

GIL-ROBLES GIL-DELGADO, JOSÉ MARÍA (Dir); ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE (Coor.); VV.AA. *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Acción Informativa del Parlamento Europeo. Madrid, 1997. 324 páginas.

PALOMA MATEO MARTÍN (*)

El Parlamento Europeo es un Parlamento *sui generis* que, si bien no dispone, al menos teóricamente, de los mismos poderes de los que son titulares las Cámaras representativas de los Estados democráticos, ha ido incrementando de hecho y de modo progresivo su capacidad de acción y de influencia en el seno de la estructura comunitaria, demostrando quizá la caducidad de aquellas concepciones monolíticas sobre la institución parlamentaria cuya crisis de identidad es hoy lugar común entre los tratadistas.

La posición central sucesivamente alcanzada en la Comunidad Europea por el Parlamento tiene un doble origen. Por un lado, las competencias que ha ido ganando en virtud de las reformas de los Tratados constitutivos (modestas con el Acta Única Europea, sustantivas con el Tratado de la Unión) que han ido reduciendo la posición inicialmente omnímoda de los otros órganos comunitarios. Y por otra parte, la elección de sus miembros

(*) Técnico de Administración General. Jefa de organización y funcionamiento de Secretaría General del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.

por sufragio universal directo, que convierte al Parlamento Europeo en la única institución comunitaria que tiene su origen en la voluntad directa de los nacionales de los Estados miembros sin la mediación de las estructuras estatales, todo ello aún cuando la dificultad de llegar a un procedimiento electoral uniforme haga que las elecciones al Parlamento Europeo no sean, por el momento, verdaderas elecciones europeas sino la suma de doce elecciones nacionales.

En este momento, que constituye un punto de inflexión en la evolución europea, y enmarcado por las dos coordenadas básicas antes citadas (aumento de poderes del Parlamento y disminución del déficit democrático), cobra especial relevancia la publicación del presente libro que, como subraya Gil-Robles en su presentación, trata de dar a conocer la Cámara europea e informar al ciudadano de cómo funciona el Parlamento y por qué funciona así. No pretende, por tanto, más que aproximar la institución a aquéllos a quienes representa.

Muchos han sido los libros y estudios que se han publicado sobre la organización comunitaria, sus instituciones y en particular sobre el Parlamento Europeo. Especial interés, sin embargo, presenta esta obra por su innovador enfoque. Los autores abordan en ella el análisis de la institución parlamentaria europea de una forma poco usual: a través de la comparación de los distintos aspectos de su organización y funcionamiento con los de los Parlamentos de los Estados miembros. Y es que parten de la premisa básica de que las normas que rigen la constitución y la vida del Parlamento Europeo no han surgido *ex novo*, sino que se han inspirado ampliamente en lo dispuesto en los reglamentos de las asambleas parlamentarias de los Estados miembros, intentando recoger lo mejor de ellos y, sobre todo, aquello que más se adapta a las funciones que la Cámara europea ha ido obteniendo. Así, subrayando diferencias y señalando similitudes, diversos autores van desgranando los aspectos más relevantes del funcionamiento y la organización del Parlamento Europeo, conscientes de que sólo a través del análisis comparativo es posible descubrir las peculiaridades de esta desconocida institución.

Sin duda, uno de los mayores aciertos del libro que comentamos es la selección de sus autores. Todos ellos, además de juristas de prestigio, son personas que han adquirido una gran formación, teórica y práctica, en derecho parlamentario y, en particular, expertos en aquellos aspectos cuyo estudio se les encomienda. El alto nivel que por ello adquiere cada uno de

los capítulos, en modo alguno hace de «Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo» un libro de lectura inasequible para aquéllos no formados en derecho. Por el contrario, lo que podía haber sido un compendio teórico-normativo más, se convierte en una obra amena, enriquecida por la experiencia práctica de cada uno de los autores que, con acertadas críticas, señalan problemas y apuntan posibles soluciones. En definitiva, un libro singularmente atractivo tanto para el experto como para el profano.

Ahondando en lo dicho, la multiplicidad de plumas, cuyas opiniones se respetan, no impide la unidad de la obra. Coordinados por Arnaldo Alcubilla, todos los capítulos tienen, en su diversidad, características comunes. Maduros y doctrinales unos, brillantes y audaces otros, breves y esquemáticos los menos, todos ellos están redactados en un lenguaje asequible y se completan con referencias a los antecedentes, conclusiones y la reseña del abundante material bibliográfico manejado.

Con todo ello, «Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo» no sólo cumple ampliamente su objetivo de dar a conocer la Cámara europea, sino que se convierte en un libro básico, útil y de lectura imprescindible para todo aquél que pretenda iniciarse en el estudio de las instituciones comunitarias.

El libro se estructura en cuatro bloques básicos:

- Presentación, que corre a cargo de su director, José María Gil-Robles Gil-Delgado.
- Introducción.
- Primera parte: organización y funcionamiento de los Parlamentos.
- Segunda parte: las funciones de las Cámaras.

Los tres últimos divididos y subdivididos, a su vez, en partes y capítulos que tratan de diseccionar el interior de las Asambleas europeas y analizar de forma clara cada uno de sus aspectos.

El libro arranca, en la *Introducción*, con un estudio acerca de los pilares sobre los que se asienta la institución parlamentaria: su estructura, unicameral o bicameral, y la forma de elección de sus miembros.

En «Unicameralismo y bicameralismo», De Santos Canalejo reflexiona acerca de las causas que, dentro de su evolución histórica, han determinado la elección por una estructura parlamentaria u otra. Finalmente concluye que, hoy en día, la forma bicameral o unicameral no se impone según se parta, respectivamente, del valor de la libertad o del de la igualdad considerados entre sí como antitéticos, sino que se trata más bien del resultado de un método de reflexión en el que tales valores conviven; de un proceso de racionalización, en definitiva, a partir del principio de eficacia concebido como una mejor adecuación a la realidad.

Desde estas premisas, de las que parte el autor, el Parlamento Europeo no es una asamblea unicameral como las que existen en determinados Estados de la Unión Europea, pues pese a ser la única institución europea de origen democrático, no es el órgano central del esquema comunitario. Esta posición corresponde al Consejo que, a su vez, encierra por su legitimidad y composición, el germen de una segunda Cámara parlamentaria del tipo del Bundesrat alemán y cuya evolución, impulsada por el propio Parlamento Europeo, será directamente proporcional a la evolución de la construcción europea hacia un esquema federal.

En la Introducción destaca, además, el capítulo dedicado a « La elección de los miembros de las Cámaras», en el que Sánchez Sánchez y Lucio Gil comparan los distintos sistemas electorales agrupándolos de forma clara, en función de la fórmula electoral elegida, en sistemas electorales mayoritarios, sistemas de representación proporcional y sistemas electorales mixtos.

Tras subrayar numerosas equivalencias, donde los autores aprecian mayor diversidad es en el tipo de circunscripción electoral elegido, así como en el sistema electoral en sentido estricto. Circunstancias ambas que dificultan el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme, lo que constituye una asignatura pendiente en el proceso de construcción europea. Pese a todo, concluyen de forma positiva subrayando que, en cualquier caso, en el ámbito territorial amparado por el marco de la Unión Europea, los distintos sistemas electorales existentes garantizan sobradamente el ejercicio del derecho fundamental de participación política y la formación de las Asambleas representativas y Gobiernos de forma democrática.

Los capítulos que integran *la Primera parte*, pese a ir todos ellos bajo el título «organización y funcionamiento de los Parlamentos», podrían divi-

dirse en dos grandes grupos. El primero, más breve, analiza aquellas características esenciales que determinan la posición institucional de las Cámaras dentro de cada sistema de gobierno: por un lado, la relación entre los Parlamentos y el tiempo (el mandato parlamentario, los períodos de sesiones) y, por otro lado, la independencia de las Cámaras y de sus miembros, vinculadas, respectivamente, a la autonomía de aquéllas y a los derechos y prerrogativas de éstos. El segundo grupo, de mayor extensión, es el que realmente abarca el estudio de los órganos parlamentarios (Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Grupos) y su funcionamiento.

«El mandato parlamentario. La disolución anticipada y la prolongación del mandato. Las instituciones de continuidad.», dentro del primer grupo, es un claro ejemplo de las bondades del libro. Aquí, Arnaldo Alcubilla, tras unas breves consideraciones generales acerca del mandato parlamentario que sitúan al lector en la perspectiva correcta, centra su estudio en la reflexión sobre la terminación del mandato, tanto la natural como la anticipada, y las instituciones de continuidad del Parlamento.

Por lo que se refiere a la muerte natural de las Cámaras representativas, el autor recuerda que tras la caducidad del mandato parlamentario se oculta uno de los principios estructurales básicos del Estado democrático liberal: el principio de la temporalidad del poder. Vinculado al principio representativo, determina la periodicidad de las elecciones que, siguiendo la teoría de Finer, la mayoría de países comunitarios establecen en cuatro años. No es, sin embargo, el caso del Parlamento Europeo, para el que los Tratados constitutivos fijan un mandato de cinco años.

Como contrapunto de lo anterior, disolución, en sentido estricto, es para el autor la conclusión de la vida del Parlamento antes del término constitucionalmente establecido y en virtud de una voluntad ajena al mismo. Este instrumento, de indiscutible vigencia en el marco de frenos y contrapesos, ya no tanto entre los poderes del Estado sino entre los partidos políticos que dominan esos poderes, debe ir acompañado de lo que Loewenstein denominó «medidas de seguridad», con el fin de que lo que es, en principio, un elemento de equilibrio, no se convierta en un elemento destructor del propio sistema.

Al sistema institucional europeo le es ajeno el instituto de la disolución. Dentro del esquema orgánico comunitario, el Parlamento Europeo inviste a la Comisión Europea y puede retirarle su confianza sin que ésta disponga

de los instrumentos de acción equilibradora propios del sistema parlamentario. Como consecuencia, el Parlamento Europeo se convierte, apunta acertadamente el autor, en un órgano de representación permanente cuya renovación no puede ser anticipada sin excepción alguna, ni siquiera a través del mecanismo de autodisolución.

Por fin, y en lo que atañe a las instituciones de continuidad, tras examinar los distintos sistemas constitucionales europeos, Arnaldo Alcubilla llega a la conclusión de que no existe una fórmula constitucional única, sino que el derecho constitucional europeo ofrece una pluralidad de ellas entre las que no es ajena la ausencia misma de solución. Sin embargo, la fórmula prevista por la Constitución italiana, la denominada *prorogatio*, es considerada como la fórmula más completa y segura para el seguimiento de la actividad gubernamental en los períodos de interregno parlamentario, máxime en los actuales Estados de partidos. Por ello, en opinión del autor, y aún a pesar de las dudas que plantea en torno a la determinación del *dies ad quem* de la *prorogatio*, ésta se ha generalizado en el Derecho Constitucional europeo y es, por fin, el sistema instaurado en el Parlamento Europeo.

Perea Florencio y Terrón Montero completan, a continuación, el estudio sobre la relación entre los Parlamentos y el tiempo con su acertado análisis de los «Períodos de sesiones y sesiones extraordinarias de las Cámaras bajas de los Estados miembros de la Unión europea y del Parlamento Europeo», análisis en el que se pone de manifiesto que la actual división en períodos de sesiones y vacaciones parlamentarias no tiene más que una virtualidad prácticamente funcional, en tanto actúan, simplemente, como un método de ordenación de los trabajos parlamentarios.

En otro orden de cosas, y a fin de salvaguardar la independencia que el Parlamento precisa en el ejercicio de las funciones constitucionales que tiene encomendadas, el Derecho reconoce en favor de las asambleas legislativas un conjunto de facultades singulares, comúnmente conocidas como «privilegios de las Cámaras», que les permiten regular y gestionar por sí mismas su organización y actividad, y que constituyen el contenido esencial del principio de autonomía parlamentaria. A ella se encomiendan los dos siguientes capítulos: «La autonomía reglamentaria en los países miembros de la Unión Europea y el Parlamento Europeo», por Ripollés Serrano, y «La autonomía administrativa y financiera de los Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo», a cargo de Mollinedo Chocano, particulares muestras todas ellas de la autarquía parlamentaria que, a

pesar de su especificidad material, constituyen precisos índices generales reveladores de la independencia real de las asambleas legislativas.

Pero muchos otros son, además, los mecanismos con los que cada ordenamiento jurídico intenta garantizar la transparencia institucional. Junto a algunos tan dispares como la regulación de los Grupos de presión o la financiación de los Partidos políticos, tiene especial importancia la configuración del denominado «status» de los miembros del Parlamento: el conjunto de derechos, deberes y prerrogativas que tratan de asegurar su independencia individual. Entre ellos, las «Incompatibilidades y prerrogativas parlamentarias» y «La remuneración de los parlamentarios» son el objeto de estudio de Entrena Cuesta y García Fernández, respectivamente.

Con el título «La organización parlamentaria», se abre el segundo grupo de esta Primera parte, que es donde realmente se analiza la composición, funciones y funcionamiento de los distintos órganos en los que se estructuran las Cámaras representativas. Así, a los órganos de dirección y gobierno interno se dedican los capítulos escritos por Torre de Silva y López de Letona, «La Presidencia», y Arce Janáriz, «La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario europeo»; a «Las Comisiones parlamentarias» el capítulo escrito por Abellán Matesanz, para quien éstas son órganos regulares de trabajo indispensables en todas las asambleas legislativas como consecuencia del incremento de actividad y de las necesidades de control del Gobierno; y a «Los Grupos parlamentarios» el desarrollado por Araujo Díaz de Terán, donde se pone de manifiesto, una vez más, su discutida naturaleza jurídica. Cierra este grupo y con ello concluye la Primera parte del libro, el examen de los distintos usos, prácticas y normas que rigen el funcionamiento de las sesiones de los órganos colegiados que vertebran la vida de las asambleas representativas en «Sesiones parlamentarias. Debate y publicidad.», a cargo de Cavero Gómez.

La Segunda parte, dedicada a las funciones de las Cámaras, abre su estudio con el análisis de aquéllas consideradas como las más tradicionales: «La participación en la formación del ejecutivo», a cargo de Mayor Menéndez, y «La función legislativa de los Parlamentos europeos», donde Marín Riaño destaca en un Addendum las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam que han aumentado, considerablemente, los poderes legislativos del Parlamento Europeo, fundamentalmente a través de la conversión a regla casi general del procedimiento de codecisión.

Pero dejando al margen ambos artículos, en esta parte del libro se presta especial atención a la que, dentro del marco de la tan manida crisis de identidad del Parlamento, se considera la principal de sus funciones: la función de control, en sus más diversos aspectos.

Después del exhaustivo análisis de Lavilla Rubira sobre «El control típico de la actividad del ejecutivo: preguntas y comisiones de investigación», Sala Arquer pone de manifiesto la dificultad de realizar un estudio comparado acerca de «El control de la actividad normativa del ejecutivo», pues al materializarse éste en los Parlamentos nacionales sobre el Decreto-Ley y la legislación delegada, no encuentra fórmulas paralelas en el Parlamento Europeo. Resuelve, pese a todo, el autor y plantea con interés lo que, en su opinión, dentro del ámbito del Derecho Comunitario pudiera presentar algún punto de contacto con lo anterior: el problema del control parlamentario de las medidas de ejecución de naturaleza normativa.

De especial actualidad y brillantez en la exposición resulta el capítulo desarrollado por Montejo Velilla sobre «El control de la política del ejecutivo en materia financiera». Para el citado autor, si bien la institución parlamentaria extiende su función de control a la política financiera del gobierno, resulta incuestionable que ese control se realiza de manera tímida y sin los métodos específicos que requeriría una actividad como esa, pues una vez aprobado, la Cámara nunca ha contado con medios suficientes para realizar un seguimiento eficaz de la ejecución del texto presupuestario.

El sistema de control financiero que Montejo Velilla denomina clásico, consiste en la utilización de los instrumentos habituales para el ejercicio de la fiscalización política. Es decir, análisis políticos de los informes de los Tribunales de Cuentas, requerimiento por Comisiones parlamentarias especializadas, comparecencias de autoridades y funcionarios para dar cuenta de la ejecución del Presupuesto, preguntas parlamentarias, interpelaciones, etc...

Junto ha este sistema tradicional de control, muestra el autor cómo se ha ido desarrollando, en los Parlamentos de algunos Estados miembros, la iniciativa de crear órganos técnicos que pueden prestar apoyo y asesoramiento a las Comisiones especializadas en el seguimiento y ejecución de los Presupuestos. Estos órganos participan de la neutralidad de la Administración Parlamentaria y se deben regir por los mismos criterios deontológicos de aquélla. Se trata de las denominadas Oficinas Presupuestarias que, con el precedente de la CBO del Congreso de los Estados Unidos, tratan de

evaluar no sólo el grado de compromiso de los créditos presupuestarios, sino, también, la incidencia de las iniciativas legislativas sobre las previsiones anuales.

El ejemplo europeo más relevante lo constituye el Servicio del Presupuesto del Estado, creado en el Parlamento italiano, y que el autor califica como experiencia muy positiva en el seguimiento y control de las políticas financieras desarrolladas por las Administraciones Públicas, que ha permitido superar, en cierto modo, el concepto tradicional de control político.

Dentro de este esfuerzo que están realizando los Parlamentos para tutelar con instrumentos más modernos la repercusión financiera de las políticas públicas, cabe enmarcar la iniciativa del ordenamiento jurídico español que, en la Disposición Adicional vigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, ha creado en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados una Oficina Presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los órganos de las Cámaras y a informar a los Grupos parlamentarios y a los diputados y senadores sobre la ejecución, durante cada ejercicio, de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

Más recientemente, en junio de 1996, el Parlamento francés ha creado una Oficina Parlamentaria de Evaluación de las Políticas Públicas. La proximidad en el tiempo de su creación determina para Montejo Velilla que sea aún imposible realizar un balance sobre su funcionamiento.

Pese a estos ejemplos, el autor lamenta que las Oficinas Presupuestarias no sean todavía una práctica generalizada en todos los Parlamentos. Y buen ejemplo de ello es el propio Parlamento Europeo, que no cuenta con una unidad técnica especializada dedicada al seguimiento de la ejecución del Presupuesto. Además de la lógica intervención del Tribunal de Cuentas, es una Comisión el órgano encargado de controlar la ejecución del Presupuesto. Una Comisión que, dada su condición, presenta los límites de cualquier órgano parlamentario: no especialización de sus miembros, no cuenta con una unidad de evaluación propia, necesita trabajar con documentos elaborados por la Comisión o el Tribunal de Cuentas y no sobre sus propias investigaciones sobre la ejecución del Presupuesto.

Con todo, para Montejo Velilla el reto se encuentra planteado, y los Parlamentos del tercer milenio deberán ser capaces de controlar las políticas financieras de los Gobiernos con conocimiento de causa y con el contenido técnico suficiente para que sus consideraciones no sean exclusivamente políticas.

En «El control parlamentario de la política exterior», Benzo Perea argumenta que, frente a la afirmación originaria de que la política exterior de un país debería de ser determinada de forma autónoma por los Gobiernos sin que quepa injerencia alguna por parte del Parlamento, se han venido abriendo paso tesis favorables a la intervención del mismo, como ha ocurrido con el Tratado de la Unión Europea, que supone un punto de inflexión respecto del curso seguido por la construcción europea en etapas anteriores. Pese a todo, es opinión generalizada que las facultades normativas de control en política exterior atribuidas a las instituciones parlamentarias, tanto nacionales como europeas, son muy reducidas y están supeditadas, en todo caso, al poder de iniciativa reconocido con carácter general a los Gobiernos.

Dentro del ámbito de la Unión Europea, el autor, en una de las conclusiones quizá de tono más pesimista del libro, pone de manifiesto cómo la Política Exterior y de Seguridad Común dista bastante de avanzar a buen ritmo y destaca una serie de debilidades que deberían ser resueltas. En particular, se refiere a la necesidad de flexibilizar y, en consecuencia, favorecer la adopción de decisiones por medio de un sistema de mayoría no cualificada en las cuestiones de política exterior y de seguridad que no tengan repercusiones militares o de defensa, e insta al Parlamento Europeo a fortalecer su posición y fomentar su capacidad de anticipación respecto de las políticas y acciones que en este ámbito puedan adoptarse.

Con «El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la Unión Europea», en el que Delgado-Iribarren García-Campero incluye una nota bibliográfica exhaustiva, detallada y muy interesante, y «La sanción del control parlamentario: la responsabilidad política del ejecutivo», a cargo de Almendros Manzano, se cierra este grupo de capítulos dedicados específicamente a la función de control del Parlamento y se da paso a una serie que, bajo el epígrafe «otras funciones», aborda el estudio de aquellas consideradas atípicas o no clásicas, pero no por ello menos importantes.

En este sentido y ya en la recta final del libro, Álvarez Conde se ocupa de «La elección de miembros de otros órganos constitucionales» distintos

de la Comisión, prestando especial atención al Tribunal de Cuentas, al Banco Central Europeo y al Defensor del Pueblo. Respecto de éste último, llama la atención el significado subyacente que el autor descubre en esta institución, significado más importante que el inicialmente previsto sobre el papel y que, de alguna manera, justifica su existencia en el seno de un sistema que no es el estricto de división de poderes. Entre otros, para Álvarez Conde, el Defensor del Pueblo debe acentuar la sensación de ciudadanía en el marco de una opinión pública más bien escéptica hacia la Unión en ese aspecto y supone, de hecho, una proximidad más al ciudadano de a pie al otorgarle la posibilidad de presentar quejas directas a un órgano creado para defenderle de las instituciones y la Administración comunitaria.

Complemento de lo anterior es el estudio de «Las relaciones del Parlamento Europeo con otras instituciones comunitarias de control y fiscalización», escrito por Gil-Robles Gil-Delgado, que antecede al capítulo que, como no podía ser menos, pone el punto final a este libro de análisis comparado: «Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y los Parlamentos regionales», a cargo de Gil-Robles Casanueva.

Se cierra así, un libro redondo, muy completo, en el que se abren de par en par las puertas de las instituciones que nos representan y se ofrece luz sobre todos aquellos aspectos oscuros o más desconocidos de las Asambleas parlamentarias. Los capítulos especialmente comentados son una buena muestra de lo que el lector puede encontrar en «Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo», un libro necesario que, sin duda, viene a cubrir de forma importante una carencia que existía en la bibliografía dedicada tanto a las instituciones comunitarias como a las Asambleas representativas europeas.