la

Comunidad, haya sido alcanzado, sino más bien la de reflexionar sobre la particular estructura de vértice que presenta la Comunidad.

A menudo una valoración semejante es influenciada desde el primer momento por el análisis que en torno al equilibrio institucional es efectuado respecto al Estado. Incluso cuando se asume como modelo el equilibrio existente entre los poderes, en medida más o menos acentuada, dentro del ámbito de un ordenamiento estatal determinado, con ello no se llega a definir el óptimo o, según los casos, el necesario equilibrio institucional. En otros términos, todo ordenamiento estatal puede tener su equilibrio entre los órganos supremos, de modo que se puede asumir como base un modelo uniforme de equilibrio institucional.

17. Por lo que se refiere a la Comunidad europea, ella ha progresado desde los orígenes, cuando la primera Comunidad, la CECA, traducía una gran acentuación del ejecutivo, centralizado en la Alta Autoridad, respecto a las otras instituciones.

En todo caso hay que señalar, y es a veces necesario que así ocurra, que todo ente internacional, creado por Estados con base en su voluntad, expresada en el acto constitutivo, necesita para nacer o para consolidarse de la continua aportación de la voluntad y de la acción de los Estados.

Por lo tanto, dentro de él subsiste una acentuación de los poderes del ejecutivo hasta tanto que, en vez de continuar siendo un ente de Estados, se convierta o aspire a convertirse en un ente compuesto ante todo por los pueblos de los Estados miembros.

Entretanto hay que determinar cuál es la situación actual: cierta parte de la doctrina se lamenta de que, en materia de equilibrio de las instituciones, se haya producido en estos últimos años un retroceso con relación a la situación inicial. En efecto, se habrían reducido notablemente las funciones de los dos órganos que, inicialmente, gestionaban el poder de decisión, es decir, la Comisión y el Consejo. Se habría creado así una situación de hecho, en la cual el poder de decisión ha sido conferido a las Cumbres, que controlan y dirigen bien a la Comisión, bien al Consejo, al mismo tiempo que ha aparecido en escena, con poderes de hecho cada vez mayores, el COREPER. Respecto a este último órgano, hay que recordar que nació inicialmente con la función de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que este último le confiara. Por lo tanto, el COREPER se ha insertado, en el sistema de funcionamiento en el vértice de la Comunidad, como un órgano de carácter meramente subsidiario, que no puede situarse,

ni siquiera como estructura intermedia, en igualdad con las instituciones de la Comunidad.

Se reconoce, en efecto, que el crecimiento del COREPER ha venido impuesto por las necesidades de hecho, en cuanto que el Consejo, con sus crecientes funciones institucionales, y con la obligación de hacer frente al cada vez mayor aumento de sus competencias, no habría podido cumplir sus tareas sin un acentuado trabajo de preparación y de predisposición de actos, confiable únicamente al COREPER. Probablemente el enorme desarrollo de la actividad preparatoria y predecisional confiada al COREPER se debió también al retraso con que se procedió a la revisión parcial y a la integración de los Tratados comunitarios, que desembocó en la entrada en vigor del Acta única.

Establecido lo anterior, sería excesivo cargarle a la actividad de hecho del COREPER el debilitamiento de la esfera decisional de la Comisión. Por otra parte, una equilibrada utilización de las normas del Acta única, que han sancionado las nuevas posibilidades de acción de las instituciones fundamentales de la Comunidad, podría hacer que el COREPER entrara de nuevo en el ámbito de sus capacidades formales y limitadas de contribuir a las elecciones decisionales.

18. Se ha reprochado, finalmente, que la práctica de las reuniones en la Cumbre, consagrada ahora por las disposiciones del Acta única, sobre todo por las contenidas en el título III, que tiene por objeto la cooperación europea en materia de política exterior, haya añadido otras eventuales causas de desequilibrio respecto al que debería ser el equilibrio institucional tal como se concibe a través de la evolución interpretativa de las normas de los Tratados europeos.

Sin embargo, es bastante fácil responder que la unión política europea, objetivo final de la construcción comunitaria, podrá elaborarse gradualmente sólo en el terreno político, y por ello a través de una cooperación política cada vez más estrecha y coherente entre los Estados miembros de la Comunidad.

En tal contexto adquiere una relevancia esencial lo dispuesto en el artículo 30, párr. 4, del Acta única: «Las Altas Partes contratantes asegurarán la estrecha asociación del Parlamento europeo a la Cooperación política europea.

A tal fin, la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de los asuntos de política exterior examinados en el marco de los trabajos

de Cooperación política europea y velará porque en dichos trabajos sean debidamente tomados en consideración los puntos de vista del Parlamento europeo».

A través de la práctica de aplicación de las referidas disposiciones, pues, se le otorga al Parlamento la posibilidad de insertarse en el proceso de formación de la política exterior común manifestando sus propias opiniones. Factor éste que contribuirá al logro de aquel posible equilibrio institucional al que se aludía. Dicho esto, es evidente que la gestión de la política exterior común deberá resultar de la acción concertada de los Estados miembros.

BIBLIOGRAFIA ESENCIAL LIMITADA A LOS TRABAJOS MAS RECIENTES

- PATIJN: *Het Europese Parlement*, Rotterdam, 1977.
- ROMANELLI GRIMALDI: *Il Parlamento europeo*, Padova, 1977.
- GRABITZ, LAEUFER: *Das Europäische Parlament*, Bonn, 1980.
- VINCI: *Il Parlamento europeo*, Firenze, 1980.
- TIZZANO, COREPER: voce in *Appendice del Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, Torino, 1981.
- CHITI BATELLI: *Il Parlamento europeo*, Padova, 1982.
- STRASSER: *Le finances dell'Europa*, Bruxelles, 1982.
- JOLIET, *Le droit institutionnel des Communautés Européennes*, Liège, 1983.
- BIEBER-CONSTANTINESCO-JACQUE-NICKEL: *Le Parlement Européen*, Paris, 1984.
- BOULOIS: *Droit institutionnel des Communautés Européennes*, Paris, 1984.
- EHLERMANN: «Die Einheitliche Europäische Akte: Die Reform des Organe», in *Integration*, 1986.
- GLAESNER: «L'Acte Unique européen», in *Revue du Marché Commun*, 1986.
- LABOUZ: *Le système communautaire européen*, Paris, 1986.
- DE RUYT, *L'Acte Unique Européen*, Bruxelles, 1987.
- LOUIS-WAELBROECK: *Le Parlement européens dans l'évolution institutionnelle*, Actes du colloque de septembre 1987, Edition de l'Université de Bruxelles, 1988.

LE PARLEMENT DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

RESUME

Ce travail analyse la position actuelle du Parlement européen, dans le cadre de la législation communautaire, dans une perspective qui tient fondamentalement compte de l'évolution institutionnelle à partir de la première élection de cette Assemblée au suffrage universel et direct faite en 1979.

On peut affirmer que le Parlement élu est un organe qui, dans le domaine politique comme dans le fonctionnel, a changé substantiellement par rapport à l'assemblée non élue qui l'a précédé, même s'il est resté à tout moment dans le cadre et les limites du projet institutionnel tracé par les traités communautaires. Récemment, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen a donné un nouveau tour aux relations entre les institutions de la communauté. Dans cette perspective, il faut signaler aussi la reconnaissance croissante de la légitimation du Parlement pour agir en défense de ses intérêts et de ses prérogatives devant la Cour de Justice Communautaire.

Partant de l'affirmation que la valeur de ce qu'on appelle «le compromis de Luxembourg» a complètement disparu, l'auteur examine en premier lieu les aspects actuels de la fonction de contrôle qui revient au Parlement en matière politique et financière.

Pour le contrôle politique on a vu se consolider, même en l'absence de dispositions expresses, la pratique du Conseil et de la Commission d'informer de plus en plus largement et avec un caractère préalable le Parlement de leurs programmes et de leurs plans et de les discuter avec lui. D'autres pratiques de contrôle se sont affirmées autour du rapport annuel de la Commission au Parlement et du débat qui le suit. des discours d'investiture exposant les programmes des dirigeants communautaires devant l'Assemblée et enfin des questions et des interpellations que les parlementaires ou le Parlement lui-même peuvent adresser à la Commission ou au Conseil. Quant à ce dernier, il est certain que, dans la pratique, les questions posées à un de ces organes ou à l'autre reçoivent un traitement égal.

En matière de pouvoirs de contrôle du Parlement dans le domaine du budget, fondés sur les règles pertinentes du TCEE et du Règlement correspondant, cet organe a montré sa volonté de les renforcer, en particulier en établissant une nouvelle Commission permanente, ayant la compétence d'examiner toute question dans ce domaine. Mais, en outre, dans la pratique, le Parlement tend à s'attribuer une compétence générale pour contrôler l'exécution du budget, même en face du Conseil, et la Commission ne s'y est jamais opposée.

L'auteur analyse ensuite d'autres fonctions du Parlement au sujet de l'activité législative communautaire. Il faut dire à ce propos que, dans la pratique, la consultation du Parlement que font les organes auxquels revient le pouvoir communautaire de fixer des règles constitue maintenant un des moments autonomes de la procédure législative même, quand elle est prévue par une disposition des Traités.

Plus encore, la pratique de la consultation s'est étendue au delà des obligations établies formellement; dans ces cas, elle peut arriver à avoir une influence comparable à la consultation réalisée sur la base de dispositions communautaires précises.

Quant aux répercussions de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, le 1er juillet 1987, l'auteur se réfère avant tout au fait que l'importance des modifications que l'article 6 de celui-ci introduit dans le TCEE se trouvent dans l'établissement d'une «nouvelle procédure de coopération» en vertu duquel le Parlement *coopère*, c'est-à-dire exprime sa propre volonté, au lieu de se limiter, comme dans le passé, à une simple fonction consultative. De cette façon, on établit un équilibre constitutionnel, le Parlement et le Conseil étant placés sur un même plan de parité. L'auteur souligne surtout qu'à la lumière des profondes modifications de l'art. 149 TCEE le Parlement entre dans un système triangulaire de décision où non seulement il exprime une estimation générale de la position commune, mais qui va jusqu'au fond de l'acte, puisqu'il peut proposer des amendements que la Commission doit prendre en considération.

L'auteur expose d'autres matières où le rôle du Parlement est également renforcé: adhésion et association d'Etats tiers à la Communauté, création du marché commun intérieur, harmonisation de normes, etc.

Enfin, l'auteur rend compte d'une pratique jurisprudentielle de reconnaissance croissante de la légitimation passive et active du Parlement devant la Cour de Justice des Communautés, en tutelle de ses propres prérogatives dans la cadre du contentieux communautaire. Certes, cette légitimation entière n'est pas pleinement atteinte, mais elle mûrit lentement grâce à la jurisprudence de la Cour.

L'auteur, pour terminer son travail, expose ses réflexions sur l'exigence de garantir dans l'application et l'interprétation du Droit Communautaire un équilibre institutionnel qui placerait le Parlement dans sa nouvelle situation. Actuellement, même en tenant compte que l'importance des réunions au sommet donnent à la Communauté une structure de hiérarchie accentuée, on ne doit pas oublier que, même en ce qui a trait à la coopération politique, les Etats membres se sont engagés dans l'Acte Unique à associer le Parlement à leurs travaux.

THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN COMMUNITY

ABSTRACT

This study analyses the current position of the European Parliament within the framework of the Community order, in a perspective that takes into account fundamentally the institutional changes that have taken place since the first elections to the Assembly by direct universal suffrage in 1979.

It may be claimed that the elected Parliament is a body which, politically and functionally, is substantially different from its non-elected predecessor, although it has at all times remained within the framework and bounds of the initial institutional design set out in the Community Treaties. The recent entry into force of the Single European Act has set a new stamp on relations between the Community institutions. In this context, we should also take into consideration the growing recognition of the right of the Parliament to act in defence of its interests and prerogatives before the Community Court of Justice.

Starting from the assumption that the value of the so-called «Luxembourg compromise» has now disappeared, the author examines first of all the current outlines of the control function in political and financial matters that is vested in the Parliament.

As regards political control, in the absence of express provisions, it has become standard practice for the Council and the Commission to provide the Parliament in advance with increasingly detailed information on their programmes and plans, and to discuss them with the Parliament. Other control procedures have taken shape around the annual report of the Commission to the Parliament and the ensuing debate, the investiture and programme speeches of the Community executives to the Assembly, and finally, the questions and interpellations which members of Parliament or the Parliament itself can address to the Commission of the Council. With regard to this latter procedure, the fact is that in practice questions addressed to either body are dealt with in the same way.

With regard to the Parliament's control powers in budgetary matters, exercised on the basis of the relevant provisions of the EEC Treaty and the corresponding

Regulations, the Parliament has shown its determination to strengthen them, in particular by establishing a new Standing Commission competent to deal with all matters of this type. In addition, the Parliament has tended to consider itself entitled to monitor the implementation of the budget even when the Council is involved. The Commission has never opposed this development.

The author goes on to analyse other functions of the Parliament concerning the Community regulation-issuing activity. Here it may be said that in practice the consulting of Parliament, which is carried out by the Community bodies entitled to issue regulations, has now become an independent stage of the regulation procedure itself, whenever a provision of the Treaties so requires. Furthermore, the practice of consultation has gone beyond the bounds of the formally established obligations. In such cases, it may have an influence comparable to that of consultations carried out on the basis of specific Community provisions.

As regards the repercussions of the entry into force of the Single Act on July 1st, 1987, the author emphasizes the importance of the modifications introduced into the EEC Treaty by Article 6 of the Act, which sets up a new «cooperation procedure», whereby the Parliament *cooperates*, i.e., expresses its own will, instead of confining itself, as in the past, to a merely consultative function. In this way, an institutional balance is established and Parliament and Council are placed on a level of parity. Particularly significant is the fact that, as a result of the profound changes to Article 149 of the EECT, the Parliament becomes part of a triangular decision-making system in which it not only expresses a general assessment of the common position, but reaches the heart of the matter, since it can propose amendments which the Commission must take into account.

The author refers to other matters in which the role of the Parliament is also strengthened: the accession and association of third States to the Community, the creation of the internal common market, harmonization of regulations, etc.

Finally, the author refers to a growing tendency in jurisprudence to recognize an active and passive right of the Parliament to seek the safeguarding of its own prerogatives before the Community Court of Justice within the framework of the Community disputes procedure. Obviously, the full legitimacy of this has not yet been achieved, but it is slowly coming about through the Court's jurisprudence.

In concluding his study, the author reflects on the requirement to guarantee, in applying and interpreting Community Law, an institutional balance which would include the Parliament in its new situation. At the present time, even bearing in mind that the importance of Summit meetings gives the Community a marked pyramidal structure, it must not be forgotten that even with regard to political cooperation, the member States have committed themselves through the Single Act to associating the Parliament with their tasks.

