

La evaluación del contenido científico de estos textos es llevada a cabo por los directores de los Centros de Documentación y la selección y composición de cada número por el Consejo de Redacción en el que están representados todos los CDE colaboradores.

Otras secciones que pueden destacarse aquí serían las relativas a la información de actividades de las CDE y de AUDESCO, así como las noticias sobre libros aparecidos relativos al tema europeo y las investigaciones sobre la UE en curso en nuestras Universidades.

El presente número uno se ha montado en torno al amplio tema de «Europa ante el reto de 1999». El fin de siglo va a suponer para la UE un envite importante, no solo en el aspecto económico con el proceso de implantación de la moneda única, sino también por la ampliación hacia el Este, la reforma institucional cada vez mas precisa, etc... Es, por tanto un título que da cabida a trabajos de diverso contenido lo que nos parece apropiada para este número.

Es de destacar y agradecer al Presidente del Parlamento Europeo, don José María Gil-Robles, la deferencia que ha tenido con nosotros aceptando ser la primera firma invitada. La alta institución que él preside representa la voluntad de la ciudadanía europea y será fundamental para afrontar con éxito los retos que nos aguardan en los próximos años. Los restantes artículos han sido enviados por los CDE de la Universidades de Alcalá de Henares (don Carlos Molina del Pozo), de la Complutense de Madrid (don José Antonio Nieto), de Extremadura (don Leopoldo Masa Godoy), de La Laguna (don Francisco Galván) y de la UNED (don Gustavo Palomares Lerma).

En próximos números abordaremos los temas comunitarios mas destacados sobre los cuales reflexionaremos desde las distintas disciplinas universitarias que conforman el enfoque científico de esta Revista y que esperamos sean de interés para nuestros lectores.

Humberto López Martínez
Director de la RUE

EL PARLAMENTO EUROPEO Y LAS REFORMAS DEL TRATADO DE LA UNIÓN

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES
Presidente del Parlamento Europeo

1. LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

El tratado de Amsterdam, firmado en esta ciudad el 2 de octubre de 1997, supone un nuevo paso en la evolución competencial del Parlamento Europeo, estrechamente ligada a la propia evolución de la Comunidad. Como ya sucedió con el Acta Única Europea y con la reforma de Maastricht, el incremento del papel de la Unión Europea ha vuelto a ir acompañado de nuevos poderes para nuestra institución.

En efecto, el refuerzo del papel del Parlamento Europeo ha acompañado y marcado desde el primer momento las etapas del avance de la integración europea. Ya en febrero de 1958 una mayoría abrumadora de la Asamblea del Carbón y del Acero aprobaba un informe en el que recomendaba su transformación en asamblea común de las tres Comunidades. El peligro de la separación en dos asambleas quedaba obviado y Gateando Marino podría subrayar: «*El papel del Parlamento Europeo será construir una Europa que sea un ente político, geográfico, económico y militar*».

El 19 de marzo de 1958 la nueva asamblea elegía como presidente a Robert Schuman, que en su discurso de aceptación del cargo afirmaba: «*corresponde al Parlamento expresar el sentimiento de la opinión pública, cuyo apoyo es cada día más necesario para nuestra labor*». Cuatro años más tarde la Asamblea parlamentaria decide llamarse oficialmente Parlamento Europeo. El vocablo «parlamentario» deja paso al sustantivo «parlamento».

El primer poder real de la institución llega el 4 de mayo de 1975, con la introducción del procedimiento de conciliación presupuestario y el 22 de julio de 1975, cuando el Parlamento Europeo pasa a ser una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria. Posteriormente, la elección por sufragio universal directo de los diputados al Parlamento (junio de 1979) introdujo un cambio fundamental en la naturaleza de la asamblea, que habida cuenta de su nueva legitimidad popular, hacía inexcusable una ampliación de sus competencias.

Cabe también recordar que ya antes de la aprobación del Acta única Europea el Tribunal de Justicia de la CE, a través de su sentencia «Isoglucosa» (1980), reforzó de manera irreversible el procedimiento de consulta, que era el único, en esos momentos, que permitía una participación del Parlamento en el proceso legislativo, al poner de relieve el carácter obligatorio y sustancial de dicha consulta.

A partir del 1 de julio de 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, se introdujeron en el Tratado el procedimiento de cooperación y el dictamen conforme,

aplicado este último a los procedimientos de adhesión de nuevos Estados miembros y a los acuerdos de asociación con países terceros.

La segunda reforma sustancial de las competencias del Parlamento llegó con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, que dio a la institución codecisión legislativa en muchos sectores de las políticas comunitarias (en particular en cuestiones de Mercado interior), amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación y extendió también la lista de casos en los que se aplicaba el dictamen conforme. Mejoraron asimismo los mecanismos de control del ejecutivo comunitario (más de la Comisión que el Consejo), otorgándose al Parlamento competencias en el nombramiento de la Comisión y de otros órganos, institucionalizando el recurso a la creación de comisiones temporales de investigación y otorgando el derecho de petición a todos los ciudadanos de la Unión.

La historia del Parlamento Europeo es por tanto muy parecida a la de los Parlamentos nacionales que, en ocasiones mediante pequeños pasos y a veces a través de graves crisis y revoluciones, han conseguido el control político del ejecutivo, el poder presupuestario y la competencia legislativa. Es la historia de la reducción, poco a poco, del déficit democrático de la Comunidad.

Puede afirmarse por tanto que la historia de los últimos 40 años de la construcción comunitaria ha sido la historia de la ampliación de los poderes del Parlamento y, a la par, la de la limitación del papel del Consejo.

2. AMSTERDAM Y EL PARLAMENTO EUROPEO

La mayoría de los observadores de la política europea coinciden en señalar al Parlamento Europeo como el gran vencedor de esta Conferencia Intergubernamental, porque su papel y su estatuto han salido reforzados. Es cierto e importante. Pero también es cierto que éste no es el único parámetro utilizado por el Parlamento a la hora de evaluar las aportaciones y la deficiencias del nuevo Tratado.

Si hay algo de lo que no se puede acusar al Parlamento Europeo en esta Conferencia es de haber practicado el egocentrismo o de haber defendido de manera prioritaria sus propios intereses. Tanto durante los trabajos preparatorios como durante la propia Conferencia el Parlamento fue presentando numerosas contribuciones sobre temas muy diversos, incluidos aspectos del Tratado no relacionados directamente con nuestra institución. Creo que si el Parlamento fue reconocido como interlocutor y, en algunos momentos, como actor de la Conferencia, fue por no haberse limitado únicamente a defender sus propios intereses.

Citemos, como ejemplo, los siguientes puntos:

3. LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO

En lo que respecta al *control político de la Comisión Europea*, se ha modificado el artículo 158 del TCE para precisar que incumbe a los Estados miembros proponer, de común acuerdo, *la designación del Presidente de la Comisión*, que, en adelante, *deberá*

ser aprobada por el Parlamento Europeo antes de su nombramiento. Después el Presidente, de acuerdo con los Estados miembros designa a los comisarios; antes de que la Comisión así constituida entre en funcionamiento, ha de someterse al voto de confianza del Parlamento. Se trata de la consagración de una práctica que el Parlamento se había esforzado por establecer a través de su Reglamento interno. Es importante subraya que la misma se aplicará en adelante a un Presidente de la Comisión reforzado por el papel que se le reconoce en la designación de los demás miembros de la Comisión.

En lo que respecta al *poder legislativo*, el Parlamento Europeo ha obtenido a la vez simplificación y refuerzo. Nuestra institución había pedido que se redujeran a tres los procedimientos de adopción de decisiones, por considerar que todos los actos de carácter realmente legislativo deberían ser aprobados a través de un procedimiento de codecisión simplificado y caracterizado por la igualdad entre el Parlamento Europeo y el Consejo —especialmente, mediante la supresión de la “tercera lectura” (artículo 189B CE, apartado 6)— y el recurso a la mayoría cualificada en el seno del Consejo (ejerciendo el Parlamento y el Consejo un control “a *ulteriori*” sobre los actos de aplicación aprobados por la Comisión).

Se consiguió, en efecto, *reducir a tres el número de procedimientos de decisión* en los que participa el Parlamento (consulta, codecisión y dictamen conforme), con la *excepción* admitida de la *Unión Económica y Monetaria*, en la que se mantiene varios casos de cooperación; y la codecisión ha sido simplificada y reequilibrada con la supresión de la tercera lectura. *Asimismo*, la *lista de cuestiones* sujetas a este procedimiento ha sido considerablemente *ampliada a cuatro tipos de materias*:

- aquellas que hasta ahora estaban sujetas al procedimiento de cooperación: prohibición de la discriminación sobre la base de la nacionalidad, política común de transportes, parte del protocolo social, Fondo social, formación profesional, redes transeuropeas, decisiones de aplicación para el Fondo de Desarrollo Regional e investigación, medio ambiente y cooperación al desarrollo;
- algunas materias en que se pasa de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo: derecho de establecimiento de nacionales de países terceros; adopción del programa marco plurianual y de programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico (ya existía codecisión para el programa marco pero se pasa de unanimidad a mayoría cualificada);
- las nuevas disposiciones, todas por mayoría cualificada, y casi todas con codecisión (medidas incentivadoras del empleo, igualdad hombre-mujer, salud pública, agricultura, transparencia, lucha contra el fraude, etc.);
- algunos casos en los cuales se mantiene la unanimidad (libre circulación de personas distintas de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores por cuenta ajena, derechos a prestaciones sociales de los trabajadores emigrantes).

El Parlamento Europeo puede estar satisfecho asimismo de la inclusión en el nuevo Tratado de los fundamentos jurídicos que nos permitirán contar en un futuro próximo con un procedimiento electoral armonizado y un estatuto único del diputado.

Conviene, por otra parte, destacar el inicio de la comunitarización de una parte del tercer pilar, la relativa a las medidas relacionadas con la libre circulación de personas.

El Parlamento había puesto especial énfasis en la conveniencia de crear un espacio de libertad y justicia mediante:

- a) la integración en la Comunidad de la mayoría de los ámbitos relativos a la justicia y a los asuntos de interior, en especial el Acuerdo de Schengen y
- b) la aplicación progresiva del método comunitario (propuesta de la Comisión, participación del Parlamento a través de la codecisión en la adopción de decisiones marco por mayoría cualificada y control del Tribunal de Justicia) a temas que todavía eran tratados en el ámbito de la cooperación intergubernamental.

Por desgracia, la mayor parte de los avances previstos sufrieron un serio recorte en la recta final de las negociaciones. No me compete ahora explicar el contenido de lo finalmente acordado. Baste decir que las disposiciones adoptadas no garantizan la futura comunitarización del tercer pilar, si bien cabe destacar que en los sectores que seguirán incluidos en ese pilar (cooperación judicial, penal y policial) se consiguió que el Parlamento sea consultado en casi todos los casos.

En lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común, las modificaciones no parecen entrañar un progreso significativo, hasta el punto de que en el tramo final de la Conferencia el Parlamento Europeo tuvo que adoptar una actitud defensiva para evitar pasos atrás en relación con lo previsto en el Tratado de Maastricht y combinarla con toda la imaginación constructiva de que fue capaz para conseguir soluciones aceptables. Eso es lo que ocurrió particularmente en materia de financiación de la PESC.

La Conferencia de Amsterdam dejó de lado todo el debate relativo al procedimiento presupuestario, rechazando implícitamente la instauración de una codecisión plenamente igualitaria en este ámbito mediante la supresión de la distinción entre gastos obligatorios (sobre los que el Consejo sigue teniendo la última palabra) y gastos no obligatorios, en los que la decisión final corresponde de Parlamento; así como la negativa a la codecisión en lo que se refiere a los ingresos. Es esta una de las grandes lagunas del Tratado, como lo es la ausencia de progresos en cuanto al funcionamiento del Consejo y la ponderación de votos en su seno, amen de la cicatería de las reformas en el segundo y tercer pilar, a que antes me he referido.

Esa amenaza sólo consiguió disiparse gracias a un acuerdo interinstitucional propuesto por el propio Parlamento. Su contenido sirvió tanto para calmar los temores de determinados Estados miembros ante la posibilidad de que el Parlamento utilizase el arma presupuestaria para limitar el poder de decisión de los mismos en una materia tan sensible como para, al mismo tiempo, preservar en lo esencial las competencias de autorización y de control presupuestario del Parlamento Europeo.

4. UN MÉTODO AGOTADO

Una de las principales conclusiones que el Parlamento Europeo ha extraído de los resultados de la última Conferencia Intergubernamental ha sido precisamente que esta fórmula de negociación diplomática, que ya había mostrado sus puntos débiles en Maastricht, ha puesto ahora de manifiesto su incapacidad para alcanzar los objetivos

que los propios Estados miembros se habían ido fijando durante los distintos Consejos Europeos.

El Parlamento Europeo es consciente de que la fórmula está agotada. La máquina se ha quedado sin aliento. Nuestro informe sobre los resultados de la Conferencia recoge esta certeza y extrae las consecuencias que de ella se derivan, proponiendo la sustitución de este mecanismo de revisión de los Tratados por otro basado en el propio procedimiento legislativo comunitario, con un mayor protagonismo de la Comisión y del Parlamento. Razones de legitimidad democrática, de coherencia supranacional y aún de lógica negociadora aconsejan esa nueva vía, en la que tengan también intervención los Parlamentos nacionales en la fase de preparación, y no sólo en la de ratificación.

5. PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA TERCERA FASE DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

El incremento de los poderes del Parlamento Europeo no depende únicamente de lo conseguido en Amsterdam. Existen todavía disposiciones del Tratado de Maastricht que no han sido utilizadas en toda su extensión o cuya interpretación, si es favorable a las tesis del Parlamento, puede permitir una ampliación significativa de esos poderes. En otros casos, la posibilidad de llegar a acuerdos interinstitucionales tiene tanta importancia práctica como lograr la inclusión de una u otra disposición en los Tratados.

Ejemplo claro de ello es precisamente la puesta en marcha de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, tanto en lo que respecta a la introducción de la moneda única como al funcionamiento del Banco Central Europeo y a la adopción de las grandes orientaciones de la política económica de los Estados miembros. El control democrático de estas decisiones debe corresponder, de una forma u otra, al Parlamento Europeo.

Los Tratados prevén la consulta al Parlamento Europeo antes de que se tomen dos decisiones cruciales para la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM: la selección de los países que podrán acceder a esa fase el primero de enero de 1999 y el posterior nombramiento del Presidente, el Vice-Presidente y los otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

En el momento de escribir este artículo las tres instituciones comunitarias implicadas en estas decisiones (Consejo, Comisión y Parlamento) se han puesto ya de acuerdo sobre el calendario en que se tomarán las mismas y sobre el grado de participación del Parlamento, que será consultado dos veces sobre la lista de países a adoptar por el Consejo Europeo. La primera vez sobre la propuesta de la Comisión y la segunda sobre el proyecto de lista que el Consejo Ecofin decida presentar a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

La participación del Parlamento Europeo es muy importante para asegurar la existencia de un control democrático suficiente sobre una serie de decisiones que influirán de manera muy directa sobre los ciudadanos de la Unión pero que escapan del ámbito real de control de los Parlamentos nacionales. El control por el Parlamento Europeo garantiza que estos ciudadanos puedan saber cuáles son esos países y en qué criterios se ha basado la selección.

Ese mismo control parlamentario se extiende al nombramiento de la "cúpula" del Banco Central Europeo, utilizando un procedimiento que ya ha sido experimentado con motivo del nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas y de los presidentes del Instituto Monetario Europeo. En este caso, ese control se realiza a través de una serie de audiciones en la comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo y la posterior votación por el pleno de la cámara del informe de la Comisión. La opinión del Parlamento se transmite a los jefes de Estado y de Gobierno, quienes tienen la última palabra. De esta manera, se ofrece al ciudadano la posibilidad de conocer de antemano a los futuros responsables de la política monetaria, su ideario y su programa de trabajo.

El control del Parlamento en esta fase tan decisiva de la Unión Económica y Monetaria garantizará por tanto un procedimiento transparente y basado en criterios objetivos. A la vez, contribuirá a aumentar la confianza de los ciudadanos en su futura moneda común. No hay que olvidar que la moneda única supondrá un aumento considerable del poder de las instituciones de la Unión. Los ciudadanos exigirán un control democrático de este poder que únicamente el Parlamento, como institución comunitaria elegida por los ciudadanos, puede ejercer. Cuanto más transparencia y más control pueda ejercer el Parlamento, mayor será la confianza de los ciudadanos en el euro.

La política monetaria está regulada de manera muy detallada en el Tratado. La ejecución de la política monetaria se confía a un Banco Central independiente, si bien el Presidente del Banco y los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden ser llamados a comparecer ante la comisión competente del Parlamento Europeo, que ya organizó similares comparecencias con el presidente del Instituto Monetario Europeo y por la que también han pasado ya buen número de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros. De esta manera se va prefigurando un diálogo que permitirá que el Banco exponga sus puntos de vista al Parlamento, a los representantes de los ciudadanos, en el marco del más estricto respeto a la independencia de aquél, al que el Parlamento no puede ni debe dar instrucciones. Se trata de un control por información, que la experiencia de las relaciones entre el Congreso de los Estados Unidos y la Reserva Federal ha demostrado que es muy eficaz.

En el ámbito de la política económica, el Tratado prevé la coordinación de las políticas nacionales a nivel comunitario. El Pacto de Estabilidad y de Crecimiento estipula reglas precisas para asegurar que los Estados miembros apliquen las recomendaciones del Consejo.

Esta coordinación es una necesidad imperiosa desde el momento en que se cuenta con una moneda común. Sería muy difícil mantener su estabilidad si cada uno de los Estados miembros siguiera una política económica diferente. El Parlamento, en su resolución del 4 de diciembre de 1997, pidió por ello que se refuerce esa coordinación de las políticas económicas a nivel comunitario, manteniendo al mismo tiempo un debate público y democrático sobre las opciones económicas europeas que permita una mayor transparencia a la hora de tomar decisiones.

El Parlamento Europeo tiene la obligación de controlar democráticamente ese enorme poder de dirección económica y los ciudadanos van a exigir este control en cuanto sus

efectos comiencen a sentirse. El Tratado prevé una base suficiente para el mismo y basta desarrollar en el sentido requerido los artículos 99 y 104 (antiguos 103 y 104C del Tratado de Maastricht). Creo que la clave está en saber diseñar y negociar un buen acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea, aunque no se me oculta la extrema dificultad de esta tarea.

El primer objetivo a lograr en esa negociación interinstitucional es que el Parlamento Europeo sea consultado sobre el proyecto de grandes orientaciones económicas que elabore la Comisión. Esta dio ya un primer paso positivo al presentar en abril del año pasado su proyecto ante la comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento, lo que permitió al pleno de la institución pronunciarse al respecto un mes después. Ahora se trata de consolidar esta primera fase de consulta y conseguir que el Consejo tenga en cuenta la resolución del Parlamento al adoptar las orientaciones generales y el informe después sobre el contenido del texto definitivo.

Una vez que el Consejo haya informado al Parlamento, la Cámara podrá entonces evaluar el contenido de ese texto comparándolo con su primera resolución, y eventualmente, pronunciarse en una segunda votación sobre la versión final de las orientaciones generales. Esta intervención del Parlamento permitirá a los ciudadanos conocer las razones que llevan a adoptar unas orientaciones y no otras.

6. CONCLUSIÓN

Nadie puede negar el importante incremento competencial que el Parlamento Europeo ha ido obteniendo progresivamente durante estos últimos diez años. En mi opinión personal, nuestra institución ya es perfectamente comparable a cualquiera de los Parlamentos de los Estados miembros, especialmente en materia de control del ejecutivo, quizás la función más esencial de los Parlamentos hoy en día. Nos falta, a mi juicio, completar nuestras competencias en materia presupuestaria —especialmente en relación con el capítulo de ingresos— y extender la codecisión legislativa a aquellos sectores donde todavía se aplican la consulta o la cooperación, si bien esta medida requerirá introducir al mismo tiempo una diferenciación entre normas, con categoría de "ley" y normas con categoría de "reglamento", para evitar colapsar el Parlamento con la tramitación de numerosos actos normativos de contenido fundamentalmente técnico.

Creo que podemos decir, ya hoy, que el Parlamento Europeo cumple con un papel clave para las defensas de los derechos de los ciudadanos en una Unión Europea que con la puesta en marcha de la moneda única y el Banco Central Europeo y la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam intervendrá muy directamente en las políticas que más directamente les afectan.