

Gil-Robles y Gil-Delgado, José María. "Futuro del parlamento europeo. Perspectivas desde una experiencia".
Estudios de derecho judicial, 1999, núm. 20, págs. 13-24

FUTURO DEL PARLAMENTO EUROPEO.
PERSPECTIVA DESDE UNA EXPERIENCIA

José María Gil-Robles Gil Delgado
Presidente del Parlamento Europeo
Letrado de las Cortes Españolas

FUTURO DEL PARLAMENTO EUROPEO. PERSPECTIVA DESDE UNA EXPERIENCIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UE. III. LAS RELACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO CON EL CONSEJO. IV. LAS RELACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO CON LA COMISIÓN. V. LOS RETOS DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS AMSTERDAM. 1. Afianzar lo ya conseguido. 2. Avanzar en el proceso de integración.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco muy sinceramente la oportunidad que hoy se me brinda de reflexionar en voz alta sobre el futuro del Parlamento que durante los pasados dos años y medio he tenido la oportunidad de presidir.

Para situar debidamente esa reflexión conviene partir de la situación actual y de la evolución seguida hasta llegar a este punto.

II. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UE

Lo primero que hay que tener en cuenta es que el sistema político de la Unión Europea responde, como en las organizaciones

federales, a dos legitimidades diferentes: la legitimidad estatal y la legitimidad supraestatal o comunitaria:

— La legitimidad de los Estados se residencia en el Consejo "formado por un representante de cada Estado miembro, de nivel ministerial, facultado para comprometer el gobierno de ese Estado miembro" (art. 146 TUE).

El Consejo constituye en la Comunidad —dicen CLOOS, REINERCH, VIGNES y WEYLAND—, la expresión privilegiada de los intereses de los Estados miembros.

— La legitimidad comunitaria es expresada por el Parlamento Europeo, compuesto por 626 representantes de los 375 millones de ciudadanos europeos, elegidos por sufragio universal directo.

Ni siquiera la mitad de esos 375 millones ha votado esta vez. Ese bajo porcentaje de participación deberíamos intentar que creciese en futuras elecciones, pues cuanto más participación mayor calidad democrática.

Pero ¡ojo!, una elevada abstención no significa falta de legitimidad democrática. El ciudadano que pudiendo intervenir en la elección de sus representantes no lo hace —por comodidad, por indiferencia o por rechazo— no puede quejarse de que esa elección la hagan los que votan.

Recordemos, además, que nadie ha puesto en duda la legitimidad del Congreso de los USA, con tasas de participación históricamente mucho más bajas.

— La Comisión, por su parte, reúne hoy ambas legitimidades, aunque de modo indirecto, en el momento de su designación.

— Habría que añadir a estos centros de poder para responder a la clásica tripartición de MONTESQUIEU, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. Ambos tribunales nos recuerdan que nos hallamos, como sostiene Walter HALLSTEIN ante una *Comunidad de Derecho*, con las consecuencias obligadas de sometimiento al principio de legalidad, jerarquía normativa o control jurisdiccional de la actividad comunitaria.

Más allá de este esbozo general resulta difícil hacer una descripción de la estructura institucional de la Unión Europea. Las relaciones entre los distintos poderes y de éstos con los Estados miembros han ido variando a lo largo de estos últimos casi 50 años, en ocasiones sin responder a un modelo político claramente definido.

La experiencia demuestra, sin embargo, que las sucesivas reformas de los tratados han ido combinando dos tipos de impulsos: el de una mayor integración y el de la ampliación de la Unión hacia los límites geográficos de Europa.

El Tratado de Amsterdam, que ha entrado en vigor el 1 de mayo de 1999, constituye el último hito de este proceso de construcción europea. Ante una eventual ampliación hacia los países del centro y este de Europa, da un paso más en el proceso de integración. Una integración que se esfuerza en el plano político con el fortalecimiento de las instituciones más representativas de la Comunidad, a saber, la Comisión y, sobre todo, el Parlamento (que ha sido presentado muchas veces como el vencedor de la última CIG).

Es evidente que la Unión Europea no se ajusta a la fórmula clásica de separación de poderes, pues sólo el poder judicial está encarnado en un órgano específico, el Tribunal de Justicia (y no del todo, porque le falta la potestad de hacer ejecutar lo juzgado). Pero al aplicar la teoría de MONTESQUIEU, tal como la formuló este autor, a las instituciones comunitarias, advertimos cómo se ha ido pasando de un absoluto predominio del Consejo de la Unión a una mayor capacidad del Parlamento y a una división de hecho de la función ejecutiva entre el Consejo y la Comisión.

Así, hoy en día puede afirmarse que cada órgano de la Unión tiene atribuidas, en el primer pilar, facultades suficientes para impedir que los demás órganos abusen de su poder.

Veremos a continuación cuál es el papel del Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión.

III. LAS RELACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO CON EL CONSEJO

Desde que en 1979 se eligieron por primera vez los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal y directo, confiriendo a

la institución una *legitimidad democrática* indiscutible, los poderes del Parlamento Europeo se han incrementado notablemente tanto en el ámbito legislativo como en el de control del ejecutivo comunitario. A su vez, el Consejo, que en la estructura original de la CEE y CECA acunulaba prácticamente todo el poder, se ha ido despojando de parte de su preeminencia.

En este sentido no es una exageración decir que la *historia institucional de la Comunidad es la historia de la limitación de los poderes del Consejo*.

A) En el *ámbito presupuestario* el Parlamento Europeo ha ido consiguiendo:

1. Incrementar su *participación en la aprobación del presupuesto*. Precisamente, acaban de aprobarse las "perspectivas financieras" que fijan el marco presupuestario para los próximos siete años, después de una dura negociación con el Consejo.

El público cree que estas perspectivas se acordaron por los jefes de Gobierno en la pasada cumbre de Berlín. Pero ésta es una verdad a medias: hubo acuerdo en Berlín, pero después de una previa y larga negociación con el Parlamento Europeo. Incluso entonces, aquel acuerdo de Berlín tuvo que ser sometido a modificaciones posteriores, hasta lograr la conformidad del Parlamento.

2. Aumentar sus poderes de *control sobre la ejecución de los presupuestos*. Es éste un poder no sólo teórico sino real, puesto que este mismo año la aprobación de la gestión del presupuesto de 1996 ha sido denegada, provocando una crisis en las relaciones entre el Parlamento y la Comisión que afecta a los fundamentos mismos de las relaciones entre las dos instituciones, y que se saldó con la dimisión colectiva de la Comisión.

Tampoco podemos olvidar que el Parlamento Europeo, como autoridad presupuestaria, ha facilitado los recursos financieros necesarios para el fortalecimiento de los órganos guardianes de la Unión, a saber, el Tribunal de Cuentas y la OLAF, órganos ambos creados por iniciativa del Parlamento Europeo.

B) En *materia legislativa* esa creciente limitación de los poderes del Consejo resulta también indudable:

1. En un primer momento, el Consejo legislaba previa *consulta* al Parlamento, pero sin obligación alguna de tomar en cuenta el parecer de éste.

2. Con el Acta Única, el Parlamento obtuvo sus primeras competencias legislativas propiamente dichas en forma de un procedimiento de *cooperación* con el Consejo, procedimiento que se utilizó para elaborar las aproximadamente 300 directivas del mercado único europeo llamadas a sustituir los miles de medidas entonces existentes en los Estados miembros.

3. Por último, el Tratado de Maastricht introdujo el procedimiento llamado de *codecisión*, en el que, siempre que no se haya llegado a un acuerdo en segunda vuelta, se establece un trámite de conciliación entre Parlamento y Consejo, siendo necesario que ambas instituciones aprueben el texto resultante, sin cuya doble aprobación éste se entenderá rechazado.

Desde 1993, el Parlamento Europeo ha tramitado por el procedimiento de *codecisión* más de 250 propuestas, de las que a finales de 1998 habían finalizado 130.

De esas 130 más de la mitad (73) no requirieron la apertura del procedimiento de conciliación, y de las 57 que fueron sometidas a conciliación, en 54 casos se llegó a un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo. Es decir, sólo un 2% de falta de acuerdo.

La principal aportación del Tratado de Amsterdam en el ámbito legislativo ha sido, precisamente, la de simplificar y extender el procedimiento de *codecisión*.

Al situar al Parlamento y al Consejo en pie de igualdad en decisiones que son vitales para los ciudadanos, tales como la educación, la salud pública, la investigación y la cultura o la protección del medio ambiente, este procedimiento incorpora un importante valor añadido desde el punto de vista de los valores democráticos.

Ahora bien, el resultado de la evolución en materia legislativa ha sido objeto de muy fundadas críticas, ya que:

— Los sucesivos procedimientos no han ido sustituyéndose unos a otros, sino yuxtaponiéndose, lo que hace que el sistema sea de gran complejidad y escasa transparencia.

— La determinación del campo de aplicación de cada uno de esos procedimientos no se ha hecho con criterios lógicos, sino de oportunidad política coyuntural, por lo que su manejo resulta difícil incluso para los protagonistas del iter legislativo y provoca con harta frecuencia conflictos sobre qué base jurídica ha de aplicarse.

IV. LAS RELACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO CON LA COMISIÓN

La Comisión no es un mero órgano administrativo, sino que tiene facultades políticas.

Obviamente ese poder político tenía que llevar aparejada una responsabilidad del mismo orden.

— Desde el primer momento se estableció el mecanismo del *voto de censura*, institución típica del régimen parlamentario. Este instrumento de control se ha utilizado por última vez en enero de 1999, ya que la moción de censura depositada el 15 de abril contra la Comisión hubo de declararla inadmisibile. En efecto, la Comisión se había anticipado a la censura dimitiendo colectivamente.

— Por la vía de acuerdos interinstitucionales y modificaciones del Reglamento del Parlamento se ha ido introduciendo además todos los procedimientos de control habituales en el régimen parlamentario: *preguntas orales y escritas, comparecencias, informes y comisiones de investigación*.

— Por último, y aunque ya desde 1994 la Comisión ha de contar con la *confianza* expresa del Parlamento Europeo, el Tratado de Amsterdam ha introducido unas nuevas reglas para la designación del Presidente de la Comisión y del resto de los comisarios, que permitirán a la opinión pública conocer de antemano las prioridades políticas de la Comisión y el perfil de los candidatos.

Este nuevo procedimiento, que refuerza la figura del Presidente de la Comisión fue utilizado, en lo que se refiere a la primera fase de aprobación del candidato propuesto por el Consejo, previa presentación de su programa, pocos días después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Corresponderá al Parlamento que se constituirá el próximo mes completar el nombramiento del conjunto de la Comisión, previa audición de los candidatos.

Es éste un hito de primer orden en la vía hacia un régimen parlamentario. Aunque no se emplee el término, se trata de un voto de confianza.

Esta confianza es doble: del conjunto de los Estados miembros y del Parlamento Europeo; pero con una particularidad, a saber, que éste puede retirar su confianza (mediante el voto de censura) y aquéllos no.

V. LOS RETOS DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS AMSTERDAM

1. *Afianzar lo ya conseguido.*

Ya hemos visto cómo el Parlamento Europeo ha adquirido no sólo mayores atribuciones en relación con el Consejo y la Comisión, sino también una creciente influencia en la vida de la Unión, derivada en gran medida de su legitimidad democrática.

Corresponderá al nuevo Parlamento Europeo surgido tras las elecciones del día 13 de junio afianzar los poderes adquiridos y poner en práctica muchos de los avances plasmados en Amsterdam.

A) Es necesario llegar a la aplicación del procedimiento de codesión al 100% de las normas y a todo el presupuesto, sin la anacrónica división entre gastos obligatorios y no obligatorios.

B) Es indispensable extender las facultades de control del Parlamento Europeo a las decisiones del Ecofin en materia monetaria, en el procedimiento de déficits excesivos y en la fijación de las orientaciones económicas.

Los diputados que ahora abandonan sus escaños han hecho todo lo posible para dejar al nuevo Parlamento en condiciones de asumir sus nuevas tareas con eficacia y transparencia:

— Se ha reformado el Reglamento de la Cámara con el objeto de adaptarlo a las nuevas funciones, de tal forma que se han modificado tanto los procedimientos normativos como el número y distribución de las comisiones.

— Se han recopilado y codificado las normas de funcionamiento interno.

— Se han renovado los niveles superiores de la administración parlamentaria e introducido nuevos sistemas de promoción y movilidad.

— También corresponderá al nuevo Parlamento Europeo llevar a buen puerto la previsión del nuevo art. 190.5 en materia de establecimiento de un estatuto común para todos los diputados al Parlamento Europeo.

Los esfuerzos realizados durante los dos últimos años y medio se han plasmado en un proyecto de Estatuto (3 de diciembre de 1998), que fue informado por la Comisión y fue objeto de un primer acuerdo del Consejo. Este último ha sido rechazado por el Parlamento Europeo, que reiteró su proyecto inicial, de modo que el asunto está nuevamente en manos del Consejo.

2. Avanzar en el proceso de integración.

En la última cumbre celebrada en Colonia he solicitado expresamente que el Parlamento Europeo sea tenido en cuenta en la próxima CIG. Previsiblemente, el Parlamento Europeo reiterará sus exigencias sobre algunas de las cuestiones que quedaron abiertas en Amsterdam. En concreto:

Futuro del Parlamento Europeo. Perspectiva desde una experiencia

A) *Reforma del procedimiento de toma de decisiones en el seno del Consejo.*

La futura ampliación de la Unión Europea exige reducir el mínimo el número de asuntos que han de ser decididos por unanimidad y revisar el sistema de mayorías.

Estas dos tareas están todavía pendientes.

B) En el ámbito de la *política interior*, donde parte de las competencias se han comunitarizado, los progresos realizados son insuficientes. Siguen siendo tratados como asuntos intergubernamentales problemas que no respetan las fronteras nacionales y que se encuentran entre las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos: éste es el caso de la política de inmigración, la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo o el tráfico de drogas.

C) Los cambios en el área de la *política exterior y de seguridad común* también han sido pocos y de limitado alcance hasta el punto de que, en las etapas finales de la conferencia, la preocupación del Parlamento no consistía tanto en realizar más progresos como en evitar que se viese abajo lo conseguido seis años en Maastricht. No podemos continuar limitando nuestro papel internacional al de interlocutor económico en los procesos de paz y de construcción. Es necesario avanzar también decididamente en este campo sacando las oportunas lecciones del fracaso de *Kosovo*.

D) *La ampliación a los países de Europa central y oriental y del Mediterráneo* es un reto de primer orden para el Parlamento Europeo.

Hace ya varios años que éste la viene preparando, siguiendo de cerca las negociaciones, y aprobando los convenios previos de asociación.

Pero no basta con este seguimiento; será necesario tomar decisiones, quizás difíciles, si la ampliación ha de hacerse de modo que resulte beneficiosa para los actuales y para los futuros miembros. Es decir, sin precipitaciones, sin sacrificar el acervo comunitario ni

esa dimensión básica de la Unión que es la cohesión social y territorial.

Señores y señoras:

El Parlamento Europeo ha demostrado su capacidad para elaborar los compromisos necesarios al progreso, a la ampliación y a la consolidación de la Unión. Ha sido ésta su aportación principal a nuestra vida en común, y espero que siga siéndolo en el futuro. Compromisos cada día más complejos a medida que vamos siendo más; compromisos de dificultad creciente, según la unión va extendiéndose a políticas más sensibles, donde se notan más las diferencias entre unos y otros, a pesar del fondo de cultura común.

LOS PODERES DEL ESTADO Y LA UNIÓN EUROPEA

Loyola de Palacio del Valle Lersundi
Ex Ministra de Agricultura
Diputada electa al Parlamento Europeo