

EL PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS COMPETENCIAS DE CONTROL

SUMARIO: I. *Antecedentes y algunas consideraciones introductorias* II. *El concepto de control del Parlamento Europeo* III. *Los actos de control del Parlamento Europeo*. IV. *Los sujetos del control*. V. *Las consecuencias del control del Parlamento Europeo*.

I. ANTECEDENTES Y ALGUNAS CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Durante cinco siglos, el Estado ha sufrido grandes transformaciones. Transformaciones producto, entre otros acontecimientos, de la Revolución francesa, de la Revolución rusa y de las guerras napoleónicas. A pesar de lo anterior, el Estado logró su consolidación tanto en Europa, América, Asia, así como en África. Sin embargo, debido a la incapacidad de cumplir ciertas funciones esenciales de carácter económico, militar, cultural, entre otras,¹ se tomó la decisión de recurrir a la cooperación internacional con el propósito de crear organismos internacionales y resolver así el problema. Por esta razón, después de la Segunda Guerra Mundial, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la base de que ésta no constituía un gobierno mundial ni suplantaba a los estados, sino que se apoyaba en ellos como entidades políticas independientes y soberanas.

Posteriormente, con el surgimiento de las superpotencias (EUA y la URSS), los estados de la Europa occidental se vieron en la necesidad de crear un super Estado, es decir, que éstos se unieran para constituir un Estado único, propósito que no se logró. Sin embargo, se creó un nuevo tipo de organización intermedia entre las organizaciones internacionales y el super Estado Federal, en la que los órganos centrales de poder efectivo no existen, como es el caso del Consejo de Europa creado en 1949, la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre creados en 1950.

¹ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, vol. II, pp. 132 y 351.

Más adelante, en 1951 surgió la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), comunidad que refleja el ideal de una unificación europea.

Es en 1952 cuando se da el primer antecedente de la creación de la Unión Europea, a través del Tratado del 27 de mayo, elaborado por la Asamblea Común de la CECA, cuyo propósito fue partir de la Europa de las comunidades, atravesar por la Unión Europea hasta llegar, en un futuro, al Estado Federal.

La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) fueron creadas en 1957, pero a pesar de que los fines de la CEE eran económicos, es decir, de integración y cooperación económica entre los estados miembros, ésta se encontraba constituida por instituciones con competencias específicas. Con lo cual, se demostró que el objetivo principal de la CEE fue el establecer una comunidad política o Unión Europea en donde se transfiriesen competencias de nivel nacional al ámbito supranacional.

El Convenio de 1957 sobre ciertas Instituciones Comunes (TIC) comprende, como instituciones, al Consejo, a la Comisión, al Tribunal de Justicia y al Parlamento Europeo. De tal manera, tenemos que éstos eran los cuatro órganos comunes de la CECA, de la CEE y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM o CEEA).

Diez años después, el 1 de julio de 1967, a través del Tratado de Fusión, se produce la fusión de las instituciones de las tres comunidades (CECA, CEE y CEEA), pero los textos de los tratados de las mismas permanecían separados.

En 1987 entró en vigor el Acta Única Europea, producto de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 1985, que instituye un mercado común. Pero en 1989 se dan varios sucesos, por ejemplo: la caída del Muro de Berlín, la disolución de la URSS y la reunificación alemana. De tal forma, nuevamente surgió la idea de una Unión Europea, ya que sólo existía una unión monetaria y económica. Con lo cual, el 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea,² identificado también como el Tratado de

² "Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n. C 224, del 31 de agosto de 1992. El TUE entró en vigor el primero de noviembre de 1993, una vez que fue ratificado por los estados miembros de la Comunidad Europea. Situación que presentó grandes problemas, ya que Dinamarca, el 10 de junio de 1992, a través de un referéndum dijo "no al Tratado de la Unión", pero este país sigue sujeto a las disposiciones de los demás tratados que ha

Maastricht, a partir de este momento TUE, el cual modifica los tratados de las comunidades, introduce como quinto órgano importante, a pesar de que anteriormente se hacía mención a él, al Tribunal de Cuentas (artículo G.4 del TUE). Dicho tratado proporciona un marco institucional unitario y, además, cambia la denominación de "Comunidad Económica Europea" por el de "Comunidad Europea", así lo señala el artículo G. del TUE.

Para continuar con el desarrollo del presente artículo nos referiremos, brevemente, a las instituciones de la Unión Europea.

Como una de las instituciones de la Unión Europea tenemos, en primer término, al Consejo Europeo. El cual asume el lugar del gobierno en la Unión, integrado por jefes de Estado y de Gobierno representantes de los estados miembros, así como por el presidente de la Comisión Europea (artículo D del TUE).

La función principal del Consejo es la de ser el órgano decisor fundamental, tanto en el terreno legislativo como en el ejecutivo. Asimismo, tiene el ejercicio del control político sobre la Comisión, ya que éste puede modificar el número de los miembros de la misma.

Como otro órgano común de la Unión Europea encontramos a la Comisión Europea, integrada por 17 miembros denominados "Comisarios europeos" (dos por Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España y uno por cada uno de los siete estados restantes: Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Holanda y Portugal), designados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros, cuyo mandato se amplió a 5 años (artículos 157 y 158 del TUE), con la posibilidad de ser renovado y con la característica de no representar a un Estado determinado, sino su elección es a título individual.

El papel de la Comisión es el de ser un órgano auxiliar, pero tiene el monopolio de la iniciativa legislativa.³

firmado y ratificado. El 20 de septiembre, del mismo año, Francia lo aprobó, pero casi la mitad de la población francesa se manifestó en contra. Recientemente, por un lado, Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia así como Suiza y, por otro lado, Turquía, Chipre y Malta solicitaron su ingreso a la Unión. Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, *Del Mercado único de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, pp. 28 y 29. En cuanto a Noruega, a través de un referéndum celebrado en noviembre de 1994, dijo "no al TUE".

³ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, *La Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, pp. 8 y 9.

El Parlamento Europeo⁴ es otra de las instituciones de la Unión Europea que, con su creación, se dio un nuevo parlamentarismo que se ubica, por sus características, entre el sistema de gobierno parlamentario de tipo anglosajón y el de tipo continental europeo,

Medina, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 29 a 37, 41 a 44, 80 y 81. Allué Buiza, Alfredo, *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las comunidades europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, pp. 182 y 186. Diez-Hochleitner, Javier, "La reforma institucional de las comunidades europeas acordada en Maastricht", *Gaceta Jurídica de la CE*, Madrid, D. 18, septiembre de 1992, p. 48. Chiti-Batelli, Andrea, *I "Poteri" del Parlamento Europeo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 107. Fontaine, Pascal y Malosse, Henri, *Las instituciones europeas*, Madrid, Ediciones RIALP, 1992, pp. 13, 41, 42 y 52.

4 También en Iberoamérica, a través del Congreso del Perú que convocó a los representantes de los pueblos iberoamericanos, se establecieron las bases de un Parlamento Latinoamericano en diciembre de 1964. La Asamblea constitutiva se reunió en Lima del 7 al 11 de diciembre del mismo año, en la que participaron 160 parlamentarios de trece repúblicas: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Mientras que México participó como observador. El Parlamento Latinoamericano se creó bajo la idea de que éste sería una institución democrática, de carácter permanente, representativa, unicameral, con comisiones permanentes, integrado sólo por los parlamentos nacionales de los estados ya constituidos, cuyos propósitos fueron: establecer la nacionalidad latinoamericana, limitar la adquisición de armamento, crear un sistema de seguridad financiera, establecer un comercio libre, velar por el respeto de los derechos humanos, fortalecer la democracia, apoyar la constitución y fortalecimiento de los parlamentos de Iberoamérica, entre otros objetivos, cfr. Quiroga Lavié, Humberto y otros, "Anexo 1 Creación del Parlamento Latinoamericano", *Derecho parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 215 a 227. La primera Asamblea ordinaria se llevó a cabo en Argentina del 14 al 18 de julio de 1965, en los debates de la misma se sancionaron el estatuto, el reglamento y el presupuesto. En este año ingresó Honduras. Se establecieron como idiomas oficiales el español y el portugués. Posteriormente en 1987 se considera que es conveniente institucionalizar al Parlamento Latinoamericano, por lo que el 16 de noviembre de ese mismo año se adopta en Lima, Perú el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", cfr. Quiroga Lavié, Humberto y otros, "Anexo 2 Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano adoptado en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1987", *Derecho parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 229 a 233. México promulgó, el 10 de marzo de 1988, el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" que se adoptó en Lima, Perú, en 1987; cfr. *Diario Oficial* de 18 de marzo de 1988. En 1986, en Iberoamérica, se creó otro Parlamento: el Parlamento Centroamericano a través del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instituciones políticas", suscrito y ratificado por las Asambleas representativas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con excepción de Costa Rica que no lo ratificó. A partir del primero de mayo de 1990 entró en vigor. El Parlamento Centroamericano es una institución política permanente, los Estados miembros no le ceden poderes soberanos, sus objetivos son: el rescate de la identidad nacional, cooperación e integración regional, diálogo, solución de conflictos, paz, democracia, así como el desarrollo. La Unión Europea, incluso, le ha prestado un apoyo constante, cfr. García Laguardia, Jorge Mario, "Parlamento Centroamericano y Parlamento Europeo. Canales de cooperación birregional", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 1, vol. I, 1991, pp. 80 a 90.

debido a que toma diversas tradiciones parlamentarias pertenecientes a ambos sistemas.⁵

El Parlamento Europeo adoptó tal denominación hasta 1962,⁶ mismo que actualmente es definido como aquella asamblea parlamentaria que representa el interés de los pueblos europeos, compuesta por miembros elegidos de forma directa mediante sufragio universal y conforme a un procedimiento uniforme de elección en todos los estados miembros. El mandato parlamentario es de cinco años.⁷ La sede del Parlamento Europeo se encuentra en Luxemburgo pero, ocasionalmente, celebra sus sesiones en Estrasburgo. En sesión plenaria el Parlamento Europeo trabaja durante doce sesiones, con una duración de una semana cada una,⁸ es decir, su tiempo de sesiones es de tres meses en total.

El Parlamento Europeo era un órgano esencialmente consultivo, que posteriormente se transformó en un órgano de cooperación⁹ y, en la actualidad con el TUE, participa en la elaboración de la legislación.¹⁰ Sin embargo, como toda institución parlamentaria tiene como función esencial el control del Ejecutivo, es decir, controla la actividad de la Comisión y la del Consejo Europeo.

A pesar de que el Gobierno de la Unión Europea no es responsable ante el Parlamento Europeo, sus competencias de control han ido en aumento; mismas que recaen sobre toda la actividad comunitaria.¹¹ A este respecto, es importante señalar que el Parlamento Europeo debido a la incertidumbre de futuro, a que el TUE no es lo suficientemente claro, a la necesidad de hacer frente a la ampliación, a la necesidad de consagrar el equilibrio entre los po-

5 Cfr. Burban, Jean-Louis, *Le Parlement Européen*, París, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 55, 56 y 63.

6 Cfr. Congreso de los Diputados, *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento europeo*, Madrid, Galea, 1985, p. 3.

7 Cfr. Medina, Manuel, *op. cit.*, p. 85 y Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, p. 85.

8 Cfr. Attina, Fluvio, *Introducción al sistema político de la comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 43.

9 Cfr. Congreso de los Diputados, *op. cit.*, pp. 7 y 9. Chiti-Batelli, Andrea, "Aspectos políticos de las elecciones directas", *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 217 y Monaco, Riccardo, "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, núm. 3, vol. 15, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 716 y 722.

10 Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, *La Unión Europea*, *op. cit.*, p. 8.

11 Cfr. Monaco, Riccardo, "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", *op. cit.*, pp. 717 y 726. Gasoliba, Carles A., *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Tibidabo, 1986, p. 69. Vinci, Enrico, *Il Parlamento Europeo*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 132. Attina, Fluvio, *op. cit.*, p. 44 y Medina Ortega, M., "Le Parlement face au Conseil", *Le Parlement Européen*, Jean-Victor Louis et Denis Waelbroeck, Belgique, Université de Bruxelles, 1988, p. 67.

deres, pero principalmente al deseo de aumentar sus poderes como Parlamento, entre otras razones, a través de su Comisión de Asuntos Institucionales presentó el 28 de junio de 1993 un "Proyecto de Constitución de la Unión Europea"¹² ante el Parlamento Europeo, cuya base son los informes Colombo, Giscard d'Estaing, Martin de 1990. El Parlamento Europeo discutió tal proyecto, a partir de diciembre de 1993, pero recientemente éste no fue aprobado. Sin embargo, no queda duda que el ejercicio y el aumento de sus facultades de control parlamentario, en la actualidad y en el ámbito de la Unión Europea, se ha ido convirtiendo en responsabilidad del propio Parlamento Europeo.¹³

II. EL CONCEPTO DE CONTROL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Dependiendo del idioma de que se trate, la palabra control significa distintas cosas¹⁴ pero, para efectos de su aplicación dentro de la Unión Europea, específicamente en relación con su institución parlamentaria, partiremos de la idea de considerar el origen del término "control" como un anglicismo así como un galicismo, ya que en el contexto europeo debemos tener en cuenta que los idiomas utilizados en los documentos son principalmente: el inglés y francés, después el español, italiano, alemán, portugués, danés, griego y neerlandés. Los textos que tienen carácter obligatorio están publicados en estos nueve idiomas oficiales. Así, el control del Parlamento Europeo significa supremacía, dominio, confrontación, comprobación, inspección, registro, revisión, intervención o examen que realiza el Parlamento Europeo sobre el Consejo y la Comisión, considerados éstos como el órgano ejecutivo de la Unión Europea.¹⁵

12 En 1984 se presentó el primer Proyecto de Constitución, denominado "Proyecto Spinelli", pero sólo tuvo como resultado el Acta Única Europea de 1985, cfr. Fontaine, Pascal y Malosse, Henri, *op. cit.*, pp. 166 y 167. El actual Proyecto de Constitución de la Unión Europea se denomina "Proyecto Oreja", consta de 45 artículos que abarcan a los siguientes: Preámbulo, Título I: Principios. Título II: Competencias de la Unión, Título III: Marco Institucional, Título IV: Funciones de la Unión, Título V: Relaciones Exteriores y; Título VI: Adhesión a la Unión.

13 Cfr. Herman, Valentine, "El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales: algunas conclusiones", *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 116.

14 Cfr. García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, núm. 10., 1986, pp. 38 y 39.

15 Cfr. Fontaine, Pascal y Malosse, Henri, *op. cit.*, p. 109. Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, p. 69.

III. LOS ACTOS DE CONTROL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo, desde sus orígenes, dispone de un poder tradicional parlamentario de control sobre el Ejecutivo ¹⁶ y que, para varios autores, es un control parlamentario calcado del control que ejercen los parlamentos nacionales, es decir, conforme al derecho parlamentario.¹⁷ Con lo cual, el Parlamento Europeo es una institución comunitaria que tiene, entre otras facultades, el ejercicio del control sobre las actividades de la Comisión y, en cierta medida, sobre las del Consejo Europeo.

Coincidiendo con algunas afirmaciones del profesor español Rubio Llórente nosotros consideramos que también en el contexto del Parlamento Europeo:

no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad... la función de control no puede reducirse en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.¹⁸

Lo señalado anteriormente, así como las consideraciones del profesor español Aragón Reyes respecto a que existe un cúmulo de "actos característicos de control"¹⁹ o medios de control parlamentario que pueden estar presentes en toda la actividad parlamentaria y que tienen por objeto controlar ya sea un acto político determinado, una actuación política general o una norma,²⁰ que en un momento lleve a cabo el Consejo o la Comisión, atendiéndose a la valoración que realiza la institución parlamentaria europea con libertad de criterio,

16 Cfr. Burban, Jean-Louis, *op. cit.*, p. 84.

17 Cfr. Vinci, Enrico, *op. cit.*, p. 133.

18 Rubio Llórente, Francisco, "El control parlamentario", *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Cortes Generales, núm. 1, 1985, p. 100.

19 Para nosotros, los actos de control no sólo son las preguntas, las interpelaciones, las mociones, las comisiones de investigación, etcétera como señala Aragón Reyes, sino incluso son actos de control parlamentario los decretos-leyes, el defensor del pueblo, el Tribunal de Cuentas, la autorizaciones, los presupuestos generales del Estado, entre otros, ya que en éstos se manifiesta siempre el control parlamentario sobre el Gobierno y, en este caso, del Parlamento Europeo sobre el Consejo y la Comisión Europea.

20 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, 1986, p. 14, 25 y 26 y "Epílogo", *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 118.

atendiendo a las razones de oportunidad igualmente políticas y a la posibilidad de que dichos actos se traduzcan en técnicas informativas, que por su intención, serán considerados por nosotros como actos de control parlamentario, la función de control del Parlamento Europeo estará integrada por los siguientes actos de control.²¹

1. *La moción de censura*

El Parlamento Europeo antes de 1968, a través de la moción de censura, disponía de una facultad de sanción energética sobre la Comisión, que se concretaba con la votación del Parlamento y la dimisión de los miembros de la misma,²² sólo que no se precisaban las condiciones para llevar a cabo la moción de censura.

A partir de 1970 se hace necesario establecer condiciones para el ejercicio de la moción de censura sobre la Comisión, con lo cual durante los setenta cualquier parlamentario podía llevarla a cabo.²³

En la actualidad el artículo 144 del TUE, así como el artículo 30 del Reglamento de orden interno del Parlamento Europeo señalan el siguiente procedimiento: El Parlamento Europeo, a través de un grupo político o de una décima parte de sus miembros, puede plantear, en cualquier momento, una moción de censura únicamente sobre la Comisión y no sobre el Consejo, cuya consecuencia será la dimisión colectiva de los miembros de la Comisión. Debe ser por escrito, motivada y versar sobre la gestión de la Comisión. El requisito para su aprobación es la votación de dos terceras partes de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo. Hasta el momento se han presentado cuatro mociones de censura, de las cuales ninguna ha aprobado el Parlamento.

Es importante señalar que la exigencia de las dos terceras partes de los votos hace difícil la aprobación de una moción de censura. Con lo cual, los alcances de este acto de control son ficticios, porque estas dos terceras partes de los votos representan una mayoría de

21 Cfr. Chauchat, Mathias, *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989, p. 149. El autor distingue dos tipos de control político sobre los ejecutivos comunitarios: El control-información y el control-sanción.

22 Cfr. Vinci, Enrico, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

23 Cfr. Burban, Jean-Louis, *op. cit.*, p. 56. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *Le Parlement Européen*, Jean-Victor Louis et Denis Waelbroeck, Belgique, Université de Bruxelles, 1988, p. 111.

los miembros que componen al Parlamento Europeo y los diversos grupos que lo integran no pueden llegar a convertirse, totalmente, en mayoría absoluta. Además, la moción de censura no actúa contra el Consejo, quien es el que tiene el poder de decisión real.²⁴ Por lo anterior, Chiti-Batelli²⁵ considera que la moción de censura en breve caerá en desuso. Además, es lógico que este acto de control no pueda operar frente al Consejo, ya que éste está integrado por los representantes de los estados miembros, quienes son responsables ante sus propios parlamentos nacionales.²⁶

En el ámbito no sólo de los parlamentos nacionales, sino también en el contexto del Parlamento Europeo, la moción de censura es un acto de control parlamentario y es, al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero que en la actualidad no opera por diversas causas, entre ellas la exigencia de un determinado número de votos para su aprobación.²⁷ Sin embargo, a pesar de que la moción de censura no se apruebe, consideramos que provoca cambios en la actuación de la Comisión por lo que, en este caso, se producirán indudablemente consecuencias.

Creemos que el problema principal de la moción de censura, tanto en varios países como en el ámbito de la Unión Europea, es el relativo a que no puede operar contra los ministros de gobierno o contra los miembros de la Comisión en forma individual, sino colectivamente, ya que sólo se regula la responsabilidad solidaria o colectiva del gobierno o de la Comisión ante la institución parlamentaria, posibilidad que en la actualidad debiera también regularse.²⁸

2. El nombramiento de los miembros de la Comisión

La Comisión Europea es el único órgano que responde políticamente ante el Parlamento Europeo, solo que los tratados constituti-

24 Cfr. Medina, Manuel, *op. cit.*, p. 90 y 97. Allue Buiza, Alfredo. *op. cit.*, p. 158. Manzanares, Henri y Jean-Pierre, "¿Qué diría Montesquieu?" *op. cit.*, p. 158. Chauchat, Mathias, *op. cit.*, pp. 155 y 156. Medina Ortega, M., "Le Parlement face au Conseil", *op. cit.*, p. 67.

25 Cfr. Chiti-Batelli, Andrea, *I "Poteri" del Parlamento Europeo*, *op. cit.*, pp. 101 y 105.

26 Cfr. Jaque, Jean-Paul, *Le Parlement Européen*, París, Económica, 1984, pp. 218, 228, 231 y 232. Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, pp. 74 a 76. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 111, y Monaco, Riccardo, *op. cit.*, p. 724.

27 Cfr. López Guerra, Luis, "La función de control de los parlamentos: Problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 244.

28 Cfr. Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 232.

vos no regulaban su participación en el nombramiento de la misma. Desde 1960 se hace presión para que el Parlamento Europeo tenga un poder de investidura sobre la Comisión. Así, en 1981 se consideró que la Comisión, al presentar su programa, quedaba investida a través del voto. Con el TUE, los gobiernos de los estados miembros, consultando previamente al Parlamento Europeo, designarán al presidente de la Comisión. Una vez designados los demás miembros de la misma, éstos se someterán colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo (artículo 158 del TUE).²⁹

3. Las preguntas

Las preguntas "son una forma de información al público sobre diversos aspectos del funcionamiento de la comunidad",³⁰ es decir, permiten tratar los problemas públicamente. Éstas se clasifican en:

A. Preguntas escritas

El Parlamento Europeo está facultado para hacer preguntas por escrito, con la característica de ser concretas, relativas a asuntos precisos y no referirse a asuntos generales. El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas al Consejo en relación al informe general anual presentado por la Comisión y éste, si así lo decide, puede contestar ya sea por escrito u oralmente, pero generalmente lo hace de las dos formas. Mientras que la Comisión está obligada a responder las preguntas escritas que le formule el Parlamento Europeo, así como los ministros de Asuntos Exteriores, conforme al artículo 140 del TUE y el artículo 46 del Reglamento de orden interior del Parlamento Europeo menciona que las preguntas pueden ser dirigidas tanto a la Comisión como al Consejo. Pueden ser formuladas por la Asamblea o por sus miembros. Se tiene un plazo de dos meses para su contestación. Si la pregunta escrita no se contesta, se convierte en pregunta oral.

Tanto la pregunta como la respuesta se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*,³¹ por lo que la publicidad es una obligación.

²⁹ Cfr. Diez-Hochleitner, Javier, *op. cit.*, pp. 46 a 48.

³⁰ Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, p. 70.

³¹ Cfr. Attina, Fluvio, *op. cit.*, p. 45. Chauchat, Mathías, *op. cit.*, pp. 34 y 35. Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, p. 70, y Jaque, Jean Paul, *op. cit.*, pp. 220 y 226.

El siguiente cuadro señala el número de preguntas escritas formuladas a la Comisión, al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores, desde 1979 a 1987:³²

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Comisión	1674	1995	1774	2822	1946	1976	2949	2671	2671
Consejo	223	271	218	256	242	262	258	195	183
Ministros de asuntos extranjeros	88	57	37	66	49	73	125	157	161
<i>Total</i>	1976	2323	1991	2324	2237	2311	3332	3623	2972

Las preguntas escritas, en general, se refieren a asuntos sociales, problemas institucionales, agricultura, relaciones exteriores, etcétera y son utilizadas principalmente por el grupo socialista.³³

B. Preguntas orales

Existen preguntas orales sin debate y preguntas orales con debate, estas últimas son para nosotros las denominadas "interpelaciones".

Las preguntas orales sin debate se refieren a que, en el momento en que la Comisión presenta el informe general anual al Parlamento Europeo, éste está facultado para hacerle preguntas orales y la Comisión está obligada a responder. Asimismo, la Asamblea oirá la contestación de las preguntas formuladas a la Comisión, respecto de dicho informe y que, por la práctica ésta responde voluntariamente de forma oral al igual que los ministros de asuntos exteriores.

En política exterior y seguridad común, así como en la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, el Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo (artículos J.7 y K.6 del TUE).

Las preguntas orales se encuentran reguladas también por el artículo 43 del Reglamento de orden interno del Parlamento Europeo, cuyo procedimiento, a grandes rasgos, es el siguiente: Se lleva a cabo una notificación con cinco semanas de anticipación. Posteriormente se da lectura a una pregunta concreta y precisa sin referirse a asun-

³² Cfr. Burban, Jean-Louis, *op. cit.*, p. 86.

³³ Cfr. Noel, E. "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 114.

tos generales o problemas, con una duración de hasta diez minutos. En seguida, un miembro de la institución responderá brevemente. Pero si se trata de la Comisión, el autor de la pregunta podrá añadir una o dos preguntas adicionales. Si la pregunta oral no se responde, ésta se transforma en pregunta escrita.³⁴

El siguiente, es un cuadro que señala el número de preguntas orales formuladas a la Comisión, al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores, desde 1979 a 1987:³⁵

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Comisión	42	61	67	63	52	36	68	29	35
Consejo	7	23	29	22	12	19	19	14	8
Ministros de asuntos extranjeros	2	5	7	12	6	8	14	7	2
<i>Total</i>	51	89	183	97	70	63	101	50	45

C. Preguntas en el tiempo de preguntas

En 1973, el Parlamento Europeo instauró una hora reservada a las preguntas, su origen es el procedimiento de la *question time* de la Cámara de los Comunes británica. Así, el Parlamento prevé que en los periodos de sesión se dé cierto tiempo para realizar estas preguntas, es decir, que durante hora y media pueden hacerse preguntas en cada periodo de sesión del Parlamento Europeo dirigidas a la Comisión, al Consejo o a los Ministros de Asuntos Extranjeros o Exteriores. Dichas preguntas se depositan con una semana de anticipación, deben ser concisas y versar sobre problemas locales, por lo que son de escasa atención. Los parlamentarios podrán formular la pregunta sin excederse de cinco minutos. Cuando se da la respuesta, un grupo político o cinco diputados podrán solicitar un debate inmediato, sin existir la posibilidad de un voto de resolución.

A través de este acto de control, el Parlamento Europeo crítica la política del Consejo o de la Comisión, contribuyendo así a que

³⁴ Cfr. Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, p. 166. Attina, Fluvio, *op. cit.*, pp. 45 y 46. Manzanares, Henri y Jean-Pierre, "¿Qué diría Montesquieu?", *op. cit.*, pp. 155 y 156. Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, p. 71, y Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 220.

³⁵ Cfr. Burban, Jean-Louis, *op. cit.*, p. 86.

el Parlamento Europeo sea un foro en donde se debaten los problemas de actualidad mundial. Es el grupo socialista quien más las utiliza.³⁶

4. *Las interpelaciones*

En Francia las interpelaciones son denominadas "preguntas orales con debate". Las interpelaciones consisten en que el Parlamento puede organizar debates sobre cuestiones concretas o generales.

El procedimiento de las interpelaciones, regulado por el artículo 42 del Reglamento Interior del Parlamento Europeo, es el siguiente: Por iniciativa de una Comisión, de un grupo parlamentario o de siete diputados se podrán solicitar, por escrito, al presidente que se desarrollen preguntas. Éstas se incluirán en el orden del día. Después de llevarse a cabo la pregunta, con un máximo de diez minutos, un miembro de la Comisión o del Consejo responde, los demás diputados pueden intervenir cinco minutos. Posteriormente se podrán adoptar mociones sobre la política seguida por el Consejo y la Comisión.³⁷

5. *Las mociones*

La interpelación puede dar origen a una moción. Con lo cual, después del debate, 23 miembros del Parlamento Europeo tienen la posibilidad de presentar ante el presidente del Parlamento una propuesta de resolución, misma que será votada. Esta resolución es, simplemente, una recomendación al gobierno de la Unión Europea. También el Parlamento puede, a través de una votación, emitir resoluciones dirigidas a la Comisión.³⁸

³⁶ Cfr. Attina, Fluvio, *op. cit.*, pp. 45 y 46. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 115 y 226. Manzanares, Henri y Jean-Pierre, "¿Qué diría Montesquieu?", *op. cit.*, p. 156. Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 221. Medina Ortega, M., "Le Parlement face au Conseil", *op. cit.*, p. 67, y Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, pp. 71 y 72.

³⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 71. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 115. Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 221, y Medina Ortega, M., "Le Parlement face au Conseil", *op. cit.*, pp. 220 y 221.

³⁸ Cfr. Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, p. 226. Chiti-Batelli, Andrea, *I "Poteri" del Parlamento Europeo*, *op. cit.*, pp. 158 a 160. Chauchat, Mathias, *op. cit.*, p. 39, y Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, pp. 112 y 113.

6. *Las sesiones informativas o comparecencias de los miembros de la Comisión y del Consejo ante el Parlamento Europeo*

Las comparecencias consisten en la presencia de los miembros de la Comisión o del Consejo Europeo en los debates generales de programas o de las actividades de sus presidencias ante el Parlamento Europeo. También opera cuando un miembro de la Comisión comparece para rendir el informe general anual (artículo 143 del TUE) o cuando el presidente del Consejo o los ministros se presentan a las reuniones de Asamblea plenaria (artículo 140 del TUE).

En relación a este acto de control del Parlamento Europeo, el artículo 40 del Reglamento interior de 1981 señala que: los miembros de la Comisión y del Consejo, así como los ministros de asuntos exteriores se presentarán en el marco de la cooperación política y en cualquier momento podrán hacer una declaración, pero el presidente del Parlamento Europeo decidirá el momento en que puede hacerse tal declaración y, si así se decide, los diputados tendrán treinta minutos en total para hacer preguntas.

La "Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo", de fecha 9 de julio de 1991, comprende la solicitud que hace el Parlamento Europeo al Consejo para que le tenga completamente informado. Con lo cual, se demuestra, por un lado, el deseo que tienen los parlamentarios por conocer los efectos del control político ejercido por ellos. Pero, por otro lado, resalta la idea de considerar que los informes de la Comisión y del Consejo son el punto fuerte para la actividad parlamentaria y que enriquecen considerablemente el debate, esencia de la institución parlamentaria. Por las razones anteriores, se ha establecido la presentación del informe general anual por parte del presidente de la Comisión, así como las audiencias informativas que conceden la Comisión y el Consejo a comisiones designadas para este propósito. Así, el artículo 103.4 del TUE señala que, en política económica, el "Presidente del Consejo y la Comisión informarán al Parlamento Europeo acerca de los resultados de la supervisión multilateral. Si el Consejo hubiese hecho públicas sus recomendaciones, se podrá invitar a su presidente a que comparezca ante la comisión competente del Parlamento".³⁹

En cuanto a política exterior y seguridad común, cada año se realizará un debate relativo a los progresos en este ámbito (artículo J.7 del TUE), así como también se realizará un debate sobre los

³⁹ *Tratado de la Unión Europea, op. cit.*, p. 61.

progresos en cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (artículo K.6 del TUE).

Por todo lo anterior, las comparecencias o sesiones informativas son un acto característico de control político que ha evolucionado, colocando a los parlamentarios en situación de disponer de una amplia visión de las actividades y tareas futuras tanto del Consejo como de la Comisión Europea.⁴⁰

7. Las comisiones temporales de investigación

A través de las comisiones temporales de Investigación, el Parlamento Europeo examina y controla la actividad del Consejo y de la Comisión Europea.⁴¹ Así, el artículo 138 C del TUE señala que: el Parlamento Europeo está facultado para constituir una Comisión Temporal de Investigación para examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho comunitario, elaborando un informe.

8. La aprobación o rechazo del presupuesto

A partir de 1975, el Parlamento Europeo tiene como facultad examinar y aprobar el presupuesto, pero sólo tiene el control sobre sus recursos propios y con ciertas limitaciones.

Por recursos propios debemos entender a aquellos ingresos que se recaudan por los estados y que son entregados a la Unión Europea. El procedimiento, a grandes rasgos, es el siguiente:

La Comisión Europea redacta el anteproyecto del presupuesto, el Consejo lo establece y el Parlamento Europeo determina la vía del gasto, lo aprueba tácita o expresamente, propone enmiendas y modificaciones o lo rechaza con dos terceras partes de la votación (artículo 203 del TUE). A este respecto, el Parlamento Europeo, en realidad, nunca ha rechazado un presupuesto, sin embargo, lo que si hace es supervisar posteriormente su ejecución.

⁴⁰ Cfr. Medina, Manuel, *op. cit.*, p. 96. Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, pp. 154, 157 y ss. Attina, Fluvio, *op. cit.*, pp. 45, 49 y 50. Vilá, Blanca (ape), "Reglamento interior de 1981", *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 239, 285 a 287. Chauchat, Mathias, *op. cit.*, pp. 59 y 60. Monaco, Riccardo, "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", *op. cit.*, p. 717. Gasoliba, Carles A., *op. cit.*, pp. 72 y ss., y Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, pp. 226 y ss.

⁴¹ Cfr. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 113.

La Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 205 bis del TUE, presentará al Parlamento Europeo las cuentas relativas a las operaciones del presupuesto. Asimismo, éste aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, podrá solicitarle explicaciones sobre la ejecución de los gastos o del funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión deberá facilitarle toda la información necesaria a este respecto (artículo 206 del TUE).

Para llevar a cabo este control, el Parlamento Europeo cuenta con una Comisión permanente que examina toda cuestión relativa a esta materia, auxiliándose también del Tribunal de Cuentas.⁴²

9. *El defensor del pueblo*

Conforme al artículo 13 E del TUE el Parlamento Europeo nombrará al Defensor del Pueblo, cuya función es la de recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión relativas a la mala administración de las instituciones u órganos comunitarios, entre ellas el Consejo y la Comisión.

El Defensor del Pueblo presentará un informe anual ante el Parlamento Europeo, respecto del resultado de sus investigaciones. Con lo cual, el Defensor del Pueblo, al igual que en los países miembros de la Unión, es un "comisionado del Parlamento".

10. *La aprobación de tratados internacionales*

Con el TUE, el Parlamento Europeo tiene competencia para aprobar todos los tratados internacionales importantes.⁴³

42 Cfr. Medina, Manuel, *op. cit.*, p. 98. Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, p. 166. Manzanares, Henri y Jean-Pierre, "¿Qué diría Montesquieu?", *op. cit.*, p. 170. Attina, Fluvio, *op. cit.*, pp. 55 a 57 y 59. Noel, E., "Le Parlement face a la Commission", *op. cit.*, p. 115. Monaco, Riccardo, "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", *op. cit.*, pp. 718 y 719, y Diez-Hochleitner, Javier, "La reforma institucional de las comunidades europeas acordada en Maastricht", *op. cit.*, pp. 48 y 49.

43 Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, *Del Mercado Único a la Unión Europea*, *op. cit.*, p. 13.

IV. LOS SUJETOS DE CONTROL

1. *El sujeto controlador*

En la III Legislatura (1989-1994) del Parlamento Europeo, el Grupo Socialista Europeo se encontraba integrado por 180 eurodiputados, representando el 34.7 por ciento del total que son 518 parlamentarios. Después seguía el Grupo Popular Europeo con 122 miembros que representaban el 23.3 por ciento y, en tercer lugar, el Grupo de Liberales y Demócratas con 49 miembros que representaban el 9.4 por ciento.

A partir de las elecciones europeas de junio de 1994, relativas a la composición del Parlamento Europeo, en la IV Legislatura integrada por diez grupos políticos, de un total de 567 eurodiputados, el Grupo Socialista Europeo (PSE) se encuentra integrado por 198 eurodiputados, representando el 35 por ciento. Mientras que el Grupo Popular Europeo (PPE), con 157 parlamentarios, representa el 27 por ciento y el Grupo de Liberales y Demócratas (ELDR) con 43 eurodiputados. Otros grupos políticos, de menor importancia, que se encuentran en el Parlamento Europeo son: el Grupo de la Izquierda Europea (GUE), Forza Europea (FE), Agrupación Demócratas Europeos (RDE), Grupo de los Verdes (V), Alianza Radical Europea (ARE) y Europa de las Naciones (EdN).⁴⁴

El peso de los grupos parlamentarios europeos no es el mismo que el que tienen en los parlamentos nacionales, ya que en el Parlamento Europeo no existe centralización en las decisiones, a menos de que los grupos se constituyan con partidos que tengan bases muy similares.

Por lo anterior, en el sistema comunitario no se favorece a las minorías, porque no existe la relación gobierno-mayoría, ya que los partidos en el sistema comunitario muestran una tendencia a estar menos polarizados y la competencia partidista es más moderada.

La idea de responsabilidad unida a la relación mayoría-gobierno no existe, por lo que no existe una mayoría que se subordine a quien dirige el sistema comunitario. De esta forma, el sujeto controlador no es ni la mayoría ni la minoría. Sin embargo, en cuanto a las preguntas escritas y preguntas orales con debate, el grupo socia-

⁴⁴ Parlement Européen, *Le Point de la session*, Bruxelles, n. 184.407, septiembre de 1994, p. 5. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, *Revista Examen*, México, septiembre de 1994, p. 38.

lista durante 1981 a 1983 es quien ha efectuado más preguntas escritas y preguntas orales con debate, le sigue el grupo popular europeo, siendo los dos partidos más importante y numerosos dentro del Parlamento Europeo. De esta manera, consideramos que los partidos políticos tienen gran interés en tratar de continuar con el programa e ideología que mantienen en sus parlamentos nacionales respecto al partido al que pertenecen. Pero esto no elimina la idea de que el Parlamento Europeo, en su totalidad, es el sujeto controlador, en virtud de que funciona como una asamblea que delibera sin una importante división que refleje diversos intereses sociales.⁴⁵

2. El sujeto controlado

En páginas anteriores, del presente trabajo, hemos señalado que el Parlamento Europeo es una institución de la Unión Europea que tiene por misión ejercer un control político sobre las actividades de la Comisión y, en cierta medida, sobre las del Consejo. Con lo cual, los sujetos controlados por el Parlamento Europeo son la Comisión y el Consejo Europeo. El primero asume el papel real de ejecutivo sometido a un control parlamentario que va desde la prevención a la remoción y se traduce en una fiscalización, corrección y obstaculización.⁴⁶

V. LAS CONSECUENCIAS DEL CONTROL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Los actos de control del Parlamento Europeo suponen la crítica de una actuación, cuyo rechazo, por parte de éste, no implica una consecuencia negativa directa para el ejecutivo.⁴⁷ Sin embargo, la moción de censura, acompañada de la dimisión colectiva de los miembros de la Comisión, podría provocar una consecuencia directa que afectaría a las instituciones europeas. Con lo cual, se afirma que se produciría una grave crisis de la Unión Europea.⁴⁸

45 Cfr. Attina, Fluvio, *op. cit.*, pp. 49, 86, 106 y 107. Fontaine, Pascal y Malosse, Henri, *op. cit.*, pp. 99, 100, 140 y 141, y Chiti-Batelli, Andrea, "Aspectos políticos de las elecciones directas", *op. cit.*, pp. 259 y 260.

46 Cfr. Allué Buiza, Alfredo, *op. cit.*, p. 157.

47 Cfr. *Idem.*

48 Cfr. Manzanares, Henri y Jean-Pierre, "¿Qué diría Montesquieu?", *op. cit.*, p. 158.

Los gobiernos desde 1982 han tendido a limitar las facultades del Parlamento Europeo en cuanto a las materias tradicionales de la Comunidad, inclinándose a extender sus facultades en materias nuevas como, por ejemplo, la relativa a política ambiental.⁴⁹ Pero también, a partir del Acta Única Europea de 1987 y del TUE en 1992, han aumentado las facultades del Parlamento Europeo, principalmente las de control, haciéndolas más intensas hasta llegar a informar a la opinión pública⁵⁰ Así, las consecuencias indirectas del control del Parlamento Europeo se van a reflejar en el sentido de pertenencia que tengan los ciudadanos a una unión política, quienes pertenecerán a la misma dependiendo de los beneficios producidos por las políticas de las nuevas instituciones, entre ellas el Parlamento Europeo. Así como también se van a reflejar en la participación de los propios representantes en la toma de decisiones, utilizando a la función de control como instrumento para alcanzar tales beneficios.

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE

49 Cfr. Attina, Fluvio, *op. cit.*, p. 58.

50 Cfr. Jaque, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 234.