

# LAS RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD

(Comunicado de la Comisión) (\*)

## I. INTRODUCCION

1. En el transcurso del debate parlamentario sobre el programa de la Comisión —en febrero de este año—, la Comisión ha prometido un documento de síntesis sobre las relaciones con el Parlamento europeo.

El documento que la Comisión publica actualmente se sitúa en el contexto más amplio de la prosecución del desarrollo tanto político como institucional de las Comunidades europeas.

Hay, para ello, varias razones.

En primer lugar, la ejecución del Mandato del 30 de mayo de 1980. En el informe de la Comisión de finales de junio de dicho año, proponíamos una **estrategia global** encaminada al mantenimiento del Mercado común, a la adaptación y profundización de las políticas existentes y al desarrollo de nuevas políticas comunes.

La prosecución del desarrollo de la política europea exige no solamente una voluntad política de los Estados miembros para comprometerse en nuevas políticas, sino también instituciones capaces de tomar las decisiones que sean indispensables. Desde esta óptica, es necesario que la Comunidad disponga de cuantos instrumentos institucionales considere necesarios.

La Comisión concibe el presente documento sobre las relaciones inter-institucionales como un complemento lógico de su informe sobre el Mandato de 30 de mayo de 1980.

En segundo lugar, la Comisión considera que su documento debe situarse en el marco del debate institucional que ha tenido lugar en julio último en el Parlamento europeo. Dicho debate no se ha limitado a tratar las relaciones institucionales en sus formas actuales, sino que se ha ampliado a los desarrollos institucionales deseables de la Comunidad, en particular desde la perspectiva de las próximas elecciones directas del Parlamento europeo en 1984. La Comisión tiene la intención de no quedar apartada de dicho debate. Considera que le corresponde exponer de entrada su visión de algunos desarrollos posibles que van más allá de los Tratados actuales.

---

(\*) Traducido por Montserrat Fernández de Loaysa.

COM(81) 581 final, Bruselas, 7 de octubre de 1981.

Por último, la Comisión comprueba con satisfacción que el debate político relativo a la Unión europea experimenta cierto resurgimiento. Hace ya diez años que la idea de la Unión europea fue lanzada durante la primera cumbre de París. Es, por tanto, urgente estimular cualquier nueva iniciativa en tal sentido. Por su parte, la Comisión se propone cumplir su función y aportar una contribución constructiva a la discusión política. Por el conjunto de estas razones, la Comisión ha ampliado el contenido del presente documento más allá del compromiso concertado con el Parlamento en el mes de febrero de 1981.

2. La prosecución del desarrollo de las políticas comunes —objetivo esencial del informe sobre el Mandato— sólo es posible si las instituciones comunitarias empiezan por recuperar su **poder de decisión**. La Comisión no se propone volver sobre los numerosos informes consagrados al mecanismo de toma de decisiones en la Comunidad que han tenido muy pocas repercusiones. Se limita a insistir para que éste recupere su verdadero carácter comunitario y su eficacia. En efecto, en el momento actual el proceso de decisión no permite que la Comunidad haga frente a los problemas que se le plantean. Esto llegará a ser tanto más cierto en el momento en que la Comunidad se amplíe con dos nuevos miembros. En efecto, la credibilidad de las instituciones siempre será tributaria de su eficacia. Es, pues, primordial el restablecer en toda la medida de lo posible el equilibrio institucional querido por los redactores de los Tratados, lo que significa que el Consejo debe incrementar su eficacia recurriendo, si es necesario, al voto por mayoría. La segunda parte de este documento expone de forma más precisa los conceptos de la Comisión sobre la materia.

3. La Comisión considera que es esencial que se refuerce el papel del Parlamento europeo para que la Comunidad se desarrolle. En efecto, cualquier fortalecimiento de la posición del Parlamento amplía la base democrática de la Comunidad. El Parlamento, como única institución directamente elegida, constituye igualmente para el ciudadano europeo una tribuna pública única.

Para reactivar la política europea, es indispensable contar más con el ciudadano europeo. El Parlamento puede jugar el papel de plataforma a este respecto. Esto supone no obstante que los acontecimientos políticos importantes tienen lugar efectivamente en su seno. El Parlamento mismo, pues, debe tener influencia sobre dichos acontecimientos políticos.

En la tercera parte del documento, la Comisión expone los medios que pueden conducir al fortalecimiento del papel del Parlamento europeo en el marco de los Tratados existentes.

Hace sus sugerencias respetando el cometido que le ha sido asignado y sus responsabilidades, pero también con el fin de que el Parlamento pueda extender su influencia, en breve plazo, a un terreno en el que ésta no ha existido en la práctica, es decir, en el terreno legislativo. En la última parte del documento, la Comisión examina, por fin, el papel que el Parlamento europeo podría jugar en una fase posterior de la evolución institucional de las Comunidades.

La construcción europea es de partida una idea exclusivamente política, cuya realización se lleva a cabo mediante la definición de políticas y decisiones europeas. Por tanto, para que nazcan nuevas políticas, y con el fin de conseguir apli-

carlas, es necesario más que nunca ampliar el **consenso político** en que se funda la Comunidad. En efecto, después de veinticinco años de existencia es forzoso reconocer que en la Comunidad europea la estricta prosecución de los objetivos previstos en los Tratados es insuficiente para desembocar en una verdadera integración europea. La Comunidad debe ir más lejos ahora y la Comisión acoge con satisfacción las recientes iniciativas encaminadas a fortalecer la cooperación política y a la plena participación de la Comisión en las actividades de ésta. Considera que la participación política es necesaria para cualquier nuevo progreso, y en particular desde la perspectiva de la realización de la Unión europea. En la última parte del documento, la Comisión se dedica igualmente a este aspecto de la cooperación europea.

5. En cualquier caso, la Comisión insiste sobre el hecho de que es necesario que el fortalecimiento de la cooperación política se haga sin fortalecer paralelamente el carácter intergubernamental del mecanismo de decisión comunitario, pues éste no tendría como efecto fortalecer la Comunidad sino, todo lo contrario, debilitarla. La integración económica exige un mecanismo de decisión diferente al de la cooperación política.

Se impone un **fortalecimiento de las instituciones** que haga posible un nuevo desarrollo interno.

Esto no impide profundizar la cooperación europea en campos en los que se ha mantenido meramente intergubernamental. Desde el momento en que se realice una mayor convergencia de las **concepciones políticas**, será más fácil para los Estados miembros someterse de nuevo a un verdadero mecanismo de decisión en el marco de la Comunidad. A medida que la Comunidad como tal llegue a ser **políticamente adulta, deberá aumentar el poder de decisión de las instituciones**. Se trata de recordar dicho principio en el momento en que parece organizarse un debate político e institucional.

El desarrollo de la política comunitaria, el fortalecimiento de las instituciones y la ampliación del consenso político que está en la base de la cooperación europea constituyen de algún modo un tríptico para la acción futura. En dicho debate la Comisión, guardiana de los Tratados, y plenamente consciente de las responsabilidades primordiales que le incumben en el *esquema institucional de la Comunidad*, se propone estar y permanecer en primera fila.

Con este documento tiene la intención de contribuir al debate político. Este documento señala las orientaciones sobre cuya base la Comisión se propone realizar consultas con las demás instituciones.

## II. EL EQUILIBRIO ENTRE LAS INSTITUCIONES

6. El debilitamiento del compromiso político de los Estados miembros ha ocasionado un fortalecimiento de los elementos intergubernamentales en las Comunidades. Esto es válido, en primer lugar, para el mecanismo de toma de decisiones por el Consejo. Ya se ha dicho numerosas veces —por ejemplo, en el informe Vedel— que el «compromiso de Luxemburgo» ejerce una influencia nefasta sobre

## BIBLIOGRAFIA

el proceso de decisión. El espíritu de dicho «compromiso» ha proliferado en un triple plano: el conjunto de los Estados miembros recurre a él, prácticamente, a propósito de todos los temas y en cada nivel de la toma de decisiones. Igualmente el informe de los tres Sabios sugiere convenientemente que, en todos los casos en que el Tratado no prevea la unanimidad y siempre que no se cuestione un interés vital de un Estado miembro, se proceda a una votación, después de que se haya hecho, en primer lugar, un esfuerzo apropiado, aunque limitado en el tiempo, para llegar a un consenso. El Estado que quiera evitar una votación, debido a la existencia de un interés muy importante, deberá declararlo clara y expresamente, y asumir la responsabilidad en nombre de todo su gobierno. La Comisión había formulado ya tales sugerencias en su comunicación sobre la ampliación de la Comunidad («Fresque»), en la parte dedicada al período de transición y a las consecuencias institucionales de la ampliación.

7. La Comisión desearía añadir dos observaciones a este respecto. En primer lugar, desea de nuevo subrayar claramente la esencia misma de la decisión adoptada por mayoría. No se trata de exigir sistemáticamente una votación para todas las decisiones que puedan adoptarse por mayoría. En efecto, siempre es preferible que una decisión del Consejo sea aceptable para todos sus miembros. No obstante, incluso en el caso de que no pueda conseguirse tal acuerdo, debe ser posible evitar un bloqueo. La decisión por mayoría es, pues, un último remedio, que no se puede descartar sin poner gravemente en peligro el funcionamiento de la Comunidad.

En segundo lugar, la práctica de la unanimidad ha privado de hecho a la Comisión de la prerrogativa que le reconocía el artículo 149, párrafo 1 del Tratado CEE, según el cual las decisiones adoptadas por mayoría deben ser conformes con las propuestas de la Comisión. Esta tiene todo lo más la posibilidad de retirar su propuesta. De resultas, el régimen de responsabilidad parlamentaria previsto por el Tratado se encuentra igualmente desequilibrado.

8. El fortalecimiento del elemento intergubernamental en las Comunidades se concretiza, además, en la resistencia del Consejo a delegar ampliamente a la Comisión tareas importantes de administración y de gestión, incluso cuando los Tratados designan expresamente a la Comisión para que ejecute tales tareas, como, en materia financiera, en el artículo 205 del Tratado CEE.

Según el artículo 155, último párrafo, del Tratado CEE, la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para ejecutar las normas que él establezca. Esta disposición confirma que la Comisión es el órgano ejecutivo por excelencia de la Comunidad. Con motivo de la Cumbre de París de diciembre de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en el interés de «hacer uso de las disposiciones del Tratado de Roma en virtud de las cuales las competencias de ejecución y de gestión que se derivan de los reglamentos comunitarios pueden atribuirse a la Comisión». En la práctica del Consejo este aspecto, no obstante, siempre se ignora. Asimismo, tanto el informe de los tres Sabios, como la comunicación de la Comisión sobre los problemas planteados por la ampliación («Fresque») contienen sugerencias muy útiles para poner término a la sobrecarga permanente del Consejo y restablecer el papel esencial de la Comisión.

9. El desarrollo de los procesos descritos más arriba ha llevado a modificar la relación de poderes entre Consejo y Comisión en detrimento de esta última. Como ya lo señalaba el informe Vedel, la práctica no ha cesado de reforzar el predominio del Consejo «hasta el punto de hacer del Consejo, unas veces como órgano comunitario, otras como concierto de los Estados, el único centro de poder en el seno del sistema». La función política de la Comisión se encuentra especialmente comprometida, tanto en lo que se refiere a su participación en el proceso legislativo como en cuanto a sus tareas de ejecución y gestión. Ahora bien, si es exacto que el Consejo debe ocupar el lugar principal en el proceso de toma de decisiones, también lo es que la Comisión no debe ser apartada de esta función «política». Por su parte, la Comisión mantiene su función política tanto por su poder de proposición como por su papel de mediadora.

10. La Comisión está íntimamente convencida de que el primer paso para fortalecer la posición del Parlamento europeo consiste en el restablecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros y en un retorno al respeto de las normas y del espíritu de los Tratados. El restablecimiento de la confianza mutua acarreará automáticamente la posibilidad, para las instituciones políticas de las Comunidades, de cumplir su función de motor de la integración. En lo que se refiere al Consejo, se trata de concretizar el deseo expresado por los Jefes de Estado y de Gobierno de «que es conveniente renunciar a la práctica que consiste en subordinar al consentimiento unánime de los Estados miembros la decisión sobre cualquier cuestión» (comunicado final de la primera Conferencia en la Cumbre de París, punto 6, p. 8). Además, es la acumulación de plazos y de retrasos entre el momento en que la Comisión hace su propuesta y aquél en que el Consejo delibera sobre ella, lo que contribuye a hacer menos eficaz el papel de la Comisión. Sólo así la Comisión podrá cumplir de manera óptima el papel que le corresponde en el proceso legislativo comunitario. Por otra parte, será necesario permitirle que ejerza íntegramente su labor de gestión. Gracias a tales medidas, el Parlamento europeo podrá recuperar las competencias que los Tratados le atribuyen y que no solamente consisten en controlar efectivamente la política de la Comisión, sino también en posibilitar una participación democrática en la elaboración de la legislación comunitaria.

11. La Comisión es consciente de que el funcionamiento de las distintas Instituciones —incluido el suyo— presenta otras imperfecciones. Se limita a remitir a este respecto a los diversos informes mencionados anteriormente, así como a las numerosas resoluciones institucionales votadas por el Parlamento.

En el marco del presente documento, la Comisión solamente ha querido hacer patentes los dos aspectos más fundamentales para el conjunto de relaciones entre las instituciones. Desde el momento en que se produzcan mejoras sustanciales en estos dos puntos, la Comisión considera que los demás problemas podrán encontrar más fácilmente una solución.

12. Desde esta perspectiva, el Consejo europeo ya no tendría en particular que atenuar la inercia del Consejo en sus diferentes formaciones y podría dedicarse a su vocación primordial de órgano de impulso político. Podría también así

ejercer plenamente, como Consejo de las Comunidades, su función tal como fue concebida en la Cumbre de París de diciembre de 1974.

### III. PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO DE DECISION

13. La Comisión ha recordado, repetidas veces, la importancia que le atribuye al papel del Parlamento europeo en el proceso de decisión de la Comunidad. Es cierto que dicho poder democrático sólo podría ensancharse si se instaura una franca colaboración entre las tres instituciones.

Para que sea realmente fructífera esta colaboración —sobre todo la de la Comisión y el Parlamento— debe respetar plenamente las responsabilidades propias que los Tratados atribuyen a la Comisión. La iniciativa de la legislación comunitaria reservada a la Comisión constituye en particular uno de los aspectos a la vez original y fundamental de la construcción comunitaria. No obstante, la Comisión admite y sustenta la aspiración del Parlamento de adquirir más influencia a este respecto, pero igualmente desea cumplir lo mejor posible la misión que le asignan los Tratados. Por supuesto, sigue obligada a rendir cuentas políticamente al Parlamento de la manera como lleva a cabo su tarea.

Deseando en consecuencia que el Parlamento pueda desarrollar **iniciativas** propias y con la firme intención de darle su apoyo (ver apartado 18) en la medida más amplia de lo posible, la Comisión debe indicar también claramente que en lo que se refiere a la participación del Parlamento en el proceso de **decisión** en el sentido formal, ésta sólo podrá realizarse a expensas del cuasi-monopolio que detenta en este terreno el **Consejo**. En particular es a través de una extensión del procedimiento de concertación (ver apartado 19) como podrían realizarse las aspiraciones legítimas del Parlamento en un primer momento.

Con tal espíritu, la Comisión está resuelta a contribuir plenamente al buen funcionamiento de la colaboración institucional, tanto valorando los procedimientos existentes como proponiendo nuevos medios para reforzarlos, creando de esta manera una verdadera plataforma política al servicio de la Comunidad.

La Comisión se sitúa así en la continuación del debate institucional que ha tenido lugar en julio último en el Parlamento. Por otra parte, las ideas que se exponen a continuación sobre las diferentes funciones del Parlamento sólo precisan a veces algunas de sus tomas de posición anteriores.

14. Pero la eficacia del proceso de decisión de la Comunidad es tributaria del buen funcionamiento de cada una de las tres instituciones que en él participan. A este respecto la Comisión recalca que sólo podrá comprometerse aún más en los debates políticos en el seno del Parlamento si se pueden realizar ciertas mejoras en la organización de los trabajos de éste.

15. Evidentemente no corresponde a la Comisión el dictar al Parlamento la forma como ha de ejercer su **función de control**. En efecto, el Parlamento dispone de medios suficientes a este respecto y sabe usarlos eficazmente. Por su parte, la Comisión reconoce esta función y continúa dispuesta a poner al Parlamento en condiciones para que la ejerza plenamente.

La Comisión considera que es importante, muy particularmente, que el Parlamento controle eficazmente el resultado que han tenido las enmiendas, las resoluciones, etc. Estima a este respecto que las comisiones parlamentarias constituyen el marco adecuado por excelencia y espera que los acuerdos ya adoptados en este campo se precisen todavía más. Estima, por último, que es necesario mejorar el procedimiento en sesión plenaria en lo que se refiere al resultado que han de tener los dictámenes del Parlamento. Una mejor preparación y organización de los debates, ya sea por escrito o en las comisiones parlamentarias, podría incrementar su contenido político.

16. No es extraño que en el debate institucional, el Parlamento europeo quiera tener, sobre todo, algo que decir en el plano legislativo. En efecto, sus competencias actuales en la materia son muy limitadas. Es perfectamente normal, pues, que el Parlamento europeo procure desarrollar y utilizar al máximo su **función consultiva**.

La Comisión estima que, en conjunto, los procedimientos actuales ofrecen al Parlamento los medios para adquirir una influencia bastante amplia, siempre que sean aplicados con coherencia y rigor y con un espíritu de colaboración recíproca.

De igual manera la Comisión aprecia en su justo valor la reciente modificación del reglamento interno del Parlamento. Es consciente de que contiene un elemento de concertación entre la Comisión y el Parlamento. Se encuentra dispuesta a comprometerse en tal vía, respetando, por supuesto, su propia responsabilidad institucional y preocupándose de no bloquear inútilmente las decisiones que son necesarias para el desarrollo de la Comunidad.

17. Ahora, el Parlamento interviene generalmente en el proceso de decisión en un momento en que los procedimientos están ya bastante avanzados. Ahora bien, la Comisión considera que sería deseable conocer las ideas del Parlamento en una fase más temprana.

Se propone, pues, utilizar aún más los contactos previos con el Parlamento —en sesión plenaria o en comisión— sobre los asuntos importantes, tales como las decisiones que comprometen el futuro de la Comunidad, antes de hacer propuestas formales. Cuando se trata de grandes iniciativas de cierta envergadura política y de carácter evolutivo, la Comisión tiene por costumbre dirigir comunicados al Parlamento europeo y al Consejo en los que expone la problemática del sector tratado. Tiene la intención de intensificar esta práctica con el fin de poder elaborar sus propuestas a la luz del debate político que así se haya entablado. La contribución del Parlamento en dicho debate preliminar constituirá un elemento importante para la Comisión cuando elabore posteriormente sus propuestas.

18. La Comisión considera legítimo que un Parlamento elegido por sufragio directo delibere sobre las **iniciativas** que han de tomarse para hacer progresar la Comunidad y reclame la ejecución concreta de sus conclusiones. Como consecuencia de los debates en sesión plenaria, la Comisión considera atentamente las iniciativas del Parlamento y está dispuesta a examinar en qué medida puede darles curso en el ejercicio de sus actividades. La Comisión atribuye la mayor importancia a las ideas adoptadas por el Parlamento en forma de proyectos de

propuestas formales. En la medida en que no provoquen objeción sustancial alguna, la Comisión está dispuesta a inspirarse en ellas; en el caso contrario, se compromete a exponer de forma detallada al Parlamento, en un plazo razonable, las razones que determinan su actitud.

19. En el ánimo de la Comisión, el **procedimiento de concertación** instaurado —por otra parte debido a su iniciativa— por el acuerdo de 4 de marzo de 1975, tenía como objetivo el ofrecer al Parlamento, en ciertos casos, los medios para hacer pesar más sus dictámenes y para participar efectivamente en el proceso de decisión gracias a un diálogo directo con el Consejo. Si las cosas hubieran evolucionado favorablemente, este procedimiento hubiera podido ser el primer paso hacia una verdadera estructura de codecisión para el Parlamento.

Es forzoso hacer constar que por diversas razones apenas ha satisfecho al Parlamento y no le ha proporcionado el sentimiento de participar en un verdadero diálogo con los miembros del Consejo, que era la razón de ser de este acuerdo a los ojos de la Comisión.

La concertación debería tener lugar en una fase más temprana, antes de que las posiciones de los Estados miembros estén ya prácticamente determinadas y, como estaba previsto inicialmente, cada uno de los miembros del Consejo debería poder participar. Una preparación mejor de la concertación mediante contactos preliminares entre instituciones —a los que la Comisión aportaría su cooperación activa— podría mejorar igualmente las posibilidades de un acuerdo.

Para que el procedimiento de concertación alcance su objetivo, es necesario que se establezca un verdadero «triálogo», durante el cual la Comisión deberá poner en práctica todo lo que sea necesario para favorecer el entendimiento político de las tres instituciones. La Comisión, por su parte, preconiza la extensión del campo de aplicación del procedimiento de concertación, y quiere, pues, incluir expresamente este aspecto en el debate propuesto sobre el nuevo examen de la declaración común de 1975. Recuerda no obstante que esta extensión sólo tiene sentido si se da a la concertación un **contenido** más conforme con su objetivo.

20. La concertación legislativa cubre ya un campo muy amplio. En efecto, puede tener por objeto «los actos comunitarios de alcance general que tienen implicaciones financieras notables y cuya aplicación no viene impuesta por actos preexistentes».

Ahora bien, muy a menudo, las decisiones sobre ejecución de nuevas políticas o sobre desarrollo de políticas ya existentes presentan aspectos presupuestarios y financieros que no son despreciables. Es perfectamente concebible, pues, que el procedimiento de concertación legislativa reciba una aplicación extensiva. Así, la Comisión considera que la mayor parte de las decisiones que deben adoptarse sobre la base de su informe consagrado al Mandato del 30 de mayo de 1980 dependerán, en principio, del procedimiento de concertación, con vistas a asegurar la coherencia con la acción que el Parlamento ejercerá a continuación en el marco de sus poderes presupuestarios, cuando se trate de reflejar en el presupuesto las consecuencias financieras del Mandato.

Es conveniente no perder de vista que hasta ahora la concertación se ha enfrentado a una serie de problemas genéricos que ponían en juego los poderes



presupuestarios del Parlamento. Citaremos como ejemplos: la clasificación de los gastos en GC o GNC, de donde se derivan los poderes respectivos de las instituciones en materia presupuestaria, la mención de datos cifrados, obligatorios o valorativos, para determinar la importancia de las consecuencias financieras de la acción propuesta, la necesidad o no de una base jurídica reglamentaria distinta del presupuesto, el papel de los comités en la toma de decisiones individuales de financiación.

Es pues apremiante para «revivificar» la concertación legislativa, que el «diálogo interinstitucional» en el terreno presupuestario llegue realmente a aproximar las posiciones de las instituciones sobre dichas cuestiones.

21. El terreno presupuestario es por excelencia aquél en el que el Parlamento posee poderes reales. La experiencia de los últimos años ha mostrado que su ejercicio podía conducir a confrontaciones entre los dos detentadores de la autoridad presupuestaria, tanto al establecer como al ejecutar el presupuesto. Ahora bien, después de muchos llamamientos de la Comisión y de la insistencia renovada desde hace años del Parlamento, y a pesar de un primer progreso, todavía debe entablarse verdaderamente el diálogo interinstitucional. Ciertamente se ha conseguido un acuerdo sobre algunos principios presupuestarios, pero el Parlamento ha expresado su voluntad de llegar más lejos por esta vía y de cubrir todas las cuestiones mencionadas en su resolución del 10 de abril de 1981, así como cualquier otra cuestión que el Consejo deseara igualmente plantear. La Comisión apoya plenamente al Parlamento en esta diligencia.

En lo que se refiere a estas cuestiones, así como a otras sobre las que las posiciones de las instituciones deben todavía aproximarse, el diálogo interinstitucional debería llevar a obtener soluciones aceptables para todas las partes afectadas, en el respeto a los Tratados.

En cuanto al contenido mismo del presupuesto, en el que los poderes más importantes del Parlamento se ejercen sobre los GNC, la Comisión junto con el Parlamento, continúa buscando un equilibrio mejor entre GC y GNC: los últimos presupuestos llevan la marca tangible de esta voluntad, que vendrá a acentuar todavía más la reestructuración que ha de llevarse a cabo en el marco del Mandato. El enfoque objetivo de la Comisión sobre la clasificación GC/GNC no está por otra parte muy alejado del enfoque del Parlamento.

22. El Tratado del 22 de julio de 1975 ha atribuido al Parlamento la facultad de liberar a la Comisión de la ejecución del presupuesto de la Comunidad. El Parlamento da una interpretación extensiva a esta prerrogativa, y ejerce su poder de control desde una perspectiva política, es decir, a la vez sobre la utilización de los créditos y sobre la aplicación de las diferentes políticas. La Comisión puede confirmar que reconoce esta forma de control parlamentario.

23. La Comisión es consciente de que la conclusión de acuerdos internacionales representa una actividad de la Comunidad de importancia capital por la que el Parlamento manifiesta legítimamente un interés creciente. Es consciente también del hecho de que, a pesar de que los procedimientos llamados Luns y Westerterp han mejorado ya la situación jurídica que se deriva de los Tratados y de que el Parlamento no siempre ha explotado todas las posibilidades que le

## DOCUMENTACION

ofrecían dichos procedimientos, la situación actual en este terreno continúa siendo insatisfactoria a los ojos del Parlamento si se la compara con la que existe en algunos Parlamentos nacionales.

La Comisión está dispuesta a buscar con el Parlamento y el Consejo un acuerdo sobre una mejora concreta de los procedimientos existentes, con el fin de asociar más estrechamente al Parlamento al proceso de elaboración de acuerdos internacionales, siempre en el respeto a las competencias propias de las diferentes instituciones.

En la práctica actual, los procedimientos Luns y Westerterp sólo se aplican respectivamente a los acuerdos de asociación y a los acuerdos comerciales bilaterales. Le parece a la Comisión que sin mayores dificultades podrían extenderse a los demás acuerdos de la Comunidad, en particular a los acuerdos comerciales multilaterales (tales como los acuerdos sobre los productos básicos: cereales, azúcar, cacao, etc...) y los acuerdos en otros campos tales como el medio ambiente. Esta idea, por otra parte, ya ha sido puesta en práctica, como lo demuestra, por ejemplo, la iniciativa del Parlamento de organizar un debate sobre el acuerdo multifibras.

El contenido mismo de los procedimientos podría, además, mejorarse en el sentido de reforzar la información del Parlamento y, consecuentemente, su función consultiva y de control.

Nada impide que antes de iniciar una gran negociación el Parlamento organice, en primer lugar, un debate de orientación en sesión plenaria. En tales casos la Comisión estaría dispuesta sin ninguna duda a participar.

Cuando se trata de directivas de negociación, parece difícil discutir las en público sin comprometer los intereses de la Comunidad. Pero la Comisión no ve ninguna objeción a que se informe por completo a las comisiones parlamentarias competentes sobre los factores políticos y económicos generales que respaldan dichas directivas.

Durante las negociaciones, la Comisión organiza ya para las comisiones parlamentarias sesiones informativas sobre su desarrollo. Por supuesto, está dispuesta a intensificar dichos contactos, quedando entendido que deberán mantenerse oficiosos y confidenciales.

El conjunto de estas mejoras debería permitir al Parlamento alcanzar el objetivo apuntado, i. e., de jugar un papel más importante en las negociaciones con terceros países.

24. En conclusión, la Comisión considera que incluso a corto plazo el Parlamento dispone de medios suficientes para extender su **influencia**.

Estima que las propuestas y sugerencias que ha hecho en esta parte del documento servirán para mejorar y equilibrar mejor las relaciones entre la Comisión y el Parlamento. Es consciente de que las relaciones entre el Parlamento y el Consejo han evolucionado igualmente hacia un diálogo directo y, a veces, fructífero. Estima que dichas relaciones contribuyen a valorizar el impacto político del Parlamento en la vida comunitaria. Se felicita a este respecto de la intención manifestada por el Presidente en ejercicio del Consejo europeo de presentarse

ante el Parlamento para informarle sobre el desarrollo de los trabajos de dicho órgano.

En lo que se refiere a las relaciones entre las tres instituciones, algunas de las sugerencias que se han hecho en el presente documento deberán ser objeto de arreglos entre las tres instituciones. La Comisión tomará las iniciativas que sean necesarias a este respecto.

#### IV. MAS ALLA DE LOS TRATADOS

25. Las sugerencias que acaban de hacerse para reforzar la posición del Parlamento europeo son en verdad importantes, pero se sitúan en el contexto actual de la Comunidad. Es conveniente preguntarse si no es necesario, desde la perspectiva de la Unión Europea, prever una extensión de las competencias del Parlamento. En efecto, esta Unión es un proceso dinámico mucho más que una construcción estática y, como bien afirman los Tres Sabios, debe desembocar en una Comunidad que dará pruebas de una solidaridad creciente. Su fundamento sería un nuevo Tratado por el que se instituiría una Unión europea que respetaría plenamente los elementos esenciales de los Tratados anteriores y los completaría.

26. La idea del Tratado de la Unión europea no es nueva, puesto que L. Tin-demans la lanzó ya hace varios años en su informe sobre la Unión europea. H. D. Genscher la ha recuperado recientemente. Además, el Gobierno federal alemán acaba de proponer a sus compañeros adoptar mediante una declaración solemne un «acto europeo» que abarcaría a la vez a la Comunidad europea, a la cooperación política y al Consejo europeo. Se trataría, pues, de codificar solemnemente los acuerdos sobre los que se ha fundado la cooperación política y eventualmente de reforzar su estructura, es decir, de consagrar a la Comunidad europea como piedra angular de la integración europea y de confirmar el papel del Consejo europeo como órgano político encargado de definir las grandes orientaciones de la cooperación europea. Un acto de este tipo no crearía todavía la Unión europea, pero constituiría un marco para su realización.

La Comisión estima que esta idea se debe retener y que ha llegado el momento de concretizarla, ahora que la cooperación política se ha vuelto cada vez más indisoluble de la construcción comunitaria. En efecto, ya no es posible resolver los grandes problemas a los que la Comunidad debe hacer frente (crisis económica, energía y relaciones con el tercer mundo) sin que intervengan directamente los aspectos de la política exterior. La Comisión cree que es necesario profundizar en este debate. Y se propone contribuir activamente a él exponiendo próximamente sus propias ideas sobre la materia en el Parlamento y ante los Estados miembros.

27. Ni que decir tiene que la posición adoptada por el Parlamento europeo en este contexto no podría ignorarse. En efecto, se ha pronunciado sin equívocos en favor de un nuevo Tratado, del que por otra parte desea él mismo elaborar un proyecto. La Comisión estima que cualquier nuevo Tratado debería definir de una

forma evolutiva la extensión de los poderes del Parlamento y prever en particular la atribución de ciertas competencias en el terreno legislativo de conformidad con el compromiso contraído por la primera Cumbre de París en 1972. Asimismo encuentra lógico que éste participe en la elaboración de los textos. Se congratula a este respecto por la iniciativa del Parlamento de crear una comisión «ad hoc».

Por supuesto, la Comisión sabe que tales ideas, así como las que preconizan una intervención del Parlamento en la designación y en la investidura de la Comisión, no pueden realizarse de la noche a la mañana; exigen no solamente tiempo sino, sobre todo, voluntad política.

28. Por otra parte la Unión europea no es solamente asunto de los gobiernos de los Estados miembros. Por el contrario, su éxito depende del apoyo de los ciudadanos de la Comunidad. En su declaración del 15 de diciembre de 1973, los Jefes de Estado o de Gobierno reconocen que la identidad europea es uno de los elementos fundamentales de la unión de los pueblos europeos.

La Comisión cuenta con el Parlamento europeo, expresión viva del espíritu europeo, para que contribuya a la creación de una estructura institucional completa y eficaz de la Comunidad.