



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Mora Donatto, Cecilia

El Parlamento de la Europa comunitaria: organización y funcionamiento

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 98, mayo - agosto, 2000, pp. 725-783

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42709807>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## EL PARLAMENTO DE LA EUROPA COMUNITARIA: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Cecilia Judith MORA-DONATTO\*

**RESUMEN:** La construcción de la Europa comunitaria ha motivado la creación de diversas instituciones supranacionales. Pero la que más cambios ha experimentado desde su creación es el Parlamento Europeo. El presente artículo da cuenta de tales transformaciones, y de cómo la original Asamblea parlamentaria que se reúne por primera vez en Estrasburgo en 1952, es hoy un protagonista decisivo de la construcción europea. Desde su particular óptica, la autora entiende que la relevancia progresiva de dicho Parlamento se debe a dos situaciones fundamentales, a saber: a) el incremento de competencias que se le han atribuido por virtud de las reformas a los tratados constitutivos, el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión, mismas que han reducido la posición, inicialmente omnímoda, de los otros órganos comunitarios y ha incrementado de manera notable la participación del Parlamento Europeo en el proceso comunitario de decisión; b) la legitimidad democrática plena derivada de la elección de sus miembros por sufragio universal, libre y directo; situación que lo convierte en la única institución comunitaria que tiene su origen en la voluntad directa de los nacionales de los estados miembro, sin la intermediación de estructuras estatales.

**ABSTRACT:** *The construction of the European Community has motivated the creation of many supranational institutions. However, the one that has undergone more changes than the others is the European Parliament. The present article describes not only those transformations, but also the way in which this assembly has become a decisive protagonist of the European construction. According to the author, the progressive importance of this Parliament is due to two fundamental factors, namely: a) the extension of its powers and competences, resulting from treaties' reforms, like the European Single Act and the Union Treaty, which reduced the powers of other communitarian institutions and have remarkably increased the participation of the European Parliament in the communitarian decision-making process; and, b) the democratic legitimacy of the assembly, derived from the election of its members through universal, free and direct vote. This situation makes of it the only communitarian institution directly linked to the will of the member states' nationals, without the mediation of state structures.*

\* Doctora en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Hacia la creación de un Parlamento para Europa*. III. *Marco institucional*. IV. *Elección por sufragio universal directo*. V. *Distribución de escaños y grupos parlamentarios*. VI. *Estructura orgánica del Parlamento Europeo*. VII. *Competencias*. VIII. *A manera de conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento Europeo es la institución comunitaria que más cambios ha experimentado desde la fundación de las comunidades europeas. Quizá sean sus constantes transformaciones la causa de las críticas que le reprochan no ser un auténtico Parlamento. A diferencia de otras instituciones comunitarias en las que sus miembros son propuestos por los gobiernos y nombrados por el Consejo, conviene adelantar que los miembros del Parlamento Europeo no tienen vinculación formal directa ni indirecta con los gobiernos, asumen con plenitud una formal legitimación democrática.

No obstante lo anterior, el Parlamento Europeo no debe ser identificado estrictamente con un Legislativo nacional. Aunque en el ámbito de sus competencias y en su estructura orgánica el Parlamento Comunitario se ha inspirado en los parlamentos nacionales, esto no lo convierte automáticamente en su equivalente. Así pues, no cabe, al menos por ahora, hacer una analogía entre parlamentos nacionales y Parlamento Europeo pues aunque se trata de instituciones semejantes, su vocación es diferente. También es cierto que el Parlamento Europeo no es una simple Asamblea o conferencia general de una organización internacional; es, por el contrario, como acertadamente lo han señalado algunos autores, “una novedad en las relaciones entre Estados”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, p. 164.

Es desde el punto de vista de lo novedoso, no sólo del Parlamento Europeo sino del derecho comunitario en general —tema por otro lado, poco estudiado en nuestro país—, que nos acercaremos, en este breve artículo, a conocer el funcionamiento y la estructura organizativa del Parlamento Europeo; dicha perspectiva no debe llevarnos a perder de vista el horizonte de las transformaciones comunitarias que persiguen como fin último convertir a dicho Parlamento Comunitario en un “genuino” Parlamento que se distancie, cada vez más, de una asamblea común y se asimile, con mayor fuerza, a un Legislativo nacional.

## II. HACIA LA CREACIÓN DE UN PARLAMENTO PARA EUROPA

Los pasos más serios para hacer realidad la idea de una Europa unificada no se dieron sino hasta la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante CECA),<sup>2</sup> cuyo Tratado —TCECA— fue firmado por seis países<sup>3</sup> de la zona el 18 de abril de 1951 en París, y entró en vigor el 23 de julio de 1952.

Más allá de las características económicas del mercado común, merecen ser destacados, dentro del sistema institucional, los órganos o autoridades creadas por dicho Tratado para dar seguimiento a los aspectos económicos, porque fundamentalmente se trata *mutatis mutandi* de las mismas autoridades que hasta la fecha prevalecen; así, el tratado establecía los siguientes órganos:

- Una alta autoridad formada por seis personas nombradas de común acuerdo por los seis países miembros que gozaban (y gozan hoy, bajo el nombre de Comisión) de amplios poderes cuasilegislativos y ejecutivos de validez

<sup>2</sup> Precedió a la firma de este tratado, en 1950, la célebre “Declaración Schuman”, que fue el preámbulo a la firma del mismo.

<sup>3</sup> Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

- y aplicación inmediata en todos los Estados miembros. Esta autoridad es independiente de los Estados y está asesorada o asistida por un Comité Consultivo de representación socioeconómica y era (y es) responsable ante la Asamblea (hoy Parlamento Europeo);
- Un Consejo de Ministros, representantes de los Estados miembros, cuya actividad principal era coordinar las actividades de los Estados con la acción de la CECA.
  - Un Tribunal de Justicia cuyas competencias principales serían la protección jurisdiccional de los derechos de los particulares; la legalidad de los actos de la alta autoridad y el respeto del reparto de las competencias entre los Estados miembros y la CECA.
  - Una Asamblea Parlamentaria (regulada en los artículos 20-24) que estaría integrada por parlamentarios nacionales con limitadas competencias de control político. Esta Asamblea se reúne por primera vez en septiembre de 1952 en Estrasburgo.<sup>4</sup>

Sin duda, con la firma del Tratado que da nacimiento a la CECA, se inicia el proceso irreversible de integración europea; si bien es cierto que este proceso tiene como base un sector bien concreto y limitado (carbón y acero), es decisivo en la estrategia económica y política de Europa por su afán de proyección.

Es en el marco de este Tratado cuando por primera vez se establecen las autoridades esenciales para dar seguimiento al mismo, éstas se irán transformando en la medida en que la Europa comunitaria también lo haga y, como puede apreciarse, se establece una Asamblea, si bien limitada, representativa de los Estados miembros, a la que se atribuyen competencias de control político; esta Asamblea, como tendremos ocasión de ver, no puede sustraerse a la dinámica evolutiva de la integración económica.

<sup>4</sup> Sobre los antecedentes del Parlamento puede verse, Santaolalla López, Fernando, *Elecciones en España del Parlamento Europeo*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 17-23.

Las mismas instituciones prevalecieron en los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante CEEA o Euratom) firmados en Roma el 25 de marzo de 1957. En estos mismos tratados (TCEE y TCEEA respectivamente) se hace referencia, además de a la Comisión, al Consejo y al Tribunal de Justicia, a una Asamblea constituida por diputados elegidos entre los parlamentos nacionales; la misma seguía ejerciendo las competencias de control político, incluida la interposición de una moción de censura sobre la Comisión; pero además, de conformidad con los tratados fundacionales, esta Asamblea<sup>5</sup> debía ser consultada en determinados casos con carácter previo a la adopción de la norma comunitaria. Esta Asamblea cuenta entonces con 142 diputados delegados por sus respectivos parlamentos nacionales.

Con la entrada en vigor de ambos tratados, el 1.º de enero de 1958, quedan constituidas las tres comunidades europeas que se mantienen en la actualidad no sin cambios considerables, entre otros, las cuatro instituciones (hoy cinco)<sup>6</sup> están unificadas y han variado sus competencias, poderes y ámbitos de acción.<sup>7</sup> En 1973 la "Europa de los seis"

<sup>5</sup> En los tratados fundacionales de la CEE y CEEA este órgano era denominado "Asamblea" o "Asamblea común" (CECA), pero mediante resolución de 30 de marzo de 1962 decidió autodenominarse "Parlamento Europeo" y, desde entonces, habitualmente se utiliza en sus documentos, aunque los textos normativos mantuvieron la mención formal. No es sino hasta 1986 y como consecuencia de la firma del Acta Única Europea que se reconoció formalmente la denominación, desapareciendo así de todos los textos de los tratados y convenios comunitarios la vieja denominación de Asamblea.

<sup>6</sup> Hay que agregar a las aquí mencionadas el Tribunal de Cuentas.

<sup>7</sup> El aparato institucional estaba formado en 1957 por tres instituciones independientes de los Estados (la alta autoridad y las dos comisiones), tres consejos, tres asambleas parlamentarias y tres tribunales de justicia. Además, de acuerdo con el Tratado de la CECA, la función consultiva socioeconómica se encargaba a un Comité Consultivo, y de conformidad con los tratados de la CEE y CEEA a dos comités económicos y sociales. Como resulta obvio, carecía de sentido esta multiplicidad de instituciones y órganos auxiliares, por ello la unificación, por separado, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia se llevó a cabo el mismo día (23 de marzo de 1957) de la firma de los tratados de la CEE y CEEA/Euratom mediante la firma del "Convenio relativo a ciertas instituciones comunes". En dicho

se convierte en la "Europa de los nueve" con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, la Asamblea se amplía a 198 miembros.

De conformidad con los tratados de Roma se elige por primera vez y a través de sufragio universal directo el Parlamento Europeo, así los 410 diputados surgidos de las urnas de los nueve Estados miembros se reúnen en el nuevo hemiciclo del Palacio de Europa en Estrasburgo en julio de 1979.

La construcción europea experimentaría en enero de 1981 la adhesión de Grecia que se convertiría en el décimo Estado miembro de la Comunidad. Como parece razonable con la integración de ese país y la llegada de los diputados griegos, el Parlamento Europeo incrementa su número de miembros hasta un total de 434. Tres años más tarde, se sucederían las segundas elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo. España y Portugal se integraría en 1986 a la Comunidad Europea y como consecuencia de ello, el número de parlamentarios ascenderá a 518.

En ese mismo año, y por iniciativa del Parlamento y desde la perspectiva de la Unión Europea, los gobiernos firman el Acta Única Europea, ratificada más adelante por los parlamentos de "los doce". El Acta Única mejora los procedimientos y amplía las competencias del Tratado introduciendo una cooperación legislativa más real entre el Parlamento y el Consejo. Mediante un nuevo tratado, "los doce" se comprometen a crear un mercado unificado en el que circularán libremente no sólo personas, sino también capitales, bienes y servicios. Este mercado tendrá como fecha límite para su constitución el 31 de diciembre de 1992.

Convenio se unificaron las dos nuevas asambleas de la CEE y CEEA/Euratom con la Asamblea de la CECA y también los dos tribunales de estas dos comunidades con el Tribunal de Justicia que estaba ejerciendo sus funciones en el marco de la CECA. En realidad nunca existieron tres asambleas ni tres tribunales pues desde el 1o. de enero de 1958 ha habido sólo un Tribunal y una Asamblea. Si bien, después de esta unificación, las tres organizaciones siguen ejerciendo sus competencias de acuerdo a las atribuciones que cada uno de los tratados les conceden y de conformidad con el Convenio de unificación.

Un año después de las terceras elecciones al Parlamento Europeo, por sufragio universal directo, en 1990, se celebra la primera "Conferencia de los parlamentos" en Roma, en la que se congregan los diputados del Parlamento Europeo y los de los doce parlamentos nacionales. Al año siguiente en el Consejo Europeo de Maastricht los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros deciden crear la Unión Europea. En febrero de 1992 en esa misma ciudad se firma el Tratado de la Unión Europea, que entrará en vigor el 1o. de noviembre de 1993 después de la ratificación de los Estados miembros. Este Tratado atribuye nuevas e importantes competencias al Parlamento Europeo, con relación al nombramiento del defensor del pueblo europeo, a la investidura de la Comisión y en especial a la codecisión legislativa (es decir, el Parlamento decide en pie de igualdad con el Consejo Europeo en determinados ámbitos).

En junio de 1994, después de la unificación alemana y tras las cuartas elecciones por sufragio universal directo, el Parlamento Europeo ve incrementado su número de diputados a 567. Todavía en enero de 1995 la Unión Europea admitiría la solicitud de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia; como consecuencia de tales adhesiones, el Parlamento Europeo se integra, desde entonces, con 626 diputados.<sup>8</sup> Finalmente, hay que señalar que el Tratado de Amsterdam limita el número de miembros del Parlamento a 700, lo cual nos mueve a suponer que en un futuro es muy posible la reasignación de escaños a los países miembros.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Es oportuno señalar que la Unión Europea cuenta con cinco candidatos oficiales que ya depositaron formalmente la solicitud de adhesión, a saber: Turquía (1987), Chipre (1990), Malta (1990), Polonia (1994), Hungría (1994). También hay seis candidatos probables que ya anunciaron su intención de solicitar su adhesión: República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Estonia. Más aún, hay cinco países candidatos que ya fijaron su adhesión como objetivo a mediano plazo, éstos son: Albania, Croacia, Letonia, Lituania y Macedonia.

<sup>9</sup> En relación con este tratado, véase González Martín, Nuria, "Un nuevo Tratado para la Unión Europea: El Tratado de Amsterdam", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IIJ, núm. 94, 1999, pp. 209-215.

## III. MARCO INSTITUCIONAL

A pesar de las ácidas críticas que se han hecho al Parlamento Europeo, en el sentido de que no se trata de un verdadero parlamento con todas sus competencias, lo cierto es que la primera Asamblea que vio su origen en el Tratado de la CECA, en 1951, cada vez se acerca más a la idea que inspira la formación de los parlamentos nacionales de cualquier Estado democrático,<sup>10</sup> en todo caso coincidimos con Herman y Lodge en el sentido de que "el Parlamento Europeo es más una esperanza que una realidad",<sup>11</sup> pero una realidad que se está construyendo. Esto es así, porque la construcción europea no se ha desarrollado en un sólo acto, sino se ha ido ejecutando a través de realizaciones concretas.

El Parlamento Europeo es la asamblea que congrega a los representantes de los pueblos de los Estados miembros de las comunidades económicas, elegidos mediante sufragio universal y directo.<sup>12</sup> De esta manera el Parlamento Europeo encarna el principio democrático en la estructura institucional de la Unión Europea.

La participación del Parlamento en las decisiones comunitarias se presenta en la forma prevista para cada caso: en los tratados<sup>13</sup> (artículo 138 B del TCE) ya sea a través de los procedimientos de codecisión (artículo 189 B TCE) y de cooperación (artículo 189 C, TCE), ya sea mediante la emisión de dictámenes consultivos; a estas facultades hay que sumar el poder de decisión que posee en la adopción del

<sup>10</sup> Sobre este tema puede verse Lavilla Rubira, Juan José, "La posición institucional del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria", *Noticias/CEE*, núm. 26, 1987, pp. 14-30.

<sup>11</sup> Herman, Valentine y Lodge, Juliet, *The European Parliament and the European Community*, The Macmillan Press, 1978, p. 64-68. En el mismo sentido se expresan Subirats, Joan y Pere, Vilanova (eds.), en *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 13, cuando señalan que el Parlamento Europeo "ha sido hasta ahora una Asamblea inacabada".

<sup>12</sup> Actualmente unos 370 millones de ciudadanos europeos participan, a través de la elección de sus diputados, en la construcción de la Europa comunitaria.

<sup>13</sup> Así ejercía diferentes competencias según actuase en los ámbitos de la CECA, CEE o CEEA.

presupuesto, si bien limitado a una parte bien definida como son los gastos no obligatorios.

Junto a las anteriores facultades, al Parlamento Europeo se le ha reconocido, desde la fundación de las tres comunidades económicas, la clásica competencia de control político sobre la Comisión y, más tarde, sobre el Consejo y la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común (PESC), y de la cooperación judicial y política. Dentro de esa competencia de control político se inscribe la aprobación de la investidura del presidente y de los miembros de la Comisión, y su participación en otros nombramientos como el del defensor del pueblo, los miembros del Tribunal de Cuentas, etcétera.

Es pertinente señalar, porque ello nos servirá de preámbulo al apartado siguiente, que los tres tratados fundacionales preveían en sus primeras versiones que la Asamblea estaría formada por delegaciones de los parlamentos nacionales, pero, asimismo, preveía la posibilidad de que su composición variase de esta representación de tipo indirecta (secundaria o de segundo grado) a una elección directa. Dicha transformación se experimentaría al aprobarse el Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal en 1976 y cuyas primeras elecciones se celebrarían en 1979.<sup>14</sup>

#### IV. ELECCIÓN POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO

Desde 1952 y hasta 1979 los diputados del Parlamento Europeo eran designados por los parlamentos nacionales<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Sobre la organización de las elecciones del 10 de junio de 1979, véase Verhoeven, Joe, "El Parlamento Europeo y la elección por sufragio universal directo", *Integración Latinoamericana*, Argentina, núm. 48, año 5, 1980, pp. 20-21, y sobre los resultados de las mismas Reif, Karlheinz y Schmitt, Hermann, "Las elecciones al Parlamento Europeo", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, núm. 16, julio-agosto, 1980, pp. 203-222.

<sup>15</sup> Si quiere conocerse la actual relación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, véase Tamames, Ramón y López, Mónica, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 215 a 232.

de tal forma que su representación era de segundo grado y obligaba, por tanto, a la acumulación del doble mandato, es decir, la duración al mandato europeo se vinculaba a la permanencia como parlamentario nacional. Pero este sistema indirecto de designación parlamentaria estaba destinado a desaparecer por las disposiciones de los tratados fundacionales, que preveían su evolución hacia un sistema de elección directa mediante sufragio universal. Así el artículo 138.3 del Tratado de la CEE señala:

El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.<sup>16</sup>

Con objeto de dar cumplimiento a la anterior disposición, y a las concordantes con ella en el resto de los tratados, se elaboraron diversos proyectos de entre los cuales se adoptó el "proyecto Patijn"<sup>17</sup> que fue asumido por el Parlamento (con sólo dos votos en contra) y discutido por el Consejo. Según afirma Santaolalla, este proyecto se caracteriza por

<sup>16</sup> En similar sentido se pueden ver los artículos 21.3 del Tratado de la CECA y el 108.3 del Tratado de la CEEA.

<sup>17</sup> El primer proyecto de elecciones directas fue el *proyecto Dehousse* aprobado, tras una larga gestación e intensos debates en el seno de la subcomisión designada por la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales y en esta misma, por el Pleno del Parlamento el 17 de mayo de 1960 con el nombre de *proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria por sufragio directo*. Tras el pronunciamiento favorable de la Asamblea, el proyecto se trasladó al Consejo de Ministros de la Comunidad, en cuyo seno fue bloqueado de modo sistemático por la Presidencia de la República francesa partidaria de reducir la Comunidad a una mera unión de Estados, durante quince años. Cfr. Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, "De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, núm. 86, octubre-diciembre, 1994, pp. 42-43. Sobre el tema puede verse del primero de los autores "El sistema electoral en las elecciones al Parlamento Europeo", *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

mantener el criterio del proyecto Dehousse sobre el establecimiento de un periodo transitorio en el que se omite la observancia de un procedimiento electoral uniforme, que era lo previsto por los tratados.<sup>18</sup> De esta manera, el proyecto Patijn fue base del Acta de Bruselas que se adoptó el 20 de septiembre de 1976 integrada por una Decisión y un Acta relativa a las elecciones de los representantes de la Asamblea mediante sufragio universal directo.

La Decisión<sup>19</sup> no es otra cosa que la adopción del compromiso del Consejo de dar cumplimiento a los tratados, es decir se asume la idea de que dichas disposiciones requieren de un desarrollo constitucional previsto en los mismos a través de un proceso dinámico y gradual. La entrada en vigor de dicha Decisión se hace depender de su aprobación por cada Estado miembro conforme con sus reglas constitucionales respectivas en materia de tratados internacionales. El Acta anexa contiene fundamentalmente las reglas de fondo aplicables a las elecciones europeas;<sup>20</sup> se trata de un acuerdo internacional sujeto a la prestación del consentimiento por cada Estado miembro y en tal sentido constituye derecho originario, pues no sólo ejecuta las previsiones de los tratados, sino modifica algunas disposiciones de los mismos y como tal se integra al resto de los tratados que se han suscrito para configurar la Unión Europea.<sup>21</sup> Con fundamento

18 Cfr. Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, nota 4, p. 35. Sobre los debates parlamentarios del proyecto Patijn, véase Burban, J. L., "Le nouveau projet d'élection du Parlement Européen au suffrage universel: du projet 'Dehousse' au projet 'Patijn'", *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1-2, pp. 454-463, 1975; Paulin, B. y Forman, J., "L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1, 1976, pp. 509-512.

19 La citada decisión fue la 76/787 CECA, GEE, EURATOM, respecto de la cual no dejó de discutirse su forma, pues se trata de una decisión que modifica los tratados. Cfr. Allue Buiza, Alfredo, *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las comunidades europeas*, Universidad de Valladolid, 1990, pp. 40-42.

20 Así, por ejemplo, regula el número de diputados que corresponderá a cada Estado miembro (artículo 2o.), el periodo de duración del mandato (artículo 3o.1), las incompatibilidades con el cargo de diputado europeo (artículo 6o.), etcétera.

21 Actualmente, hay seis tratados básicos, a saber: Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en 1952. Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) suscrito en 1958. En ese mismo año se

en la Decisión y el Acta se han desarrollado cada cinco años, todas las elecciones al Parlamento Europeo (1979, 1984, 1989, 1994).

Sin embargo y a pesar de que el citado artículo 138. 3 establece que las elecciones serán de "acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados" no se ha acordado dicho "procedimiento uniforme" y en este sentido las elecciones que hasta ahora se han desarrollado en la Unión Europea para elegir diputados al Parlamento han sido de acuerdo con las disposiciones nacionales específicas para los comicios europeos de cada Estado miembro.<sup>22</sup> De esta manera, las normas nacionales establecen discrecionalmente, por ejemplo, las circunscripciones electorales nacionales o únicas (España, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Grecia y Portugal) o regionales (Alemania, Bélgica e Italia) o por distritos (cuatro circunscripciones en Irlanda y 81 en el Reino Unido); el voto por correo o por poder (o su prohibición total) la edad mínima para ejercer el sufragio activo y pasivo (que va desde los 18 y hasta los 25 años); y así todas las acciones relacionadas con este tipo de elecciones son desarrolladas conforme a la normativa nacional de cada Estado miembro. Al no existir acuerdo sobre el procedimiento electoral uniforme, es de esperarse que el Parlamento Europeo y el propio Consejo lleguen a un acuerdo que complete, finalmente, el mandato de los tratados.<sup>23</sup>

firmó el Tratado de la Comunidad Económica Europea, mejor conocido como Tratado de Roma. El Acta Única Europea es firmada en 1987 y en 1992 se suscribe el Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht, y en 1997 se firma el Tratado de Amsterdam que es una revisión del anterior.

<sup>22</sup> Existen serias recriminaciones en contra del Reino Unido por impedir sistemáticamente la creación de un procedimiento uniforme aprobado por unanimidad; ya que el sistema que apoya es el mayoritario a una sola vuelta, salvo para Irlanda. Con el fin de lograr dicha unanimidad el Parlamento Europeo ha elaborado desde 1979 diversos proyectos, a saber: Seitlinger (1982), Bocklet (1985), Hübner (1986), De Gucht (1993), pero ninguno de ellos a logrado el voto unánime del Consejo debido a la postura negativa del Reino Unido.

<sup>23</sup> Sobre la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo en los Estados miembros, entre otros, véase Santaolalla López, Fernando, *Sistema Electoral Europeo*, Madrid, Fundación March, serie universitaria, núm. 234, 1986; Santaolaya Machetti,

## V. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

Hemos señalado que el número de escaños que integran actualmente el Parlamento Europeo es 626, los cuales se distribuyen entre los quince Estados miembros de la siguiente manera: Alemania 99, Francia 87, Reino Unido 87, Italia 87, España 64, Países Bajos 31, Bélgica 25, Grecia 25, Portugal 25, Suecia 22, Austria 21, Dinamarca 16, Finlandia 16, Irlanda 15, Luxemburgo 6.

A pesar de la anterior distribución, los diputados no se agrupan por nacionalidad, sino por ideologías o afinidades políticas constituyendo así grupos políticos. El artículo 29 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo establece para la constitución de un grupo parlamentario, las siguientes reglas:

- Veintinueve diputados si pertenecen a un único Estado miembro.
- Veintitrés parlamentarios si pertenecen a dos Estados miembros.
- Dieciocho diputados si pertenecen a tres Estados miembros.
- Catorce parlamentarios si pertenecen a cuatro o más Estados miembros.

Según puede deducirse de estas breves reglas, el Reglamento Interno preferencia la formación de grupos europeos sobre la constitución de grupos nacionales. Como resulta obvio, los diputados que no se adhieran a ningún grupo político, no precisan de requisito alguno para formar parte del

Pablo, "El sistema de elecciones al Parlamento Europeo: un análisis comparado", *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España a la CEE y su incidencia en las comunidades autónomas*, Oñate, IVAP, Aguiar de Luque, Luis (ed.), 1986; Lodge, Juliet y Herman, Valentine, *Direct elections to the European Parliament: a community perspective*, Londres, Macmillan, 1982. Sobre las diversas iniciativas que se han presentado tras el acta de 1976, véase Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.*, nota 17, pp. 47-55.

grupo de los "no inscritos". Por otro lado, el propio reglamento prohíbe la pertenencia a más de un grupo parlamentario.

La constitución de un grupo político deberá de manifestarse al presidente del Parlamento Europeo mediante declaración escrita. En dicha declaración deberá indicarse la denominación del grupo, los miembros que lo integran y la composición de su Mesa.<sup>24</sup> Los grupos que actualmente integran el Parlamento Europeo son ocho, aparte del grupo de los "no inscritos", y de acuerdo con su importancia son los que siguen:

- Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE).
- Grupo del Partido Popular Europeo (PPE).
- Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR).
- Grupo Confederal de Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL).
- Grupo Unión por Europa (LIPE).
- Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo (V).
- Coalición Radical Europea (ARE).
- Grupo de Independientes por la Europa de las Naciones (IEDN).

Los diversos grupos parlamentarios que despliegan su actividad en el hemiciclo europeo son reflejos de los más diversos matices del espectro político de la Europa de los quince.

## VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Es en la estructura orgánica en donde el Parlamento Europeo más se asimila a un Parlamento nacional; cabe distinguir, al igual que en los parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea, entre órganos de dirección —tales como la Presidencia, la Mesa y la Conferencia de Presiden-

<sup>24</sup> Esta Declaración es publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea*.

tes—, y órganos funcionales —como son fundamentalmente las comisiones parlamentarias—. Al igual que la actividad parlamentaria cotidiana que se desarrolla en cualquier Parlamento, el Europeo ha experimentado la necesidad de crear órganos subordinados que sirvan de cause para el despliegue de su actividad y el ejercicio de sus facultades.

### 1. *El presidente*

La Presidencia de cualquier órgano reviste por sí misma una especial importancia, y en el tema que nos ocupa no es la excepción; el Reglamento Interno del Parlamento Europeo en concordancia con el Tratado Constitutivo de la CEE le ha concedido un especial significado, mismo que se ha enriquecido por el buen hacer de quienes la han ejercido.<sup>25</sup> El presidente del Parlamento Europeo no sólo es el representante del Parlamento al interior de la Unión Europea sino en las relaciones internacionales, según se desprende del artículo 19.4 del citado reglamento.<sup>26</sup>

Aunque el presidente del Parlamento Europeo forma parte de la Mesa de la Cámara, ello no es obstáculo para ser considerado como un órgano unipersonal, dada la autonomía y las competencias propias que el citado reglamento le concede.

<sup>25</sup> Hasta ahora y tras las elecciones por sufragio universal, los presidentes del Parlamento han sido: Simone Weil (1979-1982), francés del Partido Liberal; Piet Dankert (1982-1984), de los Países Bajos y del Partido Socialista; Pierre Pflimlin (1984-1987), francés del Partido Popular Europeo; Lord Plumb (1987-1989), inglés de los Demócratas Europeos; Enrique Barón Crespo (1989-1992), español del Partido Socialista; Egon A. Klepsch (1992-1994), alemán del Partido Popular Europeo; Klaus Häensch (1994-1997), alemán del Partido Socialista; José Ma. Gil Robles (1997-?), español del Partido Popular Europeo.

<sup>26</sup> Por ello no es extraño que fuera de la Unión Europea el presidente del Parlamento sea tratado casi como jefe de Gobierno, más que como presidente de una cámara parlamentaria. Sobre el tema puede verse Souloumiac, Alain, "La présidence de L'Assemblée européenne depuis l'élection au suffrage universel direct des députés de la Communauté européenne", *Revue du Droit Public*, París, núm. 5, 1980, p. 1320.

La elección del presidente tiene lugar después de las elecciones correspondientes, es decir, al inicio de la legislatura, para mayor exactitud en la primera sesión que siga a la expiración del anterior mandato presidencial y de conformidad con el artículo 13.1 del Reglamento del Parlamento Europeo, las candidaturas sólo podrán ser presentadas por un grupo político o por 29 diputados como mínimo.

El artículo 14.1 del citado reglamento apuesta por que la Presidencia sea lo más consensuada posible y logre un amplio acuerdo entre los grupos políticos mayoritarios, de tal manera que al presidente no se le identifique con un país o un grupo político en concreto, sino que se le dote de un carácter institucional el cual hoy, como regla general, se atribuye a los presidentes de los parlamentos en la mayor parte de los Estados democráticos. Así pues, el citado precepto exige la obtención de la mayoría absoluta de los votos emitidos en las tres primeras vueltas, de suerte que en la cuarta votación sólo se mantendrán las candidaturas de los dos diputados que hubieren obtenido en la tercera el mayor número de votos; en caso de empate será proclamado electo el candidato de más edad. La Presidencia se ejerce por un periodo de dos años y medio.<sup>27</sup>

En el ámbito de sus facultades, y según establece el artículo 19, el presidente dirige y organiza, de acuerdo con el Reglamento del Parlamento Europeo, el conjunto de las actividades parlamentarias; preside las deliberaciones del Parlamento y asegura su desarrollo normal. Asimismo, el presidente abre, suspende y levanta las sesiones; concede la palabra, declara el cierre de las discusiones, somete a votación los asuntos y declara el resultado de las votaciones. Le corresponde, asimismo, enviar a las comisiones las comunicaciones que son de la competencia de éstas.<sup>28</sup> Asimismo, puede someter a votación textos en un orden distinto al

27 Fue a partir de las elecciones de 1979 cuando dicho periodo de la Presidencia se amplió a dos años y medio, pues antes dicho mandato era de un año.

28 El presidente puede, también, convocar reuniones de las comisiones de acuerdo con el artículo 104 del Reglamento del Parlamento Europeo.

establecido en el documento objeto de votación; y someter a votación conjuntamente diversas enmiendas, cuando éstas sean complementarias, en particular cuando la comisión competente para el fondo haya presentado un conjunto de enmiendas al texto a que se refiere su informe; tras la aprobación o el rechazo de una enmienda concreta podrá decidir que otras enmiendas de contenido similar o con objetivos similares se sometan a votación conjuntamente; para estos fines el presidente podrá solicitar previamente el asentimiento del Parlamento. El presidente sólo podrá hacer uso de la palabra en un debate para presentar el tema y hacer que regrese a él; si deseara intervenir en el debate abandonará la Presidencia y no volverá a ocuparla hasta que hubiere finalizado el debate sobre el particular. El reglamento también otorga al presidente el llamado poder disciplinario inherente a su función, a través del cual puede llamar al orden a un diputado llegando al extremo, y en caso de reincidencia, de expulsarlo del salón de sesiones (artículo 110); incluso en los casos de grave indisciplina de un parlamentario, el artículo 111 le concede al presidente la facultad de oponer un voto de censura contra el diputado, que de ser aprobado por la Cámara puede culminar en la prohibición de comparecer en el salón de sesiones por un periodo de dos a cinco días.

Por otro lado, el máximo representante del Parlamento Europeo posee, por otro lado, otra importante facultad como es la de juzgar sobre la admisibilidad de las enmiendas (artículo 72.2 y 125.3); y al tenor del artículo 51, el presidente tiene la facultad de solicitar al Pleno que se declare urgente la discusión de una propuesta que sea objeto de una consulta al Parlamento y, además, respecto de los temas que se hayan acordado tramitar con el procedimiento de urgencia; asimismo, le corresponderá a él determinar el momento de su discusión y el de su votación (artículo 97.4).

A lo largo de la consolidación europea, ha sido necesaria una estrecha vinculación entre el Parlamento y el Consejo;

respecto de esta colaboración el presidente del Parlamento ha jugado un papel fundamental, así, por ejemplo, el reglamento interno de la Asamblea Comunitaria le concede una actuación relevante en el procedimiento de concertación, regido por el artículo 63.1 que señala que en relación con determinadas “decisiones comunitarias importantes, el Parlamento podrá, al emitir su dictamen consultivo, iniciar, con la participación de la Comisión, un procedimiento de concierto con el Consejo, cuando éste se proponga apartarse del dictamen consultivo del Parlamento”. Para llevar adelante el procedimiento de concertación, el Parlamento designa una delegación a cuyo frente se encuentra el presidente del Parlamento o uno de los tres miembros permanentes. Como resulta obvio, este procedimiento ha adquirido mayor importancia después de las elecciones directas, pues, sin duda, éstas le han dado un mayor peso al Parlamento en el ámbito de las relaciones entre el Consejo y la Comisión, órganos que cada vez tienen más en cuenta las opiniones emitidas por la Asamblea, lo que ha contribuido a otorgar al presidente del Parlamento un destacado rol en las relaciones interinstitucionales de la propia Unión Europea.

Finalmente, dentro de esta extensa gama de atribuciones, el Reglamento Interno del Parlamento Europeo otorga al presidente el voto de calidad en caso de empate de votos en las deliberaciones de la Mesa.

## *2. La Mesa*

La Mesa del Parlamento Europeo está formada por el presidente, catorce vicepresidentes y el número de cuestores que determine la misma, estos últimos con voz pero sin voto. A la Mesa le corresponde regular las cuestiones económicas, de organización y administrativas que afecten a los eurodiputados, así como a la secretaría, a los funcionarios y otros agentes del Parlamento Europeo. Por lo anterior, es fácil enten-

der, como ya lo ha señalado un autor italiano, que la Mesa es “un órgano substancialmente burocrático y de gestión”.<sup>29</sup>

El elevado número de vicepresidentes es un reflejo de la intención de asegurar la representación en la dirección de la Cámara, no sólo de los distintos grupos parlamentarios, sino también de dar cabida en ella a los diversos Estados que se encuentran representados en el Parlamento.

De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, los vicepresidentes son electos mediante papeleta única. Serán elegidos en la primera vuelta, hasta el máximo de los catorce cargos por proveer; y por el orden de los votos obtenidos, los candidatos que obtengan la mayoría absoluta de los votos sufragados. Si aún quedaran cargos por adjudicar, se procederá a una segunda vuelta de votación, en idénticas condiciones. Si aún así no se lograra adjudicar el número total de vicepresidencias, se realizará una tercera vuelta de votaciones en la que otorgarán por mayoría relativa los restantes cargos. En caso de presentarse un empate de votos, dicho reglamento establece: “se proclamarán electos los candidatos de más edad”.

Al margen de las actividades que como miembros de la Mesa se atribuye a los vicepresidentes, éstos actúan como elementos unipersonales, si bien en este caso sus funciones se limitan a sustituir al presidente según su orden de precedencia<sup>30</sup> en el transcurso de las sesiones plenarias, bien sea por ausencia o impedimento. Su mandato al igual que el de los demás miembros de la Mesa es de dos años y medio.

En las tareas de la Mesa también participan los cuestores, los cuales son elegidos siguiendo las mismas reglas que para elegir a los vicepresidentes, según lo dispone el artículo 16 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. Sus funciones principales descansan en la realización de las tareas

<sup>29</sup> Cfr. Chiti-Batelli, Andrea, *Il Parlamento Europeo: struttura, procedure codice parlamentare*, Padua, CEDAM, 1982, p. 181.

<sup>30</sup> El orden de precedencia de los vicepresidentes queda determinado por el orden en que hayan resultado electos y en caso de empate por mayoría de edad (artículo 15.2).

administrativas y financieras que les sean encomendadas por la Mesa.

Una vez que hemos analizado brevemente a los integrantes de la Mesa del Parlamento Europeo, resulta interesante acercarnos a sus competencias, mismas que, para una mejor comprensión, dividiremos en dos apartados, a saber: a) Actividades parlamentarias y b) Actividades de carácter administrativo y financiero. Respecto de las primeras podemos señalar las siguientes:

La Mesa resolverá los asuntos referentes al desarrollo de las sesiones. A propuesta del secretario general adoptará las medidas pertinentes para que los diputados que no pertenezcan a ningún grupo político dispongan de una Secretaría; asimismo, regulará la situación y derechos parlamentarios de estos diputados. Es el órgano competente para autorizar las reuniones de las comisiones fuera de los lugares habituales de trabajo, las audiencias y las misiones de estudio o de información que desarrollen los ponentes. Será la encargada de decidir las categorías de funcionarios y agentes a los que se aplicarán los privilegios e inmunidades de las comunidades europeas. Finalmente, es necesaria la conformidad de la Mesa para que una comisión pueda encargar a uno o varios de sus miembros el desarrollo de una actividad de estudio o información.

Por lo que toca a las competencias de carácter administrativo y financiero, el Reglamento del Parlamento Europeo le otorga las siguientes:

A la Mesa del Parlamento Europeo le corresponde designar al más alto funcionario administrativo del mismo, es decir, al secretario general, quien se encuentra al frente de los servicios técnicos y administrativos que resultan indispensables para el desarrollo de las actividades parlamentarias; asimismo determina la composición y organización de dichos servicios; y es la encargada de resolver las cuestiones financieras y de organización relativas a los diputados, al Parlamento y a sus órganos. Elabora el anteproyecto provisional

del estado de gastos del Parlamento sobre la base de un informe del secretario general; esta facultad nos parece concordante con el principio de autonomía presupuestaria de que goza el Parlamento Europeo. Dentro de las anteriores competencias financieras debemos incluir la que el Reglamento, en su artículo 5, otorga a la Mesa para determinar las disposiciones por las que se regirán los reembolsos de los gastos y el pago de las dietas de los diputados.

### *3. Conferencia de Presidentes*

Es el órgano que reúne en su seno a todos los grupos parlamentarios sin excepción, lo cual la convierte en una figura políticamente relevante en el hacer parlamentario; la misma está dotada de facultades decisorias importantes, pero también consultivas, como veremos más adelante. El artículo 23 del Reglamento del Parlamento Comunitario dispone que la Conferencia de Presidentes estará compuesta por el presidente del Parlamento y por los presidentes de los diversos grupos políticos. Los diputados no inscritos delegarán en dos de ellos su asistencia a las reuniones de esta conferencia, en las que participarán sin voto.

Dentro de las relevantes competencias que el reglamento otorga a dicho órgano parlamentario podemos enumerar las siguientes:

- a) De acuerdo con el artículo 10.4, puede disponer que se modifique la duración de las interrupciones del periodo de sesiones mediante decisión razonada. Así como dar su consentimiento para que el presidente pueda convocar al Parlamento a título excepcional, siempre que así se lo soliciten un tercio de sus miembros (artículo 10.5).
- b) Le corresponde, también, adoptar las medidas necesarias sobre cuestiones relativas a la organización de los trabajos del Parlamento y sobre asuntos relacionados

con la programación legislativa; es el órgano competente en los asuntos vinculados con las demás instituciones y órganos de la Unión Europea, así como con los parlamentos nacionales de los Estados miembros, las organizaciones extracomunitarias y con terceros países (artículo 24).

- c) La Conferencia de Presidentes es el órgano competente en lo relativo a la composición y competencia de las comisiones permanentes, temporales de investigación y parlamentarias mixtas, de las delegaciones permanentes y de las delegaciones *ad hoc*; también se le atribuye la facultad de someter al Pleno las propuestas que tengan en cuenta la representación equitativa de los Estados miembros y de las fuerzas políticas en el seno de las comisiones. Asimismo, le corresponde decidir la sustitución provisional de los miembros de las mismas cuando se produzcan vacantes, y según el artículo 141 debe expresar su consentimiento para constituir en el seno cualquier comisión, así como una o más subcomisiones. Asimismo, decide sobre distribución de los escaños en el salón de sesiones y establece el proyecto de orden del día de los periodos parciales de sesiones del Parlamento
- d) Durante las interrupciones del periodo de sesiones, corresponde al presidente, en nombre de la Conferencia de Presidentes, remitir a las comisiones los asuntos que han de evaluar, de acuerdo con el artículo 139.1 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. Asimismo, las cuestiones de competencia que surjan en el ámbito de las comisiones pueden incluirse en el orden del día del Parlamento, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, según lo dispone el artículo 139.2 del anterior reglamento.
- e) De igual forma, las preguntas orales se someten a este órgano que podrá fijar su inclusión en el orden del día y decidir el orden de las mismas (artículo 40).

- f) El turno de preguntas al Consejo y a la Comisión tendrá lugar en cada periodo parcial de sesiones, en los momentos que fije el Parlamento a propuesta de la Conferencia de Presidentes (artículo 41).

Como es fácil inferir por las competencias antes descritas, este órgano que antes se conoció como Mesa Ampliada se corresponde con sus homónimas utilizadas en Italia y Francia o al llamado Consejo de Decanos en el *Bundestag* alemán o a la Junta de Portavoces española; es decir, a lo que en el Congreso mexicano recientemente se le ha denominado Junta de Coordinación Política, a la cual se atribuyen facultades decisorias y consultivas.

Diversos autores, a quienes no les falta razón, conciben a la Conferencia de Presidentes como “un verdadero órgano director del Parlamento Europeo”<sup>31</sup> o como “el órgano presidencial políticamente más importante, que concentra en sí la responsabilidad principal como guía político del Parlamento”.<sup>32</sup> Es oportuno señalar que el reglamento le impone alcanzar el mayor consenso sobre los asuntos que le sean sometidos y sólo de no alcanzarse éste, los acuerdos se asumirán por voto ponderado.

Más allá de los anteriores órganos directivos, el reglamento prevé la creación de dos tipos de conferencias, a saber: la Conferencia de Presidentes de Comisión y de Presidentes de Delegación. La primera integrada por los presidentes de todas las comisiones permanentes y temporales, fundamentalmente desarrollarán las competencias que la Mesa y la Conferencia de Presidentes les deleguen, asimismo puede emitir recomendaciones a ésta sobre el trabajo de las comisiones. La Conferencia de Presidentes de Delegación se integrará por los presidentes de todas las delegaciones interparlamentarias permanentes y, de una manera similar a la

<sup>31</sup> Bieber, Jacqué y Nickel, Constantinesco, *Le Parlement Européen*, Económica, 1984, p. 89.

<sup>32</sup> Chiti-Batelli, Andrea, *op. cit.*, nota 29, p. 181.

anterior, no sólo elige a su presidente, sino que formula recomendaciones a la Conferencia de Presidentes sobre el trabajo de las delegaciones.

#### 4. *El sistema de comisiones*

La historia parlamentaria ha demostrado que en todo órgano representativo o asambleario es necesario crear órganos de menor tamaño que preparen la labor del plenario; Joseph Barthélémy señalaba, en 1934, que las comisiones son el lugar esencial del trabajo parlamentario,<sup>33</sup> y es clásica la frase de Elia, según la cual el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo.<sup>34</sup> A lo anterior puede añadirse, siguiendo a Manzella, que las comisiones constituyen el punto estratégico de la complejidad orgánica del Parlamento.<sup>35</sup> Este sentido de necesidad que suele otorgarse a las comisiones, es el motivo fundamental que ha permitido una sólida práctica de este tipo de comisiones en el Parlamento Europeo.

De esta manera, el Parlamento Comunitario, siguiendo la tradición de las cámaras de todos los Estados democráticos contemporáneos, se ha dotado de un sistema de comisiones permanentes especializadas, subcomisiones y comisiones especiales;<sup>36</sup> lo anterior, como también sucede actualmente en la mayor parte de los parlamentos, sin perjuicio de que puedan crearse comisiones temporales y de investigación.

<sup>33</sup> Barthélémy, Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système de Commissions*, París, 1934, p. 137.

<sup>34</sup> Elia, Leopoldo, "Le commission parlamentari nel procedimento legislativo", en *Archivi giuridice*, 1961, p. 44.

<sup>35</sup> Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 81.

<sup>36</sup> Actualmente trabajan tres subcomisiones: de derechos humanos, seguridad y desarme y monetaria; así como una comisión temporal para la EEB (Encefalopatía Espongiforme Bovina).

En su sesión consultiva de 1952, la Asamblea Común de la CECA creó dos comisiones: la de Reglamento y Contabilidad y la de Organización. A comienzos de 1953 existían ya siete comisiones parlamentarias, que se convirtieron, treinta años más tarde, en dieciocho,<sup>37</sup> y más tarde en veinte, que son las que permanecen en la actualidad. Como no puede ser de otra forma, las comisiones permanentes están especializadas en temas que corresponden con las grandes áreas de competencias comunitarias; en este sentido, las comisiones son actualmente las siguientes:

- Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa.
- Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Comisión de Presupuestos.
- Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial.
- Comisión de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía.
- Comisión de Relaciones Económicas Exteriores.
- Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos.
- Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.
- Comisión de Política Regional.
- Comisión de Transportes y Turismo.
- Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor.
- Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación.
- Comisión de Desarrollo y Cooperación.
- Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Internos.
- Comisión de Asuntos Institucionales.

<sup>37</sup> García-Escudero Márquez, Piedad, "El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo", *Noticias/CEE*, núm. 45, 1987, p. 68.

- Comisión de Control Presupuestario.
- Comisión de Pesca.
- Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades.
- Comisión de Derechos de la Mujer.
- Comisión de Peticiones.

Además de estas 20 comisiones permanentes, el Parlamento Europeo puede también crear subcomisiones y comisiones temporales que traten problemas específicos, definiendo sus atribuciones, composición y duración del mandato, que no podrá exceder de doce meses, aunque el Parlamento puede prorrogar sus trabajos hasta su finalización. Hemos señalado más arriba, que el Parlamento Comunitario puede constituir también comisiones de investigación, sin embargo no las analizaremos en este momento, sino dentro de las facultades de control parlamentario que se ha conferido a este órgano representativo, por considerar que este tipo de comisiones son órganos idóneos para el ejercicio de este tipo de control.

La elección de los miembros de las comisiones se realiza previa presentación de candidaturas por parte de los grupos políticos y de los diputados no inscritos. Es, en relación con estas candidaturas, que la Conferencia de Presidentes elabora una propuesta que ha de tender a la representación equitativa no sólo de los Estados miembros de la Unión sino, también, a las fuerzas políticas que integran el hemisferio europeo. Dicha propuesta debe ser sometida al pleno. El número de integrantes de las comisiones permanentes no está determinado, es fruto de las negociaciones entre los grupos políticos. Sin embargo, como hemos señalado, si se produce una vacante, es la citada Conferencia la que acuerda provisionalmente la sustitución de miembros, previa conformidad de los diputados que hayan de ser designados, pero siempre de acuerdo con los criterios que inspiran la equitativa composición de estas comisiones.

Durante la época en que era necesario ser miembro del Parlamento nacional para ser eurodiputado, se instituciona-

lizó la figura del diputado suplente que, una vez superada esta situación, ha cobrado carta de naturalización en el Parlamento Comunitario ante la posibilidad de ostentar ambas representaciones.<sup>38</sup> Así, la figura del suplente permanente, designado para cada comisión por los grupos parlamentarios, debe hacerse en número igual que al de los titulares, informando en todo caso al presidente. Los diputados suplentes permanentes pueden participar en las reuniones de la Comisión e intervenir en ellas, junto al titular, aunque sólo votan en caso de ausencia de éste. Además los miembros titulares ausentes, cuando no tengan suplente permanente o esté ausente, pueden ser sustituidos por otro diputado del mismo grupo político, previa notificación al presidente de la Comisión antes del final del debate o antes del comienzo de la votación sobre el tema o los temas para los que el titular ha sido sustituido. Estos sustitutos tienen derecho a voto.

Las comisiones permanentes, después de la primera sesión posterior a la elección de sus miembros, eligen su Mesa, la cual está compuesta por un presidente y de uno a tres vicepresidentes, que son elegidos en votación separada. En general, el reparto de las presidencias se hace con base en un acuerdo político entre los grupos. La duración del mandato de los miembros de las mesas de las comisiones, aun cuando cambien de grupo político, es de dos años y medio; si se llegase a producir una vacante durante ese periodo, el elegido como sucesor desempeñará las funciones de diputado hasta que expire el mandato de su predecesor.

<sup>38</sup> Preciso es decir que la calidad de diputado al Parlamento Europeo es compatible con la de miembro del Parlamento nacional (así lo señala el artículo 5o. del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo). Por tanto, la acumulación de ambas representaciones es tan sólo facultativa y las legislaciones nacionales no pueden prohibir o exigir la vinculación del diputado a ambos parlamentos. Un caso significativo sobre el particular se presentó en España en cuya Ley Orgánica de Régimen Electoral, en su artículo 211, prohíbe la acumulación del mandato nacional y europeo, situación que dio origen a un recurso de inconstitucionalidad del Parlamento Vasco contra dicho precepto y respecto del cual el Tribunal Constitucional español se declaró incompetente para examinar la incompatibilidad de la ley con el Acta. Véase Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, *Boletín Oficial del Estado*, 15 de marzo de 1991.

Como en todas las cámaras parlamentarias, la función primordial de las comisiones consiste en la preparación de los trabajos del Pleno, examinando los asuntos que éste le remite, aunque también gozan de cierta iniciativa. En definitiva, participan de las atribuciones del Parlamento en materia de control y de cooperación, así como en la función financiera, especialmente la Comisión de Control Presupuestario.<sup>39</sup>

De acuerdo con el artículo 139 del Reglamento del Parlamento Europeo, las comisiones permanentes tendrán la misión de examinar los asuntos que les remita el Parlamento o, durante las interrupciones del periodo de sesiones, el presidente, en nombre de la Conferencia de Presidentes.<sup>40</sup>

En efecto, una vez que la Comisión o el Consejo formulan una consulta o solicitan un dictamen consultivo, el presidente de la Cámara remite el asunto a la comisión competente. Puede presentarse el supuesto de que varias comisiones sean competentes en el tema, en este caso se designará una comisión para el fondo y las demás emitirán su opinión. El número de comisiones que podrán conocer simultáneamente de un asunto no serán más de tres; el límite anterior sólo se excederá si así lo acuerda el presidente o la Conferencia de Presidentes.

Una vez designada la comisión competente, ésta puede operar procedimentalmente de varias maneras. Bien sea a través del procedimiento sin debate, previsto en el artículo 99.1 del Reglamento, que autoriza a la Comisión para solicitar al Pleno que apruebe su informe sin discusión, o cuan-

<sup>39</sup> Cfr. Dorado, Fernando, "La estructura interna del Parlamento Europeo", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 9, 1986, p. 147.

<sup>40</sup> Es preciso señalar que el Reglamento Interno del Parlamento Europeo sólo regula de manera muy general las competencias de estas comisiones, en realidad las facultades de las comisiones parlamentarias permanentes se regulan en el anexo VI del citado reglamento, mismo que ha sido modificado en diversas ocasiones según se ha ido transformando la función de la Asamblea Comunitaria. Dicho anexo fue aprobado por decisión del Parlamento el 19 de mayo de 1983, de conformidad con el artículo 135, modificado en las siguientes fechas 25 de julio de 1984, 21 de enero de 1987, 26 de julio de 1989, 15 de enero de 1992, 21 de julio de 1994 y 15 de enero de 1997.

do hubiere emitido opinión sobre una propuesta de la Comisión, sin elaborar informe.

También puede actuar mediante el procedimiento, sin informe que permita al presidente de una comisión comunicar la lista de las propuestas de la Comisión que en su opinión o por recomendación del presidente del Parlamento o por ambas razones deberían aprobarse sin informe. Este procedimiento es muy recurrente en los casos en los que ha sido declarada la urgencia del debate.

Asimismo, por recomendación del presidente del Parlamento o a propuesta del presidente de la Comisión se podrá utilizar el procedimiento simplificado para resolver una propuesta; en caso de que se opte por este procedimiento, el presidente de la Comisión será designado ponente y enviará a los miembros de ésta el proyecto de informe, compuesto de una parte reglamentaria, de un proyecto de resolución legislativa y de una sucinta exposición de motivos. Si en el plazo no inferior a dos semanas, a partir de su remisión, no hubieren formulado objeciones cuatro miembros de la Comisión como mínimo, se entenderá aprobado el informe. En este caso, se someterá a votación sin debate en el Pleno el proyecto de resolución legislativa contenido en el informe.

De no optar por la anterior vía, la Comisión se verá obligada a utilizar el procedimiento con informe y estará obligada a presentar éste; para ello designará, de entre sus miembros titulares o suplentes permanentes, ponente para la propuesta de la Comisión. El informe de la Comisión constará de las enmiendas a la propuesta —si las hubiere—, un proyecto de resolución legislativa de acuerdo y una exposición de motivos.

## VII. COMPETENCIAS

Es en el ámbito de los poderes o competencias, que el Parlamento Europeo ha dado muestras de una verdadera transformación. La Asamblea prevista en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

tenía únicamente poder de control, y poseían la facultad de presentar una moción de censura, si bien limitada, al momento de la presentación del informe anual; por el contrario, las asambleas previstas en los tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o Euratom, estaban dotadas no sólo de poder de deliberación, sino que podían plantear una moción de censura en cualquier momento. Al tiempo de producirse la fusión de las tres Asambleas en una sola<sup>41</sup> y desde el mismo día en que entrarán en vigor los tratados CEE y CEEA,<sup>42</sup> los poderes más amplios previstos en estos tratados se extendieron también al ámbito de la CECA.<sup>43</sup>

A partir de la reforma presupuestaria, especialmente en el tratado de 22 de julio de 1975, el Parlamento Europeo fue adquiriendo vertiginosamente mayores competencias; es en el anterior tratado en donde se le otorga la competencia de coautoridad presupuestaria (junto con el Consejo), y en 1986 el Acta Única Europea le concede mayores atribuciones en el proceso normativo mediante el procedimiento de cooperación (regulado en el artículo 189, TCE) y la emisión de dictámenes conformes (para el caso de nuevas adhesiones y acuerdos de asociación).<sup>44</sup>

Por último, y hasta la reforma de 1996, el Tratado de la Unión Europea de 1992 le ha dotado de poder de codecisión en determinados ámbitos y ha ampliado los casos de dictámenes conformes y de procedimientos de cooperación. La reforma de Maastricht, en relación con los preceptos que en los tres tratados (artículo 20 TCECA, 137 TCEE y 107 TCEEA/Euratom) definían el papel general del Parlamento Europeo, ha afectado únicamente al 137 de TCEE que ya no se refiere a “las competencias de deliberación y de control” sino que en consonancia con la adquisición de nuevos

41 Convenio de 25 de marzo de 1957.

42 Primero de enero de 1958.

43 Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *op. cit.*, nota 1, p. 173.

44 *Ibidem*, p. 174.

poderes, cada vez más próximos a la esencia legislativo-parlamentaria, declara que “ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado”.<sup>45</sup>

Desde esta óptica, parece acertado hablar de que el Parlamento Europeo, al igual que los parlamentos nacionales, poseen los tres tipos de competencias fundamentales, a saber: competencia legislativa, presupuestaria y de control político.

### 1. *Legislativa*

El proceso legislativo, organizado en su origen en los tratados de Roma, prevé un mecanismo de expedición y aprobación de las normativas comunitarias que pueden resumirse lacónicamente de la siguiente manera: la Comisión propone y el Consejo decide, previa consulta al Parlamento. Aunque esta consulta pudiera parecer un simple trámite, esto no es así, pues una ley comunitaria puede ser declarada nula, como veremos, si no se cumple con la obligación de consultar al Parlamento.

Sin embargo, como hemos señalado *supra*, a medida que se ha ido reforzando el papel del Parlamento Comunitario en el proceso legislativo, se ha extendido su influencia en la elaboración y adopción de la legislación comunitaria. En la actualidad, el Parlamento Europeo comparte la facultad decisoria en igualdad con el Consejo, en un importante número de ámbitos; no sólo esto, sino que actualmente puede pedir a la Comisión que tome una u otra iniciativa que considera importante y, por otro lado, el examen del programa anual de trabajo de la Comisión es un momento propicio para que el Parlamento manifieste sus prioridades.

<sup>45</sup> Según han sostenido algunos autores fue acertada esta reforma en dicho precepto del TCE y no en los otros dos tratados puesto que los poderes normativos (cooperación, codecisión y dictamen conforme reforzado o no reforzado) sólo aparecen reconocidos para materias del TCE. *Idem.*

La participación del Parlamento Europeo en el proceso normativo se ejerce, en función del carácter de la propuesta que se trate, de conformidad con cuatro procedimientos: consultivo, de concertación, de cooperación y de codecisión; a continuación los analizaremos de manera esquemática pues el tema excede, en mucho, los límites propuestos para este trabajo.

#### A. *Procedimiento consultivo*

Hasta 1986 la competencia consultiva del Parlamento Europeo era el núcleo de su participación en el proceso de decisión. El Tribunal de Justicia declaró:

la consulta es el medio que permite al Parlamento participar de forma efectiva en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Es el reflejo en el ámbito de la Comunidad, aunque limitado, de un principio fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una Asamblea representativa.<sup>46</sup>

Esta competencia se introdujo en los tratados de la CEE y de la CEEA, y supuso una significativa innovación respecto al tratado de París que sólo atribuía al Parlamento Europeo poderes de control (artículo 20 TCECA). Así, los tratados de Roma previeron junto con el poder de control, el poder de deliberación en el que se funda la competencia consultiva del Parlamento Común.

De esta manera, de conformidad con los tratados existentes, son tres los tipos de dictámenes que deberán solicitarse al Parlamento; en el primero de éstos, el Consejo y la Comisión, antes de adoptar determinadas decisiones, deben solicitar y conocer el dictamen del Parlamento Europeo; por tanto, en determinadas materias la Asamblea emite un dic-

<sup>46</sup> Sentencias del Tribunal Europeo de 29.10.1980, 138/79 (*Roquette et frères c. Consejo*) fundamento jurídico 33; y 139/79 (*Maizena c. Consejo*) fundamento jurídico 34.

tamen consultivo preceptivo. Hay que señalar que los tratados fundacionales de 1957 configuraron una lista de materias en las que se requería la opinión del Parlamento. Limitándonos al ámbito de la CEE, la Asamblea debía emitir opinión sobre decisiones muy importantes como: política agrícola común, libertad de establecimiento, libertad de competencia y libre circulación de servicios, sobre las decisiones que incidían directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común, la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las comunidades, la revisión de los tratados, la atribución de poderes de acción no previstos, etcétera.<sup>47</sup> Sin embargo, en el anterior tipo de dictamen, no se contemplaron diversas áreas de interés, respecto de las cuales el Parlamento no se resignó a quedar al margen de las adopciones de estas decisiones, y por ello se instrumentó el dictamen consultivo facultativo, que no estaba previsto en los tratados,<sup>48</sup> respecto del cual el Tribunal sentenció que: "si el incumplimiento de la obligación de consulta produce la nulidad del acto respectivo... la consulta al Parlamento, que puede siempre realizar el Consejo, no puede ser considerada como ilegal, incluso cuando no es obligatoria". En la práctica actual, la Comisión y el Consejo someten a consulta casi todas sus propuestas normativas, aunque no lo exijan los tratados; si bien, este último sólo en menor medida, ya que se trata, como hemos dicho, de un dictamen consultivo facultativo.<sup>49</sup> En todo caso, ambos dictámenes no son vinculantes para las instituciones que lo solicitan.

47 Tras las reformas operadas en los tratados fundacionales se ha ampliado el ámbito del procedimiento consultivo satisfaciendo, con ello, algunas lagunas o bien estableciendo este tipo de dictamen en nuevos sectores de competencia de la Comunidad. Las dos reformas más significativas en este sentido han sido las efectuadas por el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea. Véase Navarro Batista, Nicolás, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995, p. 34.

48 Los tratados de Roma sólo constituían tratados-marco en lo que, salvo excepciones, se definían objetivos, plazos y procedimientos. Cfr. Manzanares, Henri, *El Parlamento Europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, p. 220.

49 Cfr. Navarro Batista, Nicolás, *op. cit.*, nota 47, p. 32.

Por el contrario, el dictamen consultivo preceptivamente exigido por los tratados sí es vinculante, y si el Consejo y la Comisión no lo instan o aprueban una decisión antes de conocerlo, ésta puede ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, con fundamento en los artículos 33 TCECA, 173 TCE y 146 TCEEA, por violación a las formas substanciales del procedimiento. En este caso, y siguiendo al Tribunal Europeo, el derecho de consulta del Parlamento no queda satisfecho por la simple petición de dictamen, sino que su respeto implica que éste exprese su opinión. Por otra parte, de conformidad con el Reglamento Interno del Parlamento Europeo, éste puede pedir formalmente a la Comisión que modifique sus propuestas, acogiendo las enmiendas y sugerencias del dictamen de la Comisión competente (artículo 57.1) y aplazando la emisión del dictamen y recabando, en su caso, información de las razones por las que no se han tenido en cuenta (artículo 61).

El dictamen consultivo es preceptivamente exigido para casos concretos en los tratados y en actos de derecho derivado; así se prevé en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en los siguientes casos: derecho de voto y elegibilidad en las elecciones municipales (artículo 8.B.1); derecho de voto y elegibilidad en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 8.B.2); en ciertas resoluciones relacionadas con la agricultura (artículo 43); competencia leal (artículo 87); reglamentos sobre ayudas públicas (artículo 94); disposiciones fiscales (artículo 99); armonización de legislación que tenga incidencia directa sobre el establecimiento del mercado común (artículo 100); cohesión económica y social, y acciones necesarias al margen de los fondos (artículo 130 B); financiación mediante recursos propios (artículo 201); acuerdos internacionales (artículo 228.3, párrafo I); adaptación de tratados (artículo 235), entre otros.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Sobre el tema véase Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *op. cit.*, nota 1, p. 184.

### B. *Procedimiento de concertación*

Este procedimiento se instauró el 4 de marzo de 1975 a través de una Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Los factores determinantes que influyeron en la instauración de este mecanismo de colaboración interinstitucional fueron, por un lado, los nuevos poderes presupuestarios otorgados al Parlamento Europeo y, por el otro, satisfacer las constantes presiones de la Asamblea Común que exigía el reforzamiento de sus poderes decisivos.

En virtud de que en los tratados fundacionales, el presupuesto de las comunidades europeas se financiaba exclusivamente con las contribuciones financieras de los Estados miembros, la participación del Parlamento en la aprobación del mismo era meramente consultiva, dado que el control democrático era ejercido por los parlamentos nacionales. Sin embargo, la sustitución de las contribuciones nacionales por recursos propios, previstas por los tratados, provocó un incremento de las competencias presupuestarias del Parlamento, que perseguían instaurar en el ámbito comunitario el control democrático que hasta entonces ejercieron los parlamentos nacionales.

No obstante lo anterior, el establecimiento del procedimiento de concertación no estuvo exento de ambigüedades, mismas que hasta la fecha no han dejado de causar ciertas tensiones entre el Consejo y el Parlamento. Inicialmente, el Consejo y la Comisión propusieron que el procedimiento se aplicase a la "elaboración" de las decisiones importantes que diesen lugar a "gastos" a cargo del presupuesto de las comunidades europeas. La propuesta del Parlamento, por el contrario, pretendía que este procedimiento abarcase las decisiones que engendraran ingresos y que su participación no se circunscribiese a la elaboración sino también a la "adopción" de tales decisiones. Tras diversas negociaciones, ambas cuestiones fueron aceptadas por el Consejo, no así otras pre-

sentadas por el Parlamento, sobre todo, la sugerencia que tenía como objetivo incluir en el ámbito de aplicación del procedimiento de concertación una parte considerable de los gastos comunitarios que no tenían reflejo en el presupuesto anual (fundamentalmente, los créditos relativos al Fondo Europeo de Desarrollo). El Consejo se opuso a lo anterior por considerar que todos los ingresos y gastos de las comunidades debían estar inscritos en el presupuesto.<sup>51</sup>

Debido a la oposición del Consejo respecto de varias solicitudes formuladas por el Parlamento, el texto de la Declaración Común ofrece algunas imprecisiones en varios aspectos; así se desprende, por ejemplo, del párrafo segundo de dicha declaración al señalar que su ámbito de aplicación abarca “los actos comunitarios de alcance general con implicaciones financieras importantes y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes”. Como ha sido señalado por la doctrina, este párrafo no sólo es impreciso en sí mismo, sino que tampoco señala la institución competente para decir cuándo estamos ante un acto con “implicaciones financieras importantes”. En efecto, dada la ambigüedad del texto, es evidente que la declaración permite un considerable margen de interpretación.

La experiencia, hasta este momento, y desde la entrada en vigor de la Declaración Común, muestra que el procedimiento de concertación se ha aplicado, sobre todo, a reglamentos y decisiones en materia de recursos propios, algunos fondos estructurales, ayuda financiera o de urgencia a determinados países o áreas geográficas, programas marco en materia de investigación y desarrollo tecnológico, así como a proyectos piloto o experimentales en varios sectores de la actividad comunitaria. Estos ejemplos demuestran que la experiencia sobre el procedimiento de concertación no ha sido, ciertamente, caótica, pero tampoco ha estado exenta de algunas discrepancias; el Consejo ha realizado en determinadas

51. No fue ésta la única divergencia entre Consejo y Parlamento; sobre el tema puede verse Navarro Batista, Nicolás, *op. cit.*, nota 47, pp. 90-93.

ocasiones una interpretación restrictiva<sup>52</sup> con el fin de eludir la concertación, mientras que en otras ha demostrado una mayor flexibilidad aceptando su aplicación en la adopción de actos claramente apartados de su ámbito.<sup>53</sup> Esta situación provocó que el Parlamento intentara esclarecer esta situación en su reglamento interno, señalando en su artículo 63.1 que el procedimiento de concertación se aplicara "...en las decisiones comunitarias importantes...". Naturalmente, esta fórmula no puede vincular al Consejo. Al contrario, todos los intentos por ampliar y clarificar su ámbito de aplicación han resultado infructuosos.

Dadas las imprecisiones de la Declaración Común y con relación al órgano competente para verificar el cumplimiento de los criterios antes mencionados, cuestión sobre la cual también hubo divergencias entre las instituciones, en el proyecto de declaración aprobado por el Consejo, éste se otorgaba la competencia de verificar el cumplimiento de los criterios necesarios para entablar la concertación. Ante las resistencias mostradas por el Parlamento Europeo, el Consejo aceptó que esa función correspondiera a las tres instituciones (Consejo, Comisión y Parlamento).

Por lo expuesto hasta aquí, podemos decir que el procedimiento de concertación tiene como fin último alcanzar un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo (por otro lado, así se desprende del apartado 6 de la declaración). Por tanto, desde nuestro punto de vista, este mecanismo no impone una obligación de resultado inmediato; se podrá hacer uso de la concertación hasta que se obtenga un compromiso

<sup>52</sup> Por ejemplo, respecto a la aprobación de la vigésima directiva sobre el IVA; también respecto de la concesión de bonificaciones de interés en el marco del sistema monetario europeo.

<sup>53</sup> En estos casos, podemos incluir la aprobación del reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las comunidades europeas, éste, como parece obvio, no entra en el ámbito de la concertación porque no engendra gastos o ingresos a cargo o a favor del presupuesto; sin embargo, el Parlamento y el Consejo han entablado un procedimiento de concertación sobre la aprobación de dicho reglamento, de hecho este es uno de los casos que se suele citar como ejemplo de cooperación fructífera.

de ambas instituciones; en otras palabras, se trata de un instrumento que busca conciliar las divergencias que separan a ambos órganos comunitarios. Esta apreciación, consideramos, encuentra apoyo en la propia declaración cuando fija un plazo de tres meses para que la comisión de concertación alcance un acuerdo aceptable para ambas instituciones.<sup>54</sup>

### C. *Procedimiento de cooperación*

El procedimiento de cooperación fue el resultado del complejo proceso de elaboración y aprobación del Acta Única Europea. De esta manera, la reforma introducida por dicha Acta incrementó la participación del Parlamento Europeo en el proceso normativo mediante el establecimiento de este procedimiento para la adopción de determinadas decisiones relacionadas con determinados ámbitos del Tratado de la Comunidad Europea. Este procedimiento está destinado a ser utilizado en aquellos supuestos en los que el Consejo decide en determinadas materias por mayoría cualificada, como tendremos oportunidad de ver más adelante. Es preciso tener claro, por el momento, que para accionar dicho procedimiento deben cumplirse tres requisitos, a saber: es limitado el Tratado de la Comunidad Europea a supuestos que se deciden por mayoría cualificada y a determinadas materias tales como: mercado interior, política social, cohesión económica y social, y a la investigación y al desarrollo tecnológico.<sup>55</sup>

La cooperación es un procedimiento de decisión de doble vía, es decir se hacen dos lecturas de la propuesta de la

<sup>54</sup> En la propuesta de la Comisión, este plazo era el tope máximo en el que debía finalizar su trabajo la comisión de concertación; en la redacción final el Consejo se mostró ligeramente más flexible y se estipuló este tiempo como el normal para que la concertación se realice. Por consiguiente, como señala Navarro Batista, se entiende que dicho plazo puede ser ampliado de común acuerdo. De hecho, el Consejo ha reconocido que el plazo de tres meses tiene un carácter meramente indicativo. *Cfr. op. cit.*, nota 47, p. 93.

<sup>55</sup> *Cfr.* Valverde, José Luis, *Europa, una idea en marcha*, Madrid, Ediciones del Parlamento Europeo, 1994, p. 380.

Comisión en el Parlamento Europeo y en el Consejo de forma alternativa; la cooperación se añade, pues, al procedimiento general de consulta, de tal manera que la propuesta de la Comisión se transmite al Consejo, el cual consulta al Parlamento y, eventualmente, al Comité Económico y Social, así como al Comité de las Regiones, desarrollándose la primera lectura en el procedimiento de cooperación. A la vista de estos dictámenes y de la preparación de sus deliberaciones por el Comité de Representantes Permanentes, el Consejo adopta su posición común (por mayoría cualificada) en la primera lectura, y a partir de aquí comienza la cooperación.

La posición común del Consejo, que debe estar motivada y justificada, se envía al Parlamento, el cual en segunda lectura dispone de tres meses para examinar el texto del Consejo y analizar en qué medida sus apreciaciones, emitidas en la primera lectura, fueron consideradas. Continuando el procedimiento, el Parlamento puede asumir tres vías, a saber: 1) Aprobar expresa o tácitamente la posición común; en consecuencia el Consejo aprobará definitivamente el acto por mayoría cualificada. 2) Rechazar por mayoría absoluta de los miembros que integran la posición común; en cuyo caso sólo podrá mantener su posición común por unanimidad; de aquí que la virtud de este procedimiento esté vinculada al voto mayoritario.<sup>56</sup> 3) Proponer enmiendas por mayoría absoluta de los miembros que lo integran.

La Comisión examinará las enmiendas parlamentarias y decidirá sobre su aceptación. La propuesta reexaminada por la Comisión se transmite al Consejo (para una segunda lectura) para su adopción por mayoría cualificada en un plazo no mayor a tres meses. El Consejo puede modificar la propuesta reexaminada por unanimidad, ya sea para volver a su posición común o para aceptar las enmiendas del Parlamento Europeo no recogidas por la Comisión.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Obsérvese que si en relación con esa decisión hubiera Estados en minoría que no apoyaron la posición común, podrán bloquear la adopción de la decisión.

<sup>57</sup> Cfr. Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguera, Diego J., *op. cit.*, nota 1, p. 186.

Como puede inferirse de esta doble vía, el procedimiento de cooperación es la máxima expresión del diálogo triangular entre las tres instituciones de la Unión Europea en las siguientes áreas relativas al Tratado de la Comunidad Europea: no discriminación por razón de nacionalidad (artículo 6); transportes (artículo 75.1); procedimiento de supervisión multilateral de la evolución económica de cada Estado miembro (artículo 103.5 Unión Económica y Monetaria —UEM—); definición sobre la prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras para los organismos públicos (artículo 104 A.2, UEM); definición de las prohibiciones de asunción o de responsabilidad de compromisos de los Estados por parte de la Comunidad (artículo 104 B, UEM); adopción de medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación (artículo 105 A, UEM); política social (artículo 118 A); decisión de aplicación del Fondo Social Europeo (artículo 125); formación profesional (127.4); redes transeuropeas (medidas concretas sobre interoperabilidad de las redes, artículo 129 D); cohesión económica y social, decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER) (artículo 130 E); ejecución del programa marco plurianual de Investigación más Desarrollo (I+D) (artículos 130 J a L); medio ambiente: normas sobre objetivos generales (artículo 130 R); cooperación al desarrollo: objetivos generales (artículo 130 W); entre otros.

Sin duda el procedimiento de cooperación representa un salto cualitativo para el Parlamento en el proceso de decisión comunitario con el que ha logrado una mayor presencia en el ámbito europeo. Sin embargo, la influencia del Parlamento sigue estando mediatizada por la Comisión. Si el procedimiento de cooperación aventaja al de concertación por establecer una segunda vía automática, no prevé, a diferencia de aquél, un contacto directo entre Consejo y Parlamento con el fin de reducir las divergencias entre ambas instituciones. La Comisión está siempre presente, mediando entre am-

bas instituciones europeas y reafirmando así su papel mediador en la cooperación.

#### D. *Procedimiento de codecisión*

El Tratado de la Unión Europea incorporó una novedad sustancial en el proceso decisorio, al introducir el procedimiento de codecisión<sup>58</sup> para la adopción de determinadas medidas previstas en el artículo 189 B del Tratado de la Comunidad Europea.

La aplicación de la codecisión se extiende a muy diversos ámbitos, y al igual que el resto de los procedimientos, no siempre su utilización atiende a criterios homogéneos y precisos.<sup>59</sup> En un primer momento, el procedimiento de codecisión incorpora gran parte de las disposiciones que introdujo o modificó el Acta Única para estimular el objetivo de lograr un mercado interior en 1993; se incluye, también, la libre circulación de trabajadores (artículo 49, TCE), la libertad de establecimiento (54.2, TCE) y el régimen especial para los extranjeros (56.2, TCE), el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos (57.I.2, TCE), y las medidas para la aproximación de las disposiciones de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado común (artículo 100 A, TCE). En segundo lugar, y en términos generales, abarca los nuevos sectores de competencia transferidos a la comunidad y/o ámbitos en los que se extiende la competencia comunitaria

<sup>58</sup> Es preciso señalar que el Tratado de Maastricht no se refiere en estos términos a dicho procedimiento, sino como el: "procedimiento previsto en el artículo 189 B".

<sup>59</sup> Conviene recordar que a veces en un mismo ámbito material pueden coexistir varios procedimientos de decisión, de modo que la adopción de los principios o líneas básicas de un sector se aprueben por codecisión del Parlamento Europeo y del Consejo (por ejemplo, las orientaciones generales en materia de redes transeuropeas del artículo 129 D o el programa marco plurianual en investigación más desarrollo del artículo 130 I), mientras que acciones concretas se adoptan mediante cooperación (129 D, 130 O). En algún ámbito, como medio ambiente, se prevén los procedimientos de codecisión, cooperación y de simple consulta al Parlamento y, además, el Consejo puede decidir, por unanimidad o por mayoría cualificada, recurrir a tratados internacionales con terceros países (artículos 130 R a S).

existente, como: educación, cultura, salud pública, protección de los consumidores, y las orientaciones generales en el ámbito de las redes transeuropeas, medio ambiente e investigación y desarrollo tecnológico.

Navarro Batista ha señalado, con acierto, que la complejidad del procedimiento de codecisión obedece a la necesidad de conciliar diversos intereses en juego inherentes al mismo, como son el aumento sensible de las facultades del Parlamento Europeo para no alterar gravemente el papel del Consejo y de la Comisión y, al mismo tiempo, garantizar la eficacia del proceso decisorio. Desde esta óptica que coincide perfectamente con el artículo 189 B del TCE podemos sostener que la codecisión se caracteriza por tomar como punto de partida la cooperación, añadiendo un mecanismo de conciliación entre el Consejo y el Parlamento, y la facultad, para este último, de interponer un veto absoluto.

La primera lectura de la codecisión es prácticamente idéntica a la del procedimiento de cooperación: propuesta de la Comisión, dictamen no vinculante del Parlamento y posición común del Consejo. La innovación destacable de esta fase es la concerniente a la información que el Consejo y la Comisión deben aportar al Parlamento; es decir, en el procedimiento de cooperación la Comisión está obligada no sólo a informar sobre su propia posición sino, paradójicamente, sobre los motivos que condujeron al Consejo a adoptar su posición común [artículo 189 C., b) del TCE]. Por lo que hace al procedimiento de codecisión, la Comisión sólo deberá informar sobre su posición. La segunda lectura empieza a transcurrir cuando el Parlamento recibe la posición común y la información que deben aportar el Consejo y la Comisión. Al igual que en el procedimiento de cooperación, se establece un plazo de tres meses para que el Parlamento se pronuncie, bien aprobando la posición común, rechazándola o presentando enmiendas.

La aprobación de la posición común puede ser expresa o simplemente no producirse tal pronunciamiento; la primera

de éstas deberá ser emitida por mayoría absoluta de los votos emitido, según lo determina el artículo 141 del TCE. Pero tanto la aprobación expresa, como la mal denominada tácita (que en sentido estricto es una ausencia de pronunciamiento), originan la correlativa obligación para el Consejo de adoptar definitivamente el acto, sin introducir modificaciones en su posición común (de la misma manera que sucede en el procedimiento de cooperación).

El rechazo de la posición común supone la primera novedad esencial. Por primera vez en el proceso normativo, el rechazo que el Parlamento emite, por mayoría absoluta de sus miembros efectivos, tiene carácter definitivo. De tal modo que con esta previsión desaparece uno de los aspectos más criticables del procedimiento de cooperación que permite al Consejo superar el veto interpuesto por el Parlamento, si logra reunir la unanimidad. Sin duda, este sí es un avance cualitativo hacia la instauración de un verdadero sistema de codecisión.

El artículo 189 B requiere que el Parlamento haga dos pronunciamientos de rechazo, para que el mismo se considere definitivo; de tal manera que en el primer pronunciamiento deberá anunciar su intención de rechazo y en el segundo confirmarlo. Entre ambas votaciones se faculta al Consejo para convocar al comité de conciliación.<sup>60</sup> Según podemos inferir, la finalidad de este sistema de doble votación parece ser la de otorgar al Parlamento un plazo de reflexión que le permita meditar su decisión y evitar que el procedimiento finalice con una decisión apresurada.

Como resulta obvio, tanto el rechazo de la posición común como su aprobación expresa o tácita implican la terminación del procedimiento. De tal manera que la codecisión sólo continúa si el Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros efectivos, presenta enmiendas a la

<sup>60</sup> El artículo 189 B. 2 c) del TCE indica que la convocatoria del comité de conciliación es facultativa y tiene por finalidad permitir al Consejo informar de manera más pormenorizada sobre su posición común e intentar convencer al Parlamento Europeo para que no confirme el veto.

posición común, lo que implica que dicho procedimiento estará condicionado fundamentalmente por las enmiendas parlamentarias. Éstas se envían al Consejo y a la Comisión, que debe emitir un dictamen sobre las mismas; si éste es favorable permitirá al Consejo incorporarlas por mayoría cualificada, y en caso contrario deberá obtener la unanimidad. No se trata en este caso de un dictamen más, pues en éste la Comisión ejerce el papel de filtro de las enmiendas parlamentarias. Según se desprende del artículo 189 B.3 si el Consejo aprueba todas las enmiendas parlamentarias deberá adoptar definitivamente el acto; en caso contrario, deberá convocarse al comité de conciliación, para que la Comisión y el Consejo puedan emitir un juicio global positivo o negativo sobre cada enmienda, es decir, sin alterar ningún aspecto de su posición común, si ese cambio no obedece a la incorporación de una enmienda del Parlamento Europeo. Lo anterior exige que el Parlamento sea muy cuidadoso al redactar sus enmiendas y prestar la suficiente atención a la precisión de las mismas.

En el marco del procedimiento de codecisión, el artículo 189 B.4 del TCE establece el procedimiento de conciliación.<sup>61</sup> Como hemos señalado, en los tres meses siguientes a la recepción de las enmiendas, el Consejo puede no aceptar éstas tal y como están formuladas o no emitir un pronunciamiento al respecto, en ambos casos dicho artículo prescribe la convocatoria de un comité de conciliación.<sup>62</sup> En este caso, dicho comité no desempeña labores informativas

61 La inserción de un mecanismo de conciliación en el marco de la codecisión se debe a una solicitud constante del Parlamento Europeo por configurar un mecanismo que facilite la colaboración entre ambas instituciones a través de la instauración de un contacto y de una negociación más directa que fomente un papel más constructivo en la elaboración de la legislación comunitaria. Este sistema es similar al establecido en los sistemas bicamerales cuando se constituye una comisión mixta que tiene por misión elaborar un compromiso aceptable para ambas cámaras (en este caso para el Consejo y el Parlamento).

62 Aun cuando se exige un acuerdo en tal sentido entre los presidentes del Consejo y del Parlamento Europeo, la reunión de dicho comité tiene en este caso carácter obligatorio. Se diferencia así del supuesto de rechazo, en el que su convocatoria, ya lo hemos dicho, es facultativa.

sino que trata de conciliar las posiciones de ambas instituciones con el fin de alcanzar un compromiso sobre el texto conjunto. El comité de conciliación tiene carácter paritario,<sup>63</sup> está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de eurodiputados, este comité debe conseguir, lo que se ha dado en denominar una "obligación de medio" es decir alcanzar el acuerdo sobre un texto conjunto; ello implica, aunque no lo exprese claramente el artículo 184 B.4 del TCE, que tanto el Consejo como el Parlamento deben otorgar a sus miembros o representantes un poder suficiente para entablar negociaciones y alcanzar compromisos. De otra manera, no se entendería la finalidad de dicho comité.

Lo esencial del mecanismo de conciliación reside en que permite tener un acuerdo entre la mayoría simple de representantes del Parlamento y la mayoría cualificada del Consejo. Como señala Navarro Batista: "Es la primera vez que en el procedimiento normativo comunitario ambas instituciones pueden llegar a un compromiso sobre la base exclusiva de sus posiciones y sin tomar en consideración la opinión de la Comisión".<sup>64</sup> El texto aprobado por el comité deberá ser confirmado por la mayoría cualificada del Consejo y la mayoría absoluta de los votos emitidos del Parlamento. En caso contrario, el procedimiento se dará por concluido, según lo señala el artículo 189 B.5 del TCE.<sup>65</sup>

63 El carácter paritario se refiere a la igualdad en el número de miembros de cada institución que integran dicho comité. No obstante, no se trata de una auténtica paridad, pues mientras los doce miembros del Consejo se representan, asimismo, los parlamentarios representan a un mayor número de intereses y tendencias. *Cfr.* Mangas Martín, Araceli, "Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea", *El derecho comunitario y su aplicación judicial*, Madrid, Rodríguez Iglesias, G. C., y Liñán Noguerras, Diego J. (dirs.), 1973, p. 173.

64 Navarro Batista, Nicolás, *op. cit.*, nota 47, p. 171. A juicio de este autor, ésta es la principal innovación del procedimiento de decisión ya que supone una auténtica quiebra en el equilibrio interinstitucional establecido por los tratados fundacionales.

65 Es oportuno señalar que en este punto no se aceptó una propuesta de la Comisión en el sentido de considerar la aprobación definitiva del texto conjunto, salvo rechazo expreso del Parlamento o del Consejo, situación que hubiera dado una mayor relevancia al comité de conciliación. Se prefirió, por el contrario, mantener el modelo de las comisiones mixtas de someter siempre la aprobación del

No obstante lo anterior, y ante el establecimiento de una obligación de medio y no de resultado, el texto del tratado prevé el supuesto de que el comité de conciliación no lograse un acuerdo sobre el texto conjunto, lo que ha dado en llamarse la tercera lectura. El desacuerdo en el seno del comité supone, en principio, la no adopción del acto, salvo que el Consejo confirme por mayoría cualificada su posición común, junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento. En este supuesto, la propuesta se considerará adoptada a menos que el Parlamento, nuevamente por mayoría absoluta de sus miembros efectivos, interponga un veto (artículo 189 B.6, TCE).

Ante lo aquí expuesto podemos sostener que el Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión ha experimentado un avance cualitativo en el proceso de adquirir un mayor peso institucional, acorde con la legitimidad democrática que ostenta. Por supuesto que de este procedimiento no se desprende una codecisión perfecta en el sentido de colocar en situación paritaria al Parlamento y al Consejo, pero representa un avance muy importante respecto del sistema preexistente.

## *2. De control político*

Las facultades de control político fueron competencias que, como hemos señalado, se le atribuyeron muy tempranamente a la Asamblea Comunitaria; los tratados le concedieron facultades de "deliberación y de control" y estas últimas se ejercieron principalmente a través del control que la Asamblea desarrollaba sobre la Comisión mediante la moción de censura<sup>66</sup> y cuando se discutía el informe general

texto conjunto a la aprobación de ambas cámaras. Quizá esta solución sea la más correcta desde el punto de vista democrático, ya que impide que la voluntad del Parlamento se exprese a través de un comité de representantes.

<sup>66</sup> Medina, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 96 y 97.

anual de la misma. Hoy, esta facultad también es ejercida cuando se formulan preguntas a la Comisión, cuando el Parlamento participa en la designación de los funcionarios que integran las instituciones europeas, o bien a través de la creación de una comisión de investigación.

#### A. *La moción de censura a la Comisión*

La moción de censura en el ámbito comunitario europeo sólo se dirige contra la Comisión en su conjunto, de tal manera que no se admiten reprobaciones de algún comisario en particular, para exigirle responsabilidades políticas por su gestión.<sup>67</sup> Dicha moción deberá ser planteada por escrito y motivada, por la décima parte de los eurodiputados; es obligación del presidente del Parlamento anunciarla inmediatamente a los diputados y notificarla a la Comisión.

El Reglamento del Parlamento Europeo señala que el debate sobre la moción podrá darse una vez que hayan transcurrido veinticuatro horas, como mínimo, desde la comunicación a los diputados de su presentación, asimismo, la votación será nominal y no tendrá lugar hasta transcurridas cuarenta y ocho horas, como mínimo, desde el comienzo del debate. Ambos, debate y votación, se celebrarán, a más tardar, durante el periodo parcial de sesiones siguiente a la presentación de la moción. Ésta deberá ser aprobada por mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos y por mayoría de los miembros que integran el Parlamento.<sup>68</sup> Como puede apreciarse, el procedimiento de votación es muy riguroso, lo que hace de la moción de censura un instrumento de difícil éxito.

Los resultados de la votación se comunicarán a los presidentes del Consejo y de la Comisión. Si de la misma resultase aprobada la moción de censura, los comisarios tendrán que dimitir colectivamente, si bien proseguirán despachando

67 Véase artículos 24 del TCECA, 144 TCE y 114 TCEEA.

68 Así lo establece el artículo 34 en sus incisos 4 al 7.

los asuntos ordinarios hasta su recemplazo por los miembros de la nueva Comisión.<sup>69</sup>

B. *Discusión de los informes anual, de las actividades de la Comisión, sectoriales y sobre la aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros*

De conformidad con los tratados,<sup>70</sup> la Comisión debe presentar anualmente al Parlamento un informe general sobre todas las actividades comunitarias y sobre el desarrollo de las diferentes políticas. El informe anual es estudiado por las distintas comisiones permanentes, y al inaugurarse el periodo anual de sesiones (en marzo) da lugar a una sesión plenaria con un debate sobre el mismo y a la aprobación de una resolución. Este informe debe contener tanto las actividades ya realizadas, así como los proyectos o programas futuros o por desarrollar; el mismo es publicado todos los años en febrero y además de ser distribuido entre los parlamentarios, se publica para el conocimiento del público en general.

El informe anual no es el único medio a través del cual el Parlamento puede controlar a la Comisión, ésta debe presentar también los informes anuales sobre sectores concretos

69 Hasta ahora se han presentado en varias ocasiones mociones de censura contra la Comisión. En los cuatro casos en los que fueron votadas, las mociones fueron abrumadoramente derrotadas. Otras mociones han sido presentadas pero retiradas antes de su votación. La primera moción de censura votada fue presentada el 13 de mayo de 1976 por el grupo conservador sobre política de excedentes de leche y fue rechazada el 14 de junio del mismo año. La segunda fue presentada por los demócratas europeos de progreso, el 10 de marzo de 1977, en relación con las restituciones (subvenciones) a las exportaciones de la mantequilla a la antigua URSS y rechazada trece días después. La tercera se presentó por el grupo Derechas Europeas dirigido por el francés Jean Marie Le Pen contra la política general de la Comisión por ir más allá del federalismo norteamericano, hacerse desaparecer las naciones europeas y practicar el centralismo democrático; misma que fue rechazada el 11 de julio de 1991. Finalmente, la cuarta moción de censura fue presentada por los grupos Arco Iris, Verdes y Alianza Democrática Europea debido a la posición adoptada por la Comisión en las negociaciones bilaterales Estados Unidos-Comunidad Europea sobre los aspectos agrícolas del GATT, la cual fue rechazada el 17 de diciembre de 1992. Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *op. cit.*, nota 1, p. 178.

70 Artículos 24 del TCECA, 143 del TCEE y 113 TCEEA.

de la política comunitaria a través de los llamados informes sectoriales. Dichos informes serán sobre evolución social, cohesión económica y social, ciudadanía de la Unión, agricultura y sobre política de competencia.

Un informe de especial trascendencia es el informe anual sobre la aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros que realiza la Comisión desde 1988; Este informe es también analizado por las comisiones permanentes, encargándose a la de asuntos jurídicos la elaboración de un informe para ser sometido al Pleno. La resolución del Parlamento Europeo y el informe parlamentario se transmiten a las instituciones comunitarias, a los gobiernos y a los parlamentos nacionales.<sup>71</sup>

### *C. Preguntas*

Las preguntas son demandas, interrogaciones o cuestionamientos a través de las cuales los eurodiputados recaban de las instituciones requeridas una información, opinión o explicación sobre un asunto determinado que afecta a la competencia de la misma o en relación con las diversas actividades que desarrollan las comunidades europeas o de la Unión Europea en su conjunto.

Las preguntas pueden dirigirse, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea: artículos J.7 y K.6, a la Comisión y al Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), y en el marco de la cooperación en los ámbitos de justicia y en los asuntos del interior. Las preguntas, según se desprende de los tratados, se dirigían a la Comisión, pero una costumbre parlamentaria propició las preguntas al Consejo y éste, actualmente, suele responderlas de manera habitual. Como sucede en la mayor parte de los parlamentos actuales, las preguntas en el ámbito comunitario se formulan de manera oral o escrita.

<sup>71</sup> Véase artículo 44 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo.

Las preguntas orales, reguladas en el artículo 40 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, deben ser presentadas a la Comisión o al Consejo, por un grupo político o veintinueve diputados como mínimo. Las preguntas a la Comisión deberán transmitirse a la institución al menos una semana antes de la sesión en cuyo orden del día deben incluirse, y las preguntas al Consejo al menos con tres semanas de anticipación. Por otro lado, las preguntas escritas pueden formularlas cualquier diputado y son remitidas al presidente del Parlamento para que éste las comunique a la institución interesada. Dentro de este género de preguntas escritas, que junto con su respuesta son publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, se encuentran dos especies más que son: las preguntas prioritarias y las no prioritarias. Las primeras son cuestiones que se limitan a una por diputado, no precisan de investigación detallada y, en consecuencia, requieren de respuesta inmediata; las mismas recibirán contestación en un plazo de tres semanas. Las preguntas no prioritarias recibirán contestación en un plazo de seis semanas.

Sobre el turno de preguntas, es decir el momento en que deberán presentarse los cuestionamientos de los eurodiputados, el reglamento prescribe que en cada periodo parcial de sesiones tendrá lugar un turno de preguntas al Consejo y a la Comisión en el momento fijado por el Parlamento a propuesta de la Conferencia de Presidentes. su admisibilidad y tramitación dependerá del presidente del Parlamento.

Como puede inferirse de lo anterior, y de la práctica en torno a la cual se desarrollan actualmente en la mayor parte de los parlamentos, las preguntas se constituyen en diálogos breves entre los parlamentarios y el presidente de la Comisión, los comisarios o el Consejo, sobre aspectos especiales de actualidad o de interés general, caracterizándose por ser breves y concisas, es decir no exigen una investigación especial.

D. *Participación en la designación de algunos funcionarios europeos*

El Parlamento Europeo no sólo participa en la designación del presidente de la Comisión y autoriza la investidura de ésta,<sup>72</sup> sino también interviene en la designación del defensor del pueblo europeo<sup>73</sup> cuyas candidaturas deberán contar con el apoyo de al menos veintinueve diputados, resultando ganadora aquella que logre ser aprobada por la mayoría de los votos emitidos (previo quórum de la mitad de los parlamentarios).

Por otro lado, la opinión del Parlamento Comunitario también es tomada en consideración para hacer los nombramientos de los miembros del Tribunal de Cuentas; los candidatos a formar parte de este tribunal deberán comparecer ante la comisión parlamentaria competente y responder a todas las preguntas que los miembros de ésta les formulen. Una vez desahogada esta comparecencia, la comisión parlamentaria competente emitirá una recomendación al Parlamento en la cual se aprobarán o rechazarán dichas candidaturas. Si el dictamen del Parlamento fuese en sentido negativo, el presidente solicitará al Consejo que retire su propuesta y presente una nueva.

Otros nombramientos en los que participa el Parlamento Europeo son los relativos al presidente, vicepresidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo y del presidente del Instituto Monetario Europeo. De igual manera que en el caso anterior, los aspirantes a ocupar dichos cargos deberán comparecer ante la comisión competente y responder a sus preguntas y, de manera idéntica al anterior nombramiento, la votación se celebrará dentro de un plazo de dos meses a partir de la recepción de la pro-

<sup>72</sup> En ambos casos, la votación será nominal y deberán ser aprobadas por la mayoría de los votos emitidos. Véase artículos 32 y 33 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo.

<sup>73</sup> Sobre el tema puede verse el libro colectivo *El Defensor del Pueblo y la Unión Europea*, Madrid, Defensor del Pueblo y Universidad Carlos III (eds.), 1993.

puesta, salvo que el Parlamento, a solicitud de la comisión competente, de un grupo parlamentario o de veintinueve diputados como mínimo, acuerde otra decisión.

#### *E. Comisiones temporales de investigación*

Un mecanismo más a través del cual el Parlamento Comunitario despliega su facultad de control político son las comisiones de investigación. Lo primero que hay que señalar respecto de este tipo de órganos parlamentarios es que las mismas hasta 1993 podían ser creadas al amparo del artículo 109.3 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, por tanto su fundamento era de derecho derivado. Actualmente, y conforme se ha ido consolidando la figura de este Parlamento, estas comisiones están previstas en el artículo 138 C del Tratado de la Comunidad Europea, en el 20 B de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en el 107 B del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica/Euratom, y en consecuencia, su fundamento de creación emana del derecho originario. Su normatividad secundaria se encuentra en el artículo 136 del citado reglamento y más detalladamente en la Decisión del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 19 de abril de 1995 relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo que analizaremos a continuación.

Las comisiones de investigación de la Asamblea Comunitaria pueden constituirse previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros para investigar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho comunitario que hubieren sido cometidas o resultaran de actos de una institución o de un órgano de las comunidades europeas, de una administración pública de algún Estado miembro, o de personas facultadas por el derecho comunitario para la aplicación de éste.<sup>74</sup> La solicitud para constituir

<sup>74</sup> Véase artículos 136.1 del Reglamento del Parlamento Europeo y 2 de la Decisión Conjunta de 19 de abril de 1995.

una comisión de este tipo deberá definir el objeto de la investigación e incluir una fundamentación detallada así como el plazo para la entrega de su informe final.<sup>75</sup>

El Pleno, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, decidirá sobre la creación de la comisión temporal de investigación, y en caso de que se constituya se procederá a la elección de los diputados que la integrarán, previa presentación de candidaturas por parte de los grupos políticos y los diputados no inscritos. Corresponde a la Conferencia de Presidentes someter la propuesta que tenga en cuenta la representación equitativa de los Estados miembros y de las fuerzas políticas.

Una vez constituida la comisión de investigación procederá a la elección de su presidente y de dos vicepresidentes y designará a los ponentes que considere necesarios; en esta misma sesión de instalación de su Mesa, la comisión podrá encomendar a sus miembros tareas específicas. Es oportuno señalar que en las comisiones de investigación del Parlamento Europeo sólo tienen voto los miembros titulares o, en su ausencia, los suplentes permanentes.

Este tipo de comisiones tienen facultades para requerir justificadamente la comparecencia de algún miembro de los órganos o instituciones de las comunidades europeas o de un gobierno o Estado miembro; por su parte, éstos designarán un funcionario o agente quien deberá contar con autorización para comparecer ante la comisión de investigación, siempre que no se opongan razones de secreto o de seguridad pública o nacional derivadas de una legislación o reglamentación nacional o comunitaria. De igual forma, corre a cargo de las autoridades de los Estados miembros y de las instituciones u. órganos comunitarios facilitar, a solicitud de la comisión o por iniciativa propia, los documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones con la misma salvedad que en el caso anterior. Si la comparecencia del

<sup>75</sup> La decisión por la que se crea una comisión temporal de investigación es publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

funcionario no se puede realizar o la información no puede ser suministrada por razones de secreto o de seguridad nacional, se notificará de ello al Parlamento por un representante facultado para obligar al gobierno del Estado miembro en cuestión o a la Institución. Por otra parte, la comisión de investigación podrá pedir a cualquier persona que testifique ante ella. Durante las audiencias que se celebren ante la comisión temporal de investigación, toda persona podrá invocar los derechos de los que dispone como testigo ante un órgano jurisdiccional en su país de origen.

La información obtenida por la comisión será destinada exclusivamente al desarrollo de la investigación; si en aquélla se encuentran referencias a personas concretas citándolas nominativamente, dicha información no podrá hacerse pública y el examen de los documentos transmitidos con carácter secreto o confidencial se efectuará a través de dispositivos técnicos tendentes a garantizar el acceso personal y exclusivo de los miembros encargados de analizarla. Éstos deberán asumir el compromiso solemne de no permitir que ninguna otra persona tenga acceso a la información reservada o confidencial, y utilizarla exclusivamente para elaborar su informe. Aunque como regla general las audiencias son públicas, éstas podrán celebrarse a puerta cerrada cuando así lo solicite: una cuarta parte de los miembros de la comisión de investigación; alguna autoridad comunitaria o nacional y cuando se maneje información con carácter secreto, en cuyo caso, las reuniones se celebrarán en lugares debidamente equipados para impedir "cualquier escucha" por parte de personas no autorizadas.

Los miembros de la comisión de investigación y las personas que por su función hayan obtenido o recibido comunicación de hechos, informaciones, documentos u objetos protegidos por el secreto en virtud de las disposiciones adoptadas por un Estado miembro o por una institución comunitaria están obligados, incluso después de haber cesado en

sus funciones, a mantenerlos en secreto con respecto a toda persona no autorizada y al público en general.

La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de un informe en el plazo establecido en el momento de su constitución o, a más tardar, transcurrido un plazo no mayor de doce meses a partir de la fecha de su creación y, en cualquier caso, al término de la legislatura; en el mismo se integrarán las opiniones minoritarias para ser publicado en su conjunto. El Pleno del Parlamento, previa solicitud de la comisión de investigación, celebrará un debate sobre el mismo en el periodo parcial de sesiones inmediatamente posterior; de igual manera el informe podrá contener una recomendación destinada a instituciones u órganos de las comunidades europeas o de los Estados miembros.<sup>76</sup>

Como puede inferirse de lo hasta aquí expresado, el Parlamento Comunitario ha incrementado su importancia en el ámbito europeo en el mismo sentido en que lo han hecho sus órganos internos, este es el caso de las comisiones de investigación que en un principio se constituyeron sólo al amparo de su reglamento interno y hoy son reconocidas en el derecho europeo originario que les ha concedido, por la vía de una decisión conjunta, un mayor grado de autonomía en el desarrollo de sus pesquisas.

<sup>76</sup> En 1981 se constituyó la comisión de investigación sobre la situación de la mujer en Europa que recomendó la creación de una comisión permanente de los derechos de la mujer, misma que fue creada en el seno del Parlamento y que viene funcionando desde entonces. Las investigaciones más recientes han sido la relativa al ascenso del fascismo y del racismo (creada en 1985 que publicó su informe en 1986); al problema de droga (cuyo informe fue publicado en septiembre de 1986 y al mes siguiente se adoptó una resolución) y a los excedentes en el sector agrícola (creada en noviembre de 1986). Sobre este tema puede verse García-Escudero Márquez, Piedad, *op. cit.*, nota 37, p. 69. Actualmente está en funcionamiento una comisión temporal de investigación sobre el régimen de tránsito comunitario.

### 3. *Presupuestarias*

Actualmente no les falta razón a quienes afirman que los parlamentos contemporáneos son principalmente parlamentos controladores; a esta realidad no escapa, ni mucho menos, el Parlamento Europeo que juega un papel importantísimo no sólo en la aprobación del presupuesto, sino en el control de la ejecución del mismo. Es oportuno señalar que desde 1970 el presupuesto se financia con recursos propios de la Unión Europea, a saber: derechos de aduana, recaudados en las fronteras exteriores de la Unión y exacciones agrícolas recaudadas sobre los productos importados de terceros países que representan una tercera parte de los ingresos; una fracción (1.4%) de IVA recaudado sobre los bienes y servicios en el conjunto de la Unión, es decir aproximadamente la mitad de los ingresos y un "cuarto recurso" calculado en función de la prosperidad de los Estados miembros (como máximo el 1.2% de su PNB).

Todos los años la Comisión prepara un proyecto de presupuesto que somete al Consejo de Ministros; sobre aquél, el Consejo elabora un proyecto que remite al Parlamento para una primera lectura. En el seno del Parlamento Europeo, las comisiones de control presupuestario y cada comisión especializada analizan dicho proyecto. En este momento, el Parlamento puede elegir sobre la base de tres vías:

- 1) Rechazar globalmente el presupuesto, por mayoría de dos tercios de los sufragios expresados y la mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento, bloqueando al Consejo y obligando a la Comisión a iniciar de nuevo el procedimiento presupuestario.
- 2) En sentido contrario al anterior, aprobar expresamente el presupuesto por mayoría de los votos emitidos, o tácitamente si en el plazo de 45 días no aprueba enmiendas o modificaciones.
- 3) Preparan el periodo de sesiones en el que la Asamblea Comunitaria propondrá sus modificaciones, por mayoría

absoluta de los votos emitidos, para los gastos obligatorios impuestos por los tratados (si bien en este caso, el Consejo tiene la última palabra para aceptar o rechazar las modificaciones); y enmiendas, por mayoría absoluta de los miembros que lo componen, para los gastos no obligatorios.

El Consejo en segunda lectura puede aprobar las enmiendas o modificarlas por mayoría cualificada; si este es el caso debe remitir de nuevo el proyecto al Parlamento que, también en segunda lectura, puede mantener sus enmiendas a través de una doble mayoría de tres quintos de los sufragios expresados y mayoría absoluta de los miembros de que lo componen. En este sentido, el Parlamento tiene la última palabra, ejerciendo así un verdadero poder de decisión sobre los gastos no obligatorios.

La pregunta que se presenta inmediatamente después de saber cómo se aprueba el presupuesto es ¿en qué se gasta el mismo?, resulta evidente que para financiar los gastos de la Unión Europea, pero ¿qué gastos? La Unión participa con carácter exclusivo o con la participación de los Estados miembros en la financiación de: la política agrícola; los fondos estructurales para las regiones, para las acciones sociales y las relacionadas con el empleo; determinadas políticas internas como las acciones en favor de un mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, las redes transfronterizas, la protección del medio ambiente, la cultura y las acciones en favor de los jóvenes, especialmente de los estudiantes; finalmente participa activamente en acciones en favor de terceros países, tanto de ayuda tradicional al desarrollo como de asistencia técnica.

#### VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La creación de la Unión Europea ha sido una ambiciosa tarea que diversos países del entorno iniciaron en 1952, di-

cha construcción no ha sido producto, ni mucho menos, de un sólo acto; todo lo contrario, es el resultado de una serie de buenas intenciones, diversas concepciones, arduas negociaciones y ríspidos debates, que han cedido ante una idea común: la unificación del viejo continente; hoy la Europa de los *seis* es ya la de los *quince* y a la puerta de la integración europea se encuentran una decena de países con deseos de incorporación; esto último hace prever que el siguiente paso en la construcción de la Europa unida será el de expansión y consolidación.

Las incipientes instituciones que vieron la luz con la firma del tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Alta Autoridad, Consejo de Ministros, Tribunal de Justicia, Asamblea) a un año de concluir el presente siglo son cada vez más sólidas y funcionales (Consejo, Comisión, Tribunal Europeo, Tribunal de Cuentas y Parlamento). De entre ellas destaca por su dinamismo y capacidad de adaptación este último. Después de haber transitado por las páginas precedentes, podemos afirmar que el Parlamento Europeo sigue siendo un parlamento *sui generis*, que si bien no dispone, al menos teóricamente, de los mismos poderes de los que son titulares las cámaras representativas de los Estados democráticos, gracias a su propia dinamicidad ha incrementando de modo progresivo su capacidad de acción y de influencia en la estructura comunitaria.

A dos situaciones concretas se debe la relevancia progresiva del Parlamento Europeo, la primera de ellas es, como hemos visto, el incremento de competencias que ha ido ganando por virtud de las reformas a los tratados constitutivos, al Acta Única Europea y al Tratado de la Unión, mismas que han reducido la posición inicialmente omnímoda de los otros órganos comunitarios y ha incrementado de manera notable la participación del Parlamento Europeo en el proceso comunitario de decisión a través de un complejo entramado de mecanismos y procedimientos. La segunda causa, ni duda cabe, es la legitimidad democrática plena derivada

de su elección por sufragio universal directo que lo convierte en la única institución comunitaria que tiene un origen en la voluntad directa de los nacionales de los Estados miembros sin la intermediación de estructuras estatales.

Precisamente, creemos que la procedencia plural de los miembros del Parlamento Europeo ha permitido que, a través de la evolución de sus normas básicas de organización y funcionamiento, se haya creado en el ámbito comunitario un nuevo concepto de parlamentarismo que es la síntesis del sistema parlamentario de tipo europeo o continental y del sistema anglosajón. En otras palabras, la organización y el ejercicio de las funciones que desarrolla la Asamblea Comunitaria son herederas de dos grandes tradiciones parlamentarias: una esencialmente latina que pone un especial interés en hacer efectivos los derechos que cada eurodiputado posee para ejercer y defender libremente su función parlamentaria, no sólo respecto de los asuntos comunitarios sino en relación con los valores democráticos en general; y otra de origen nórdico que pone sus mejores empeños en lograr la eficacia y el funcionamiento satisfactorio de la institución.