

## El Parlamento Europeo y su nueva circunstancia (\*)

Ángela Figueruelo Burrieza\*

“Nuestra Constitución se llama democracia porque el poder no está  
en manos de unos pocos sino de la mayoría”  
Tucidides II.37

**RESUMEN:** El Tratado de Roma por el que se establece una Constitución para Europa fue solemnemente firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados Miembros de la Unión Europea. España acaba de superar afirmativamente el Referéndum consultivo al que todos los ciudadanos fuimos convocados el día 20 de febrero de 2005. En el artículo 20 de la Parte I del citado texto normativo se regula el Parlamento Europeo como una de las Instituciones de la Unión Europea que ahora adquiere personalidad jurídica (artículo I-7). Es, sin duda, la institución ganadora de la presente reforma porque pasa a ejercer, en condiciones de igualdad con el Consejo de Ministros, la función legislativa y el monopolio de la función presupuestaria. De la composición muy numerosa ( con Niza 732, para el futuro 750, eurodiputados con un mandato de cinco años), ejerce funciones de control político y consultivas y elige al Presidente de la Comisión – institución que representa los intereses de la Europa unida en la diversidad – además de a su Presidente a

**ABSTRACT:** *The Treaty of Rome, which establishes a Constitution for Europe was signed in Rome on October 29<sup>th</sup> 2004 by the 25 states that are members of the EU. Spain has voted “yes” to the European Constitution on the last Referendum held in our country on February 20<sup>th</sup> 2005. The article 20 of the 1<sup>st</sup> Part of the European Constitution states that the European Parliament is one of the European Institutions which now acquires juridical personality (article I-7). The Parliament is, without a doubt, the winner Institution of the present reform. It exercises the legislative and the budget functions, together with the European Council. The members of the European Parliament are numerous (with the Treaty of Nice they were 732, in the future they will be 750 with a mandate of five years). The European Parliament exercises political control and consultative functions and it also chooses the President of the European Commission (institution which represents the interests of the EU). There is an essential difference between the*

---

\* (\*) Texto readaptado y ampliado de la Conferencia pronunciada en la Universidad Pública de Navarra, el día 15 de noviembre de 2004, en el marco de las Jornadas sobre “Las funciones de los Parlamentos en el marco de la Constitución Europea”.

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca.

la Mesa de entre sus Diputados.

A pesar del efecto mimético ejercido por los Parlamentos de los Estados miembros que se aprecia en la elección de sus Diputados, en su estructura y funcionamiento, en el estatuto de los parlamentarios, etc., sigue existiendo una diferencia esencial con sus modelos nacionales porque éstos son titulares en exclusiva “*ex constitutione*” de la función legislativa, y el Parlamento Europeo, representante de los ciudadanos de la Unión, aunque ha luchado mucho por encontrar un lugar propio en la construcción europea, la mayor conquista que ha logrado ha sido el procedimiento de codecisión, que le permite actuar en igualdad de condiciones con el Consejo de Ministros – que defiende los intereses de los estados miembros – a la hora de elaborar normas, pero careciendo de iniciativa legislativa que está reconocida a la Comisión. De momento no se va a poder avanzar más en la atribución de la capacidad legislativa al Parlamento: seguimos estando en la Europa de los Estados y de los ciudadanos. La Unión Europea no es un Estado, sino una organización supranacional “*sui generis*”.

**Palabras claves:** Parlamento Europeo

*European Parliament and the different national Parliaments of the member states, because the national Parliaments exercise the legislative power, and the European Parliament, which represents the citizens of the EU, shares its ability to elaborate laws with the European Council, which defends the interests of the member states, but the European Parliament does not have the legislative initiative that the European Commission has. By the moment the European Parliament is not going to get any other legislative function: the EU is still formed by different States. The EU is not a State, it is a very special supranational organisation.*

**Key words:** *European Parliament*

**SUMARIO:** Introducción. 1. Naturaleza jurídica. 2. Elecciones y composición del Parlamento Europeo. 3. El estatuto de los parlamentarios, 4. Estructura y funcionamiento del Parlamento Europeo. 5. Las funciones del Parlamento Europeo. 5.1 Funciones de control democrático. 5.2 La capacidad de iniciativa legislativa, 5.3 Funciones en el proceso normativo. 5.4 Funciones presupuestarias. A modo de conclusión. Bibliografía de Referencia

## **Introducción**

Desde los años sesenta se han venido publicando trabajos en los que se insiste en el “déficit comunitario democrático” debido al escaso papel conferido al Parlamento Europeo y a la poca transparencia en los procesos de negociación y funcionamiento en el seno de la Comunidad Europea. Actualmente no faltan autores que consideran que dicha idea ha alcanzado la dimensión de “un mito” que debe desaparecer al analizar con detalle la originalidad del modelo comunitario de integración.

Desde 1951 hasta el día de hoy ha prevalecido la idea de someter la voluntad de los Estados miembros a una autoridad independiente denominada en origen Alta Autoridad y que después de 1957 se llamaría Comisión. Posteriormente se acrecentó el papel de los Gobiernos con la consolidación del Consejo Europeo y con la creación de políticas intergubernamentales. También entre los avances conseguidos merece la pena hacer mención a la conversión de la Asamblea Consultiva en una Cámara elegida por sufragio universal a la vez que se ampliaban y profundizaban sus competencias.

Para entender el lugar que puede y debe ocupar el Parlamento Europeo en la construcción de la Europa Unida, es obligado punto de partida el conocimiento de saber donde descansa la legitimidad democrática en la Unión Europea. Esta tiene una naturaleza jurídica propia de las organizaciones internacionales, pero con caracteres peculiares que la distancian del modelo existente en el siglo XIX. La legitimidad de las Comunidades Europeas se apoya en los Gobiernos de los Estados que la sustentan, que son los señores de los Tratados, al menos en lo que se refiere a su aprobación y reforma. Y aunque no negamos cierta representatividad a otras instituciones como el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones etc. son los representantes de los Estados miembros los que crean y dirigen en mayor medida la organización europea.

La Europa Unida no es un Estado, ni un super-Estado; tampoco es una superposición de Estados ni un OPNI (objeto político no identificado según la definición de J. Delors). Es, nada más y nada menos que una organización internacional de carácter supranacional surgida con vocación de organizarse conforme a la técnica federal, en un proceso de formación permanentemente abierto hacia dentro y hacia fuera. Por ello el efecto mimético que la moderna organización estatal pueda ejercer sobre la estructura, composición y funcionamiento de las Instituciones europeas debe ser analizado con todo tipo de precauciones, partiendo de la idea básica de que las Comunidades Europeas no se organizaron conforme al principio de división de poderes sino al de la colaboración de funciones, y que no surgieron de la voluntad de un pueblo que se sabe soberano sino, en primer lugar, de la voluntad de los Estados soberanos de Europa y, en segundo lugar, de sus ciudadanos.

Lo antes expuesto es la causa de que no encontremos en la base de la creación de esta organización internacional un verdadero poder constituyente en el sentido del moderno constitucionalismo. Los principios liberal, democrático y de supremacía constitucional necesitan una perspectiva y enfoque propios a la hora de ser aplicados al estudio de la Unión Europea que adquiere personalidad jurídica en el Art. 6 del recientemente aprobado Tratado Constitucional (Bruselas, 18 de junio de 2004) y que ha sido firmado en Roma por los 25 Estados miembros el 29 de octubre de 2004.

Desde hace lustros la doctrina reivindica un lugar propio para el Parlamento Europeo en el proceso de construcción de la Europa Unida. Se alude a que se trata de una Institución que expresa “la representación democrática” de forma primigenia; buena prueba de ello es el activismo parlamentario desarrollado que va desde la lucha por denominarse Parlamento

(y no Asamblea como en su origen) hasta el intento, en 1994, de elaborar una Constitución Europea. Pero, sin lugar a dudas la mayor conquista lograda en estos últimos años ha sido la consecución del llamado “procedimiento de codecisión” que le permite actuar casi en igualdad de condiciones con el Consejo de Ministros de la Unión Europea a la hora de elaborar gran número de las normas comunitarias.

## **1. Naturaleza jurídica**

Según el vigente art. 189 del TCE (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) el Parlamento Europeo se compone de “representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”. Nos hallamos ante una Cámara que no representa al pueblo europeo, porque éste no existe, sino a los pueblos de los distintos Estados que forman parte de la Comunidad Europea. Su legitimidad tiene un origen estatal y no representa la soberanía del “pueblo europeo” porque al no existir éste sólo son soberanos los Estados miembros que componen la organización supranacional. Sus diputados se eligen por sufragio universal, directo y secreto y con esta institución se pretende encarnar el “sui generis” principio democrático en la Unión Europea. Los miembros del Parlamento Europeo no tienen vinculación formal ni directa, ni indirecta, con los Gobiernos. Asumen en el marco de las peculiaridades propias de una organización supranacional una “legitimidad democrática” en su origen y en su ejercicio porque se eligen mediante sufragio por los pueblos y durante su mandato no pueden tener vínculo alguno con los Gobiernos nacionales.

Desde que se inició en los años cincuenta el proceso unificador siempre se tuvo presente la idea de dotarle de connotaciones políticas y para ello las CCEE contaron desde el principio con una Asamblea porque los Estados fundadores compartían la idea de que la integración europea debía encontrar sus cimientos políticos en “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos” (Preámbulo del Tratado CE) que permitiese a los ciudadanos participar en la vida política de las CCEE.

El Parlamento Europeo es una novedad en el marco teórico de las organizaciones internacionales ya que, con la participación de los pueblos de los Estados miembros en dicha institución se intenta conseguir una Unión Europea próxima a la democracia representativa y al pluralismo político, elementos estructurales de los Estados miembros de esa organización supranacional. En el Art. 191 del TCE se estableció la vinculación de la UE al pluralismo político según el Tratado de Maastricht. Y el Parlamento Europeo propuso y luego fue aprobado en el Tratado de Niza e introducido en el mismo precepto la regulación del estatuto de los partidos políticos a escala europea y su financiación mediante codecisión del PE y del Consejo.

Las transformaciones estructurales sufridas por el Parlamento Europeo desde la fundación de las CCEE lo convierten en la institución que más cambios ha experimentado. Comenzó denominándose Asamblea (CEE y CEEA) y Asamblea Común (CECA) y por Resolución de 30 de marzo de 1962 decidió

autodenominarse Parlamento Europeo (Journal Officiel n° 31, de 24-4-62). Después de la reforma efectuada por el Acta Única Europea en 1986, esa denominación fue reconocida de manera formal en los Tratados.

En las reformas que el Parlamento Europeo ha experimentado en los Tratados de Ámsterdam, Niza y actualmente el Tratado Constitucional siempre se le ha considerado como la institución ganadora, no tanto por las modificaciones en su composición como por las competencias adquiridas. Ha ido incrementando el ámbito material de la codecisión, al ampliarse la mayoría cualificada y los ámbitos de aprobación mediante el dictamen conforme que lo han convertido en un verdadero colegislador. Esta función la comparte con el Consejo de Ministros.

El Tratado Constitucional, aprobado en Bruselas el día 18 de junio de 2004, lo regula en su Art. I-20 en el cual establece lo siguiente:

1. El Parlamento Europeo ejerce juntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas, en las condiciones fijadas por la Constitución. Elige al Presidente de la Comisión Europea.
2. El Parlamento Europeo está compuesto por los representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no sobrepasa los setecientos cincuenta miembros. La representación de los ciudadanos está asegurada de forma regresivamente proporcional, con un mínimo de seis miembros por Estado miembro. Ningún Estado miembro puede atribuirse más de 96 representantes.  
El Consejo europeo adoptará por unanimidad bajo la iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea fijando la composición del Parlamento Europeo, respetando los principios aludidos en el primer apartado.
- 2 bis. Los miembros del Parlamento Europeo son elegidos para un mandato de cinco años por sufragio universal y directo, según un escrutinio libre y secreto.
3. El Parlamento Europeo elige de entre sus miembros a su Presidente y a su Mesa.

El desarrollo de esta institución de la Unión Europea se efectúa en los Arts. III-330 a 340 del Tratado Constitucional de 2004, cuya fecha prevista de entrada en vigor es en los finales del año 2006.

## **2. Elecciones y composición del Parlamento Europeo**

La representación de segundo grado predominó en la época que se extiende desde 1952 a 1959: los Diputados al Parlamento Europeo eran designados en el seno de los Parlamentos Nacionales lo que permitía acumular el doble mandato, nacional y europeo y la duración del mismo iba condicionada por la permanencia como parlamentario nacional. No obstante, el 20 de septiembre de

1976 el Consejo adoptó una Decisión y un Acta aneja –Acta Electoral Europea (AEE)- relativa a la elección de los representantes del Parlamento mediante sufragio universal y directo. Esta es la norma de derecho originario que rige, desde 1979, las elecciones a la Eurocámara. Desde esa fecha esta es la única institución de una organización internacional elegida por sufragio universal, directo y secreto. La duración del mandato parlamentario es de cinco años. Actualmente nos encontramos en la sexta legislatura, tras las elecciones celebradas el 13 de junio de 2004.

Pese a lo dispuesto en el Tratado, el AEE no fija un procedimiento electoral uniforme. Su contenido es mínimo: establece únicamente la duración del mandato, el carácter individual y personal del voto, la prohibición del mandato imperativo, el régimen mínimo de incompatibilidades... permitiendo compatibilizar el mandato europeo con la condición de parlamentario nacional. A pesar de todo, muchos Estados miembros, entre ellos España, prohíben la acumulación del doble mandato basándose en razones fundadas para ello. Esto también lo ha solicitado el Parlamento Europeo, pero su aprobación exige la reforma del AEE al respecto que, como hemos dicho es derecho originario. Esta norma no fija un procedimiento electoral uniforme debido a las grandes divergencias entre los distintos Estados miembros en relación al tamaño de la circunscripción –nacional o regional-, el sistema de escrutinio –proporcional o mayoritario-, la edad mínima para ejercer el derecho de sufragio, el sistema de listas... Para superar estos obstáculos el Tratado de Ámsterdam en 1997 (art. 190, 3 y 4) añadió la posibilidad de que el procedimiento electoral se rija por principios comunes. Pero hasta el día de hoy todas las elecciones europeas (1979, 1984, 1989, 1994, 1999 y 2004) se han celebrado en los distintos Estados miembros de acuerdo con las disposiciones nacionales específicas para los comicios europeos debido a la inexistencia de una norma electoral uniforme para la UE. A ella alude también el Art. III.330.1 del Tratado Constitucional que prevé una ley o ley marco europea del Consejo de Ministros para establecer un procedimiento uniforme de elección. En España rige la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 (LOREG) cuyo Título VI “Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo” fue introducido tras la reforma efectuada en 1987, para regular las elecciones europeas en nuestro país. Se establece que la circunscripción electoral es única para todo el territorio nacional, se prohíbe la acumulación de mandatos parlamentarios, se establecen causas de inelegibilidad y se mantienen las notas características del sistema electoral español: listas bloqueadas y escrutinio en base al sistema proporcional que favorece a los grandes partidos. En 1994 se volvió a modificar la LOREG para permitir (después del Tratado de Maastricht) el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión (ciudadanía europea) residentes en España que han optado por esta posibilidad una vez cumplido el requisito de la inscripción en el censo electoral.

Las elecciones a la Eurocámara se celebran siempre en el mes de junio y ofrecen el dato inquietante de la baja participación popular en las mismas. La clase política dirigente ha mostrado recientemente su preocupación por el

hecho de que cuanto mayor es la relevancia que adquiere el Parlamento en el funcionamiento de las Instituciones de la UE más bajo es el índice de participación; parece como si Europa estuviera cada vez más lejos de los ciudadanos de la Unión. Así, en las elecciones de 1979 participó el 63 % de la población, en 1984 el 61 %, en 1989 el 58.5 %, en 1994 el 56.8 %, en 1999 el 49.4 % y en el 2004 el 45.6 %. Se impone una tarea de divulgación y democratización ciudadana para ampliar la conciencia de ciudadanía europea y la necesidad de participar en la elección de los miembros de esta institución que representa a los pueblos de los Estados miembros que han formado la Unión Europea. Las regiones y sus pueblos están representadas no en el Parlamento y si en el organismo consultivo denominado Comité de las Regiones.

En la legislatura que se extendió desde 1999 hasta junio de 2004 el número de Eurodiputados fue de 626 representando a los ciudadanos de los 15 Estados miembros en una distribución de escaños que seguía una proporcionalidad poco acorde con la población de cada Estado miembro pues, los Estados pequeños están sobrerrepresentados en relación a los medianos y a los grandes; esto pone en duda la verdadera representación popular o democrática y muestra como el elemento internacional (el Estado y su representación) influye en la institución más comunitaria de todas: el Parlamento Europeo. El elevado número de escaños (750 de cara al futuro) lo convierten en una institución costosa y de funcionamiento difícil a la vez que se critica el desigual reparto de escaños por países que va en detrimento de las más elementales reglas democráticas. En esa legislatura España dispuso de 64 escaños que en Niza se redujeron a 50. En el Tratado de Ámsterdam en 1997 se fijó en el Art. 189 en 700 el número máximo de eurodiputados de cara a la Europa que se preveía ampliar. Pero en Niza no se respetó el compromiso y se amplió el número a 732 en una UE de 27 Estados dando un trato privilegiado a Alemania y Luxemburgo. En la legislatura actual (2004-2009) la Eurocámara dispone de 732 Diputados y se compensa algo a España, Chequia y Hungría al tenor de lo dispuesto en el “Protocolo sobre la ampliación” que reducía de 626 a 535 los Eurodiputados de los 15 Estados miembros hasta el 1 de mayo de 2009. El resto (desde 535 a 732) se debía a los representantes adjudicados a los 12 estados candidatos a la adhesión. Sin embargo, de cara al futuro, a partir del 2009 el número de miembros del Parlamento se ha elevado a 750 como máximo. Esto lo establece el Art. I-20.2 del reciente Tratado Constitucional que reforma lo establecido en el Proyecto donde se fijaba el número máximo en 736 y una representación mínima de 4 parlamentarios. Ahora, en la aprobación definitiva se establece que ningún país tendrá menos de seis representantes y ningún Estado miembro dispondrá de más de 96 representantes. De este modo Alemania rebajará su cifra de 99 a 96 eurodiputados y algunos países, como es el caso de España, podrán recuperar alguno de los escaños perdidos en Niza.

En la legislatura que acaba de comenzar la cifra de los miembros que componen el Parlamento Europeo tampoco coincide con lo establecido en el Tratado de Niza porque un Protocolo que se firmó Anejo al Proyecto de

Tratado Constitucional -y cuyo contenido coincide con lo previsto en el Tratado de Adhesión de los 10 nuevos Estados (13 de abril de 2003)- en su Art. 1 indicó el número de representantes de los ciudadanos en el Parlamento Europeo de cara a las elecciones de junio de 2004. Lo establecido resultó algo diferente a lo previsto en el Tratado de Niza vigente desde el 1 de febrero de 2003. El reparto se ha efectuado de la siguiente manera:

Alemania 99, Francia 78, Italia 78, Reino Unido 78, España 54, Países Bajos 27, Bélgica 24, Grecia 24, Portugal 24, Suecia 19, Austria 18, Dinamarca 14, Finlandia 14, Irlanda 13, Luxemburgo 6.

A los países que entraron a ser miembros de pleno derecho el día 1 de mayo de 2004 le corresponden los siguientes europarlamentarios: Polonia 54, República Checa 24, Hungría 24, Eslovaquia 14, Lituania 13, Letonia 9, Eslovenia 7, Estonia 6, Chipre 6, y Malta 5. Rumanía y Bulgaria no aparecen en el listado del Protocolo porque aún no son miembros de pleno derecho. En el Tratado de Niza se les otorgaban 33 y 17 eurodiputados respectivamente. El método del reparto obedeció a algo tan sencillo como distribuirse entre todos los Estados miembros en el momento de las elecciones los Diputados de esos dos Estados no incorporados en 2004. Si éstos se adhiriesen antes de que termine la legislatura presente, como así está previsto, quizás en 2007, una Declaración Aneja del Protocolo establece que el número de sus representantes se calculará a partir de las cifras que les asigna Niza, corregidas de acuerdo a la misma fórmula que se utilizó en el Protocolo para el resto de los Estados miembros.

### **3. El Estatuto de los parlamentarios**

Lo mismo que sucede a nivel estatal en el seno de la Unión Europea está previsto que los Diputados del Parlamento gocen de un Estatuto propio encaminado a proteger la independencia de su mandato frente a los intereses públicos o privados. El Protocolo sobre Privilegios e Inmidades de 1965 (PPI), anexo a los Tratados, es la norma que regula este tema. Con carácter general todo eurodiputado goza de libertad de movimientos cuando se dirija al lugar de reunión del Parlamento Europeo o cuando regrese de la misma. Está prohibido que sean perseguidos, detenidos o procesados por las opiniones vertidas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (inviolabilidad) y el régimen jurídico para procesarles (inmunidad y fuero especial) está en virtud del lugar donde se encuentren los diputados. Si están en el Estado de origen gozan del mismo Estatuto que los diputados nacionales mientras el PE esté en periodo de sesiones (en el caso español se les aplica el Art. 71 de la CE). Si se hallan en el territorio de otro Estado miembro gozan de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial. Pero, en caso de flagrante delito no puede invocarse la inmunidad. El defecto del sistema radica en que no se determina un estatuto uniforme para todos los diputados ya que, pese a compartir el mismo mandato, existen variaciones del estatuto de unos

parlamentarios y de otros en función del Estado miembro del que procedan. Por esta razón, en el Tratado de Ámsterdam se previó que la Eurocámara apruebe un Estatuto con las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (Art. 190.5 TCE). El Tratado Constitucional mantiene, en el artículo III.330.2, que será una Ley europea la norma que regule el Estatuto y las condiciones generales del ejercicio de las funciones de los Diputados.

#### **4. Estructura y funcionamiento del Parlamento Europeo**

El periodo de sesiones del Parlamento Europeo es anual, se reúne sin necesidad de convocatoria el segundo martes del mes de marzo. Se dan periodos parciales de sesiones todos los meses, durante una semana, excepto en el mes de agosto. Es habitual que se celebren sesiones adicionales en marzo y en octubre o noviembre de cara al debate presupuestario. Las sesiones extraordinarias pueden convocarse a instancia del Consejo, de la Comisión o de la mayoría de los miembros del Parlamento (Art. 196 del TCE). El Presidente de la Eurocámara también está facultado para reunir con carácter excepcional al Pleno, siempre que lo solicite un tercio de los miembros del Parlamento y cuente con el acuerdo de la Conferencia de Presidentes (Art. 10 del R.i. de 1999). En los Tratados solo está prevista la designación por el Parlamento de un Presidente y de la Mesa (Art. 197 del TCE y Art. I-20.4 del Tratado constitucional). El Reglamento interno es la norma que desarrolla estas previsiones. El Presidente del Parlamento Europeo desempeña importantes funciones, por lo que se intenta lograr el mayor respaldo parlamentario en la elección. Los dos grandes grupos políticos, el conservador y el socialista, suelen acordar la alternancia en el cargo ya que el mandato del Presidente solo dura dos años y medio (la mitad de la legislatura (Art. 17 del R.i.)). Actualmente el Presidente del PE es el socialista español José Borrell a quien le sucederá en el cargo un conservador alemán. Además hay 14 Vicepresidentes elegidos por mayoría de votos y 5 Cuestores que se encargan de los asuntos económicos y administrativos que afectan a los eurodiputados. La Mesa del Parlamento está compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes y los Cuestores y nombra al Secretario General del Parlamento. Las funciones de la Mesa son económicas, administrativas y de organización (Arts. 21 y 22 del R.C.)

El órgano principal de la Eurocámara es la Conferencia de Presidentes cuyas competencias abarcan la organización interna y el funcionamiento del órgano. Está compuesta por el Presidente del PE, los presidentes de los grupos políticos y los eurodiputados del grupo de los no inscritos que carecen de derecho de voto. Sus decisiones se intentan adoptar por mayoría pero, en caso de desacuerdo se establece un voto ponderado que se basa en el número de diputados de cada grupo político. La influencia de éstos en el seno del Parlamento se aprecia en la Conferencia de Presidentes. La ubicación de los Grupos políticos no se hace en función de la nacionalidad de los parlamentarios

sino de su ideología destacando el carácter europeo del mandato. Por eso el número de diputados que se exigen para formar un grupo se reduce en la medida en que los parlamentarios pertenezcan a más Estados miembros; se requieren 29 diputados si pertenecen a un solo Estado y si pertenecen a dos países distintos se exigen 23 diputados. Con 18 son suficientes si se reparten entre tres países y si están presentes cuatro o más Estados miembros sólo se requerirán 14 Parlamentarios para formar un grupo (art. 29 R.i.).

El Art. 191 del TCE reconoce la tarea de los partidos políticos a la hora de formar una conciencia europea como expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. El Consejo, por el procedimiento de la codecisión previsto en el Art. 251 del Tratado establecerá el Estatuto de los partidos políticos y las normas relativas a su financiación. El Tratado Constitucional alude a este tema en el art. III-331 que remite a una ley europea la regulación del estatuto de los partidos políticos a nivel europeo a los cuales se refiere el art. I-46 parágrafo 4 (donde se regula el principio de la democracia representativa).

La existencia de los grupos adquiere relevancia de cara a la formación de las Comisiones Parlamentarias, de la Mesa y de la Conferencia de Presidentes en el seno del Parlamento. Son el resultado de las coaliciones electorales y de la formación reciente de partidos políticos a nivel europeo (Partido Popular Europeo y Partido Socialista Europeo) aunque, las construcciones artificiales a las que éstos obedecen nos mantienen todavía muy lejos del desideratum expresado en los Tratados.

El sistema de votaciones previsto para tomar decisiones es el de la mayoría absoluta de los sufragios expresados. Sin embargo, para cuestiones específicas los Tratados o el Reglamento interno pueden exigir otras mayorías. Así, por ejemplo, el rechazo en el procedimiento de codecisión y la aprobación de las enmiendas exigen mayoría absoluta de los Eurodiputados (actualmente 367 votos), la moción de censura a la Comisión o el rechazo del Presupuesto exigen una doble mayoría de 2/3 de los votos expresados y la mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento. Las enmiendas al Presupuesto exigen una mayoría de cinco sextas partes en la segunda lectura. El quórum fijado por el Reglamento Interno es de un tercio de los miembros efectivos, con mandato en curso. La constatación del quórum solo es exigible si lo piden como mínimo 23 Eurodiputados con carácter previo a una votación.

## **5. Las funciones del Parlamento Europeo**

Puesto que la Unión Europea es una organización supranacional y no un Estado, sus instituciones (entre las que se encuentra el Parlamento Europeo) ejercen funciones y no poderes. No se da un principio de división de poderes como en el Estado Moderno y sí de colaboración de funciones en el ejercicio de las competencias que le transfieren los Estados miembros cuya merma de soberanía (permitida por las Constituciones, auténticas normas supremas),

sostiene a esta organización supranacional que nació con vocación de configurarse de acuerdo a la técnica federal. El efecto mimético en el funcionamiento de los órganos constitucionales estatales y de las instituciones de la Unión Europea no pueden hacernos olvidar (aunque coincidan en el nombre) el diferente significado y funciones de unos y otras. El Parlamento Europeo no se equipara ni podrá hacerlo nunca en la estructura actual de la Unión Europea, a los Parlamentos nacionales, órganos representantes de la soberanía popular, y el ejercicio de sus funciones, como veremos es buena prueba de ello.

Según el Tratado Constitucional el Parlamento ejercerá (artículo I-20.1):

- a) juntamente con el Consejo de Ministros la función legislativa y la función presupuestaria.
- b) funciones de control político y consultivas.
- c) elige al Presidente de la Comisión Europea que viene propuesto por el Consejo.

En opinión de la mejor doctrina comunitarista ha sido la institución ganadora de la reforma porque, por fin, aumenta los ámbitos materiales de la codecisión (Art. 251 TCE) al ampliarse la mayoría cualificada, los ámbitos de aprobación (por el dictamen conforme) y se confirma junto con el Consejo de Ministros como Poder legislativo.

Ya en Niza se hizo caso a la reiterada petición de reconocerle la misma capacidad que al Consejo y a la Comisión para recurrir en el proceso de anulación (Art. 230 del TCE) y así se le reconoce paridad con dichas Instituciones en el “ius standi” ante el TJCE de modo que como demandante privilegiado ya no tendrá que justificar el interés para recurrir en la violación de sus prerrogativas. Al Parlamento se le considera en esa reforma como un defensor objetivo de la legalidad en igualdad de condiciones con las Instituciones que concurren en el procedimiento legislativo. También, gracias a la reforma de Tratado de Niza, se le reconoció capacidad para solicitar al Tribunal de Justicia de la CE dictámenes sobre la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que pretenda firmar la Comunidad con terceros. Puesto que debe emitir un dictamen conforme, previo a la prestación del consentimiento de la Comunidad Europea, no deja de ser coherente que previamente se despejen las dudas sobre su conformidad con el derecho originario. El reconocimiento de esta capacidad es una consecuencia del incremento de sus “poderes legislativos” que “casi” le igualan al Consejo. Se ha mejorado el equilibrio institucional dotando de un mayor contenido al principio de la paridad institucional.

### **5.1 Funciones de control democrático**

Actualmente, vigente el Tratado de Niza hasta el 2009 en lo que concierne a las Instituciones, al Parlamento le informan continuamente el Presidente de la Comisión (institución que representa los intereses de la Europa

unida) y los Comisarios. Pacta con ella el calendario de trabajo en materia legislativa y se pronuncia sobre el resto de las funciones que ocupan a la Comisión. También le informa la Presidencia del Consejo (institución que representa los intereses de los Estados miembros) y controla con carácter general el desarrollo de las políticas comunitarias.

El control político lo lleva a cabo mediante las interpelaciones o preguntas (orales o escritas), la discusión del informe general anual de la Comisión, la moción de censura a la Comisión y la aprobación de la ejecución del presupuesto. También funcionan, a la hora del control democrático, las comisiones de investigación y es de destacar la participación del Parlamento a la hora de nombrar a las personalidades que componen las distintas instituciones.

En esta faceta de la función de control ejercida por el Parlamento Europeo es donde se aprecia en mayor medida el efecto mimético del funcionamiento de los Parlamentos nacionales.

Las preguntas pueden dirigirse a la Comisión, o al Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común y en el marco de la cooperación policial y judicial (arts. 21 y 39 del TUE, respectivamente). Se trata de interpelaciones en las que los parlamentarios recaban de la Institución a la que van dirigidas, una opinión, información o explicación sobre un asunto determinado de su competencia o que afecta a las actividades de la UE o de las CCEE.

También se ha previsto en los Tratados que la Comisión presente cada año, en el mes de febrero, un Informe General al Parlamento sobre las actividades comunitarias y sobre el desarrollo de las diferentes políticas (arts. 200 TCE y 113 Euratom). Las Comisiones parlamentarias permanentes estudian el Informe y se celebra después en marzo, al abrirse el periodo anual de sesiones, un debate sobre el mismo que culmina con la aprobación de una resolución que se conoce a través de Internet. Destacan también los Informes sectoriales y el Informe Anual sobre la Aplicación del Derecho Comunitario en los Estados Miembros. Este informe lo elabora la Comisión desde 1988 y se publica en el Diario Oficial de la UE. La resolución parlamentaria al respecto se transmite al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.

Fue el Tratado de Maastricht el que dio reconocimiento normativo a las Comisiones temporales de investigación que ya se formaban antes del TUE. El objetivo de las mismas, reguladas en el R.I. del PE, consiste en examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho Comunitario. Se constituyen a petición de una cuarta parte de los Diputados del PE y su finalidad (no duran más de un año) es elaborar un informe que se presenta al Pleno que dispone de capacidad para decidir si se hace público.

Otro instrumento de control político es la moción de censura a la Comisión con el objeto de exigir responsabilidades políticas por su gestión (arts. 201 TCE y 114 Euratom). Han sido presentadas mociones de censura en

1976, 1977, 1990, 1991, 1992, 1997 y 1999. Estas siete mociones fueron rechazadas; sin embargo, a raíz de un informe sobre fraude solicitado por el Parlamento, la Comisión presidida por J. Santer dimitió colectivamente en 1999. Puede ser planteada por la décima parte de los Diputados (74 en la actualidad) en forma escrita y además motivada. Es el Presidente del PE quien la anuncia a los Diputados y la notifica a la Comisión. El debate y votación en la práctica suponen de una a cuatro semanas de duración y los requisitos de la votación hacen que sea muy difícil el que prospere. Deben votar a favor (votación nominal y pública), 2/3 de los votos expresados y la mayoría absoluta de los miembros que componen el PE. En el caso de que la moción de censura triunfe los miembros de la Comisión dimiten colectivamente y la nueva Comisión deberá obtener el voto de confianza de la Eurocamara.

Además de participar en el nombramiento del Presidente de la Comisión, que es propuesto por el Consejo, y en la investidura de\* sus miembros, al Parlamento Europeo le corresponde ser consultado por el Consejo antes de los nombramientos de los miembros del Tribunal de Cuentas, de los miembros y del Presidente del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, por mayoría de los votos emitidos, previo quórum de la mitad de los parlamentarios. Designa también al Defensor del Pueblo, institución encargada de controlar los actos de la mala administración en el ámbito del Derecho Comunitario y que dispone de un Estatuto aprobado por el Parlamento donde se regulan sus funciones y las condiciones del ejercicio de las mismas. Está obligado a informar al PE de sus gestiones y a presentarle un informe anual.

También está previsto en el TUE que el control político se extienda a los pilares intergubernamentales y por ello el Presidente del Consejo informa y consulta al PE sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la Política Exterior y de Seguridad Común (art. 21 del TUE) así como sobre los principales aspectos de la actividad en materia de cooperación policial y

---

\* Con relación a este tema conviene resaltar cómo a finales del pasado mes de octubre el Parlamento Europeo ha cosechado un éxito sin precedentes consiguiendo aplazar la votación de confianza de la Comisión Europea propuesta por el Presidente Durao Barroso. Con ello ha obligado a renegociar la lista de los Comisarios y de las carteras tras el escándalo producido por las declaraciones emitidas por el democristiano italiano Buttiglione, que tenía asignada la cartera de Libertades, Justicia e Igualdad. Otros futuros Comisarios tampoco eran considerados idóneos por el Parlamento Europeo para el puesto que iban a desempeñar. El Parlamento Europeo solo puede aceptar o rechazar la Comisión en bloque aunque examine a cada Comisario individualmente y, en el momento presente forzar una votación que con probabilidad se hubiera perdido no era positivo ni para las instituciones ni para el proyecto europeo. Con el cambio de algunos Comisarios se volverá a solicitar la investidura de la Eurocámara probablemente el día 18 de noviembre de 2004, para conseguir un consenso amplio que le devuelva a la mencionada institución el papel de motor de la integración europea.

Si lo más importante en democracia son los controles y el equilibrio de poderes, esto se ha visto reforzado por el hecho de que el Parlamento Europeo ha ejercido sus potestades ante el Presidente de la Comisión en vísperas de la firma en Roma del Tratado Constitucional que en el futuro inmediato será sometido a referéndum en varios Estados miembros; el 20 de febrero de 2005 es la fecha prevista en España para dicho evento. Este gesto, que retrasó la entrada en vigor del Tratado de Niza para el caso de la Comisión Europea, prevista para el 1 de noviembre de 2004, refuerza la “democracia europea” y las instituciones y demuestra que algo se mueve en la Europa unida que actualmente sigue en proceso de avance.

judicial (art. 39 TUE). El PE puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al respecto dedicando a este aspecto al menos un debate al año.

Cuestión relevante porque afecta a los derechos de la ciudadanía es el derecho de petición al PE (art. 21 TCE) que permite a cualquier ciudadano de la UE, personas físicas o jurídicas presentar de forma individual o colectiva una petición ante la Comisión parlamentaria de peticiones sobre un asunto de la UE que le afecte directamente.

## **5.2 La capacidad de iniciativa legislativa**

Tradicionalmente la iniciativa normativa en Derecho Comunitario ha sido una competencia clásica de la Comisión que gozaba de ella con un carácter muy amplio. Este cuasimonopolio del derecho de iniciativa se considera como un elemento fundamental del equilibrio institucional por lo cual todas las reiteradas peticiones del PE para compartir este derecho han chocado con la oposición de los Estados miembros para modificar los Tratados en este aspecto. La Convención para la reforma de los Tratados puso de nuevo sobre la mesa este tema. Y también Maastricht en el art. 192 TCE, hizo aportes novedosos igualando al PE con el Consejo en este aspecto concreto. Así las cosas, el Parlamento puede solicitar a la Comisión que le presente propuestas sobre asuntos que, en su opinión, requieran de la elaboración de un acto normativo comunitario. Pero no se le reconoce derecho de iniciativa, ni subroga a la Comisión si ésta no actúa. Únicamente puede presentar una moción de censura a la Comisión o demandarla conforme al procedimiento por omisión previsto en el art. 232 TCE.

De cara al futuro, cuando entre en vigor el Tratado Constitucional, aunque el PE ejercerá juntamente con el Consejo de Ministros la función legislativa ordinaria, elaborando leyes europeas y leyes marco europeas (arts. I-33 y I-34 del Tratado Constitucional) conforme al procedimiento legislativo ordinario y previsto en el Art. 396, el derecho de iniciativa sigue ejerciéndolo la Comisión que debe presentar una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros.

## **5.3 Funciones en el proceso normativo**

Hasta el acta Única Europea de 1986 que incrementó la participación del PE en el proceso normativo mediante el procedimiento de cooperación para adoptar decisiones en ciertos ámbitos del Tratado CE (art. 252) la competencia consultiva del PE era el núcleo de su participación en el proceso de decisión legislativa. Los Tratados establecen que el Consejo y la Comisión antes de adoptar determinadas decisiones soliciten y conozcan el dictamen del PE. En la práctica le somete la Comisión a consulta casi todas sus propuestas normativas y el Consejo, en menor medida, también lo hace aunque no lo exijan los

Tratados. Fue el TUE el que amplió los ámbitos del dictamen consultivo preceptivo, que no es vinculante para la Institución que lo solicite.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el procedimiento de cooperación queda relegado y limitado a determinadas decisiones sobre Unión Económica y Monetaria. Se trata de un procedimiento de decisión en dos fases, porque hay dos lecturas de la propuesta normativa de la Comisión en el PE y en el CE de forma alternativa. Hasta el Tratado de Maastricht este procedimiento fue la máxima expresión del diálogo triangular en las CCEE. La cooperación se añade al procedimiento general de consulta, una vez que el Consejo adopta su posición común en la primera lectura. Esta se envía de nuevo al PE que durante tres meses y en segunda lectura examina el texto para comprobar en qué medida el Consejo ha seguido sus indicaciones. Y, aunque puede aprobar o proponer enmiendas quien decide es el Consejo; también puede rechazar la posición común por mayoría absoluta de sus miembros. En este caso la postura del Consejo se mantiene por unanimidad. De ahí que la mayor virtud de este procedimiento vaya ligada al voto mayoritario.

El Tratado de Maastricht estableció un procedimiento en el art. 251 del TCE al que la doctrina ha denominado procedimiento de codecisión. Denominación que no fue aceptada en los Tratados para satisfacer al Reino Unido y a Dinamarca. La codecisión está prevista para ciertas materias del Tratado de la Comunidad Europea y no se aplica al ámbito del Euratom debido a sus características sectoriales y técnicas. Se trata de un procedimiento normativo para elaborar derecho derivado: reglamentos, directivas y decisiones que deberán ir firmadas conjuntamente por los Presidentes del PE y del Consejo y que aparecerá publicado en el Diario Oficial de la UE (art. 254 TCE).

Obedece este procedimiento, punto de llegada en nuestra opinión del poder legislativo a alcanzar por el PE, a las reivindicaciones de esta institución por convertirse, desde el nacimiento de las CCEE, en un auténtico poder legislativo. Sus funciones en este campo sólo eran indirectas y se ponía de relieve el deseo de participar positivamente en el proceso de decisión. No obstante, hasta el Tratado de Maastricht y la creación de la codecisión constantemente el PE vio incrementados sus poderes autónomos, pero de forma negativa: moción de censura, rechazo del presupuesto, rechazo en la cooperación, dictamen no conforme y la posibilidad de veto en la codecisión.

Se trata de un procedimiento de doble lectura en el PE y en el Consejo. A) La primera lectura coincide básicamente con la del dictamen consultivo o consulta ordinaria y no hay plazos. Destaca el hecho de que la Comisión, titular del derecho de iniciativa, envía su propuesta de forma simultánea al Consejo y al PE que gozan de la misma capacidad decisoria. Pero el Consejo no está obligado a seguir el dictamen del PE y en caso de incorporar todas o algunas de sus indicaciones deberá hacerlo por unanimidad. También la Comisión podrá incorporar todas o algunas de las propuestas del PE en cuyo caso el Consejo puede aprobar la posición común por mayoría cualificada.

B) A partir de la posición común ya comienzan los plazos en el proceso de decisión. El PE en su segunda lectura dispone de tres meses para pronunciarse sobre lo realizado por el Consejo bien aprobándolo por mayoría de votos, rechazándolo por mayoría absoluta de sus miembros o proponiendo enmiendas a la posición común, también por mayoría absoluta de sus miembros. La Comisión es competente para emitir un dictamen positivo o negativo sobre las enmiendas del PE que tendrá en cuenta en los procedimientos de cooperación y codecisión. En esta fase de segunda lectura el PE depende de la voluntad de la Comisión para hacer valer sus enmiendas. El Consejo en su segunda lectura dispone de un plazo de tres meses para aprobar por mayoría cualificada las enmiendas del PE que obtuvieron conformidad de la Comisión; las restantes se aprueban por unanimidad. Hay verdadera codecisión cuando el Consejo acepta todas las enmiendas del PE. De no ser así se convoca el Comité de Conciliación compuesto por quince representantes parlamentarios y otros tantos del Consejo, que trabajarán en las enmiendas propuestas por el PE y en la posición común del Consejo. La Comisión no podrá modificar su iniciativa; el acuerdo debe ser conseguido en el plazo de seis semanas y deberá ser confirmado por mayoría absoluta de los votos emitidos en el PE y por mayoría cualificada en el Consejo. Si no se consigue el acuerdo el rechazo del PE significa el veto y paraliza la decisión de forma definitiva impidiendo la existencia del acto normativo.

Destaca de este procedimiento el hecho de que por vez primera (art. 251.4 TCE) se rompe el tabú de la fuerza de la iniciativa de la Comisión, porque el Consejo puede desvincularse de la propuesta y aceptar un texto pactado con los representantes del PE por mayoría cualificada y no por unanimidad como se exigía antes cuando se apartaba del texto de la Comisión. Esto sin duda significa un paso adelante de cara a una mayor democratización de la Comunidad.

La Comisión puede dificultar o impedir un acto normativo adoptado por la mayoría cualificada del Consejo (representantes de los Estados miembros) y la mayoría absoluta del PE (representantes de los ciudadanos) porque se parte de que representa el interés general y vela contra mayorías espúreas pero no debería imponerse un órgano ejecutivo de carácter técnico frente al poder legislativo dual del Consejo y del PE. El privilegio de la propuesta de la Comisión ha sido uno de los presupuestos tradicionales del principio de equilibrio institucional necesario en un sistema en el que el poder legislativo descansaba en el Consejo. Este sistema estaba pensado para una época en la que el PE sólo tenía competencias de deliberación (antes de 1987, entrada en vigor del Acta Única). Pero la evolución de las funciones de esta Institución a lo largo de los años ochenta y noventa hace que el PE se convierta en un interlocutor del Consejo sin que tenga que estar subordinado a la Comisión cuando se trata del proceso legislativo. Por lo anteriormente dicho los Estados en el art. 251 del TCE han previsto una mayoría simple de los votos de los diputados presenten en la sesión o incluso aprobación tácita o por silencio para aprobar la posición común del Consejo. La variedad de formas en que se vota

en el PE está en función de crear los menos problemas posibles al Consejo en su posición común. En cambio, en esta Institución se vota siempre por mayoría cualificada. Se desprende la intención de los Estados miembros de hacerle pagar caro al PE la divergencia entre ambas instituciones. En una Europa Unida de carácter democrático no es de recibo la aprobación de una norma de rango legislativo que no cuente con la mayoría absoluta del PE y la mayoría cualificada del Consejo; sin duda esto sería una garantía democrática para los pueblos de la Unión Europea que verían asistir a sus representantes con carácter obligatorio a las sesiones del PE.

El procedimiento de la codecisión tiene una gran importancia a la hora de implicar al PE en el procedimiento de elaboración de las normas pero el eje del mismo sigue siendo la Comisión en las relaciones Consejo-PE. Destacan la subordinación del PE a la Comisión y un cierto desequilibrio a favor de Consejo.

Las mejoras en el equilibrio institucional se aprecian tras las reformas de Maastricht y Ámsterdam que amplían el ámbito de las materias objeto de codecisión. Amplitud que se incrementa en Niza hasta llegar al Tratado Constitucional donde se incrementa la mayoría cualificada y se equiparan en la titularidad de la función legislativa al Consejo y al PE y en el ejercicio de la función presupuestaria. Se generaliza el procedimiento de codecisión que pasa a denominarse procedimiento legislativo ordinario que se regula en el Art. III-396.

Finalmente conviene aludir al procedimiento de participación del PE en el poder de decisión del Consejo mediante los Dictámenes Conformes introducidos por el Acta Única de 1986 y ampliados por el Tratado de Ámsterdam de 1997. Necesitarán dictamen conforme los siguientes supuestos:

- Los Tratados de Adhesión de nuevos Estados miembros por mayoría absoluta de los miembros del PE.
- Los Acuerdos internacionales de asociación por mayoría simple.
- Los Acuerdos que crean un marco institucional específico organizando procedimientos de cooperación (dictamen conforme no reforzado).
- Los Acuerdos con implicaciones presupuestarias importantes para la Comisión (dictamen conforme no reforzado).
- Los Acuerdos que implican una modificación de un acto adoptado según el procedimiento del art. 251 (dictamen conforme no reforzado).

Ambas modalidades de dictámenes conformes (reforzado o no reforzado) tienen la misma naturaleza jurídica que un acto de autorización para celebrar un acuerdo internacional, similar al que se precisa en Derecho Interno por parte de los Parlamentos Nacionales para la prestación del consentimiento del Estado. Con la autorización del PE, éste participa en el poder de decisión porque no hay acuerdo sin la misma, pero no puede incluir su propia posición, aunque puede sacar provecho de la situación si el Consejo y la Comisión están muy interesados en el Acuerdo, ya que no les quedará otra opción que

renegociar con el tercero lo solicitado por el PE para prestar su dictamen conforme.

Uno de los aspectos que merecen destacarse en el sistema de dictamen conforme en los ámbitos normativos es que el Consejo y el PE podrán dialogar y negociar directamente, de forma paralela al debate y con carácter previo a la votación; no habrá necesidad de la intermediación de la Comisión como sucede en la codecisión.

#### **5.4 Funciones presupuestarias**

En el momento presente, estando vigente la reforma efectuada por el Tratado de Niza, el ejercicio presupuestario coincide con el año natural (art. 272 TCE). Los Tratados prevén que cada año, de cara al año siguiente, cada Institución elabore antes del 1 de julio un estado de los gastos previstos y lo remita a la Comisión encargada de elaborar un anteproyecto de Presupuesto, previa consulta al Comité de Política Económica. Dicho Anteproyecto se presenta por la Comisión al Consejo antes del 1 de septiembre de cada año; éste tiene un plazo hasta el 5 de octubre para examinarlo. Si pretender apartarse del contenido del Anteproyecto debe consultar a la Comisión y a las instituciones afectadas. El voto del Consejo debe hacerse por mayoría cualificada buscando el consenso previamente; una vez aprobado por el Consejo el Anteproyecto se convierte en Proyecto y se presenta al PE. Este dispone de 45 días para su examen en primera lectura pudiendo: a) rechazarlo de forma global por motivos importantes; b) presentar enmiendas a los GNO (gastos no ordinarios), y proponer modificaciones a los GO (gastos ordinarios) y c) aprobar el Proyecto sin enmiendas ni modificaciones. En el caso de que haya enmiendas ó modificaciones el Proyecto vuelve de nuevo al Consejo. Este, después de haber deliberado con la Comisión tiene 15 días para decidir y en el caso de no modificar las enmiendas presentadas el Presupuesto se considerará adoptado definitivamente. Normalmente las enmiendas introducidas por el PE son modificadas por mayoría cualificada y ello obliga a que de nuevo el Proyecto vuelva al PE para una segunda lectura. Con las nuevas enmiendas se adjunta una Memoria sobre las deliberaciones. Para esta segunda lectura dispone de 15 días que en el caso de no pronunciarse se da por aprobado el Presupuesto, aunque lo normal son las tensiones que en esta fase se producen entre el Consejo y el PE que suelen terminar a veces en el Tribunal de Justicia. Una vez concluido el procedimiento es el Presidente del PE, no el del Consejo (porque después de la segunda lectura el Proyecto no vuelve al Consejo) quien declarará en el Pleno la aprobación definitiva y dispondrá su publicación en el Diario Oficial de las CCEE.

La Comisión es la institución encargada por los Tratados para ejecutar el presupuesto (art. 274 TCE) teniendo en cuenta el Reglamento financiero y las formas específicas de participación del resto de las Instituciones.

El control del PE sobre la ejecución del Presupuesto se lleva a cabo en dos momentos diferenciados: durante el ejercicio presupuestario el PE hace un seguimiento de la Comisión y un año después de su ejecución examina la gestión del Presupuesto y cierra el ciclo presupuestario. Esta actividad de control se engloba dentro de la general de control político que ejerce el PE sobre la Comisión.

El Tratado Constitucional regula el Presupuesto Anual de la Unión en el Art. III-403 y ss, estableciendo en el Art. III-404.2 que la Comisión presentará el Proyecto al PE y al Consejo de Ministros y el resto de las variaciones que se introducen en el procedimiento de elaboración van dirigidas a dar cumplimiento al contenido del art. I-20 donde se establece que el PE y el Consejo de Ministros ejercen la función presupuestaria de forma conjunta que será aprobado mediante una ley europea (norma de rango legislativo introducida en la última reforma).

## **A Modo de Conclusión**

Siempre ha habido coincidencia en el seno de las Comunidades para encontrarle al Parlamento Europeo un lugar propio en la Constitución de la Europa Unida. Sin duda la mayor conquista ha sido el procedimiento del art. 251 TCE, denominado por la doctrina procedimiento de codecisión que le permite actuar en igualdad de condiciones que el Consejo de Ministros a la hora de elaborar un buen número de las normas comunitarias. Puede, quizás, entenderse que este proceso es una fase más en la traslación del poder que desde los años cincuenta se ha venido desplazando desde el Consejo de Ministros al Parlamento Europeo. Pero, las cosas no son lo que parecen: El procedimiento de codecisión es el punto de llegada en ese traspaso de funciones de una institución a otra y en la Europa Unida que tenemos no se va a poder avanzar más en la atribución de capacidad normativa al Parlamento. El derecho de la UE descansa sobre unas bases convencionales que condicionan no sólo su origen sino también su evolución; por estas razones el Consejo de Ministros debe seguir teniendo la última palabra sobre los acuerdos comunitarios que obligan a los ordenamientos internos y a los Estados soberanos, señores de los Tratados. Si se estableciese un procedimiento de decisión en el cual el Consejo quedase relegado respecto al Parlamento, en caso de conflicto entre ambas Instituciones sería muy probable que el Consejo de Ministros tratase de eludir el control parlamentario acudiendo a los mecanismos clásicos intergubernamentales propios del Derecho Internacional y con ello saldrían perdiendo el Parlamento y la función de garantía que cumple el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

En resumen: creemos que el proceso de codecisión (en el Tratado Constitucional denominado procedimiento legislativo ordinario, en el artículo III-396), es el techo al que el Parlamento Europeo puede y debe aspirar. Aunque se amplíen las materias (y esto se hace en cada reforma de los

Tratados) sometidas a dicho procedimiento no es conveniente que el Parlamento Europeo ocupe el lugar preeminente que en el seno de la UE le corresponde al Consejo de Ministros, porque este representa los intereses de los Estados miembros en el marco de una organización supranacional. Con ello no negamos la legitimidad que le corresponde al Parlamento Europeo que representa a los pueblos de los Estados miembros; de ahí, su carácter electivo y los poderes que cada vez son más amplios, y aunque su control sobre el Consejo es limitado el hecho de nombrar al Presidente de la Comisión, y de controlarla políticamente a través de la moción de censura y de la investidura, le coloca actualmente en un lugar ciertamente privilegiado.

## **BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA**

ALLÚE BUIZA, A.: “El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas”, Universidad de Valladolid, 1990.

ARCE JARAIZ, Juan Carlos: “El control parlamentario en las Instituciones europeas. El Parlamento Europeo, control presupuestario y control político” en VV.AA: “Problemas actuales del control parlamentario”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

ASTOLA MADARIAGA, Jasone: “El control democrático en el ámbito de la Comunidad Europea”, CE, Deusto, 5.

DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “El Parlamento Europeo: realidad actual y perspectivas de futuro”. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, nº 75, 1998-1999.

ECKART KLEIN: “Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo”, Revista de las Cortes Generales, nº 14, 1988.

GIL ROBLES y GIL DELGADO, José M<sup>a</sup> y otros: “Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo”, Madrid, 1977.

MANGAS MARTIN, Araceli: “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura UE ampliada”. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 2001, Bilbao 2002.

–“El Parlamento Europeo”. Capítulo 7 de la obra: “Instituciones y derecho de la Unión Europea” en colaboración con D. J. LIÑAN NOGUERAS, Tecnos, Madrid, 2002.

- MARTIN y PEREZ DE NANCLARES, José: “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, Madrid 2003
- MATIA PORTILLA, Fco. Javier: “Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea”, Revista de Estudios Políticos, nº 119, 2003.
- NAVARRO BATISTA, Nicolás: “El Parlamento europeo”, en <http://www.iustel.com>  
- “Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea”, 2ª Ed. Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1997.
- PEREZ CALVO, Alberto: “Integración europea y constitución europea”, Civitas Europa, nº 4, marzo 2000.  
- “Derecho Comunitario, derecho interno y principio de competencia”, Ponencia presentada al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre 2003.
- SAN FERNANDEZ, Javier: “El déficit democrático en la UE: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros”, Corts-Anuario de Derecho Parlamentario, 4, 1997.