

LA ESTRUCTURA INTERNA DEL PARLAMENTO EUROPEO

FERNANDO DORADO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ÓRGANOS DEL PARLAMENTO EUROPEO.—1. LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.—A) EL PRESIDENTE.—a) *Naturaleza, designación y mandato.*—b) *Funciones.*—B) LA MESA.—a) *Naturaleza y composición.*—b) *Los Vicepresidentes.*—c) *Los Cuestores.*—d) *Funciones.*—C) LA MESA AMPLIADA.—a) *Naturaleza y composición.*—b) *Funciones.*—c) *Propuestas de reforma.*—2. LOS ÓRGANOS FUNCIONALES: LAS COMISIONES.—a) *Importancia y competencias.*—b) *Sistema de Comisiones.*—c) *Composición.*—d) *Mesa de las Comisiones.*—e) *Funciones.*—f) *Actividad de control e información.*—g) *Publicidad de las sesiones.*—III. LA SECRETARÍA GENERAL.

I. INTRODUCCIÓN

Es posible que el Parlamento Europeo sea más una esperanza que una realidad consolidada. V. HERMAN y J. LODGE (1), después de un análisis exhaustivo de las competencias propias del Parlamento Europeo, llegan a concluir que, ni desde el punto de vista de la función legislativa, ni desde la perspectiva de la función financiera, y ni siquiera considerando la función de control, nos encontramos ante una institución que merezca el nombre de Parlamento, sino, a lo sumo, ante un cuerpo político en vías de desarrollo. Esta descarnada postura parece representar el sentir de buena parte de la doctrina que, desde un planteamiento tradicional, insiste en identificar la función legislativa como la central de la institución parlamentaria, aún en nuestros días, discutiendo tal carácter a aquellos organismos que carezcan de la misma en sentido estricto, como es el caso del Parlamento Europeo.

Sin embargo, aunque el tema de las funciones y poderes de la Asamblea creada por los Tratados de París (1951) y de Roma (1957) ofrece un interés que no puede ocultarse, y una trascendencia vital para el porvenir de la Comunidad Europea y su unidad política, el objeto de nuestro trabajo se refiere más propiamente a la organización del Parlamento Europeo, cuestión que ha sido escasamente

(1) VALENTINE HERMAN y JULIET LODGE, *The European Parliament and the European Community*; «The Macmillan Press», 1978, págs. 64-68.

tratada hasta el momento por la doctrina, menos preocupada por conocer la estructura interna, que por propugnar la ampliación de las competencias del mismo (2).

Pues bien, frente a esta postura, lo cierto es que hay que recordar que, como destaca J. L. BURBAN «los diputados europeos nunca se consideraron una "reunión de parlamentarios", sino siempre un verdadero Parlamento. Inmediatamente, en consecuencia, adoptaron sus estructuras». Esta afirmación de su naturaleza parlamentaria, encuentra su apoyo, además, en la existencia de un poder de auto-organización, como ha sentado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que se enraiza en el artículo 142, párrafo 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea que declara: «la Asamblea establecerá su propio reglamento interno por mayoría de los miembros que la componen» (3).

Hay que tener en cuenta que la organización de los poderes en el seno de la Comunidad Europea reposa sobre una organización institucional «cuatripartita» (4): Asamblea, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia. Cada uno de estos organismos sería una «institución» de acuerdo a tres criterios: 1) se trata de órganos dotados de poderes propios que les son conferidos por los tratados para la realización de las tareas confiadas a las Comunidades; 2) por regla general, sus miembros son designados por las instituciones de los Estados miembros; 3) gozan de autonomía jurídica, administrativa y financiera (5).

Pues bien, siguiendo este orden de ideas, si consideramos los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, tal y como

(2) Cabría recordar que, hasta el momento presente, parece que ya se ha hecho todo lo posible por aumentar los poderes del Parlamento Europeo sin modificar los Tratados fundacionales. El Acta Unica no parece añadir nuevos poderes, sino garantizar mejor los que ha ido conquistando en su política de pequeños pasos.

(3) Igual declaración se encuentra en el artículo 25, párrafo 1 del Tratado de París, constitutivo de la Comunidad Económica para el Carbón y el Acero, y en el artículo 112, párrafo 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

(4) J. MEGRET, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, volumen 9, págs. 1-2, «Editions de L'Université de Bruxelles, 1979».

(5) J. MEGRET, *op. cit.*, págs. 2-5.

ha sido propuesto por diversos autores, como una verdadera Constitución de las mismas, nos encontraremos con la posibilidad de aplicar principios constitucionales de honda raigambre. Así, podríamos considerar al Parlamento Europeo como un verdadero órgano constitucional de la Comunidad Europea. GARCÍA PELAYO señala que «una primera característica de los órganos constitucionales consisten en que son establecidos y configurados directamente por la Constitución», y, además «son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos» (6). Por tanto, y con la prudencia oportuna, cabe decir que el Parlamento Europeo es un órgano directamente establecido y configurado por los Tratados y al que se reconoce plena autonomía organizativa, de acuerdo con la doctrina constitucional que inspira la configuración de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros de la Comunidad Europea, lo que se traduce en el establecimiento de su propio Reglamento, que, en todo caso, habrá de ser conforme a los Tratados.

Hay que indicar, sin embargo, que el Reglamento del Parlamento Europeo no está sometido a un «control de constitucionalidad», que verifique su conformidad con los Tratados. Solo indirectamente, en el curso de un litigio concreto relativo a la validez de un acto en cuya adopción haya intervenido el Parlamento, podría pronunciarse el Tribunal de Justicia sobre la validez de alguna disposición reglamentaria. Esta insuficiencia puede ser corregida, como ha propuesto PESCATORE, a través de una interpretación amplia de las disposiciones de los Tratados, lo que sería conveniente de cara a ir formando lo que, todavía un tanto pretenciosamente, puede calificarse como un cuerpo de derecho parlamentario europeo.

El Parlamento Europeo ha ejercido la potestad de establecer su propio Reglamento desde que lo aprobó definitivamente el 23 de junio de 1958, y a lo largo de sucesivas modificaciones y revisiones, que encuentran un hito decisivo en la entrada en vigor, en

(6) M. G.^o-PELAYO: *El «status» del Tribunal Constitucional*, REDC, núm. 1, 1981.

mayo de 1981, de la versión actual del mismo (7), que ha tratado de acomodar la organización y el funcionamiento de la Asamblea a las necesidades surgidas con la ampliación del número de sus miembros, y su definitiva configuración como Asamblea representativa de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad, tras la celebración de las primeras elecciones directas en 1979.

Precisamente la propia procedencia plural de los miembros del Parlamento Europeo ha permitido que, a través de la evolución de su norma básica de organización y funcionamiento, se haya creado «en el nivel europeo un parlamentarismo nuevo que realiza la síntesis entre el sistema parlamentario de tipo anglosajón y el sistema parlamentario de tipo continental» (8). En la misma línea se ha señalado que el Reglamento actual es el fruto de un compromiso entre dos grandes tradiciones parlamentarias: «una, de origen esencialmente latino, pone el acento sobre el derecho de cada parlamentario a expresarse libremente de manera individual y a utilizar las sesiones del Parlamento para discutir el conjunto de las cuestiones importantes no solamente para el avance de la Comunidad, sino también para la defensa en el mundo de los valores democráticos de los que es portadora; la otra, de origen nórdico, pone el acento en la búsqueda de la eficacia y en la exigencia de un funcionamiento satisfactorio de la institución, con el fin de que esta última pueda cumplir su misión fundamental en el cuadro de los procedimientos legislativo y presupuestario» (9).

Por tanto, el estudio de las normas del Reglamento del Parlamento Europeo nos lleva a hablar, como hicimos anteriormente, de la progresiva conformación de un verdadero Derecho parlamentario europeo que recoge las tradiciones señaladas con anterioridad y que se afirma con el impulso de legitimación democrática que han supuesto las elecciones directas de 1979 y 1984. La práctica y los usos, tan decisivos en todo Derecho parlamentario habrán de irse

(7) Con posterioridad ha sufrido algunas modificaciones al compás de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea, en especial tras la entrada en la misma de España y Portugal.

(8) J. L. BURBAN y PIERRE GINESTET, *Le Parlement Européen*, PUF colección «que sais-je?», núm. 858, 1981.

(9) JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *Le Parlement Européen*, Ed. Económica, 1984, pág. 84.

consolidando, pero no cabe duda que los pilares básicos han sido ya levantados.

II. LOS ÓRGANOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde el punto de vista de su estructura interna cabe distinguir, al igual que en los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, entre los órganos de dirección —Presidencia, Mesa, Mesa Ampliada—, y los órganos funcionales, fundamentalmente las Comisiones. De este modo, y teniendo en cuenta lo expuesto en la introducción llegamos a la caracterización del Parlamento Europeo como un órgano representativo y, a la vez como un complejo orgánico, en cuanto que, para el despliegue de su actividad y el ejercicio de sus facultades de consulta y de control —tan importantes estas últimas en el parlamentarismo de nuestros días— requiere de una serie de órganos subordinados.

1. LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

A) EL PRESIDENTE

a) *Naturaleza, designación y mandato*

De entre los órganos de gobierno del Parlamento Europeo, el primero que destaca por su importancia, lógicamente, es el Presidente, sobre todo si se tiene en cuenta el fortalecimiento de su papel institucional que ha llevado consigo la última revisión del Reglamento. Al igual que ocurre en otros Parlamentos, como es el caso del nuestro, el Presidente forma parte de la Mesa de la Cámara, pero ello no supone obstáculo alguno para que deba ser considerado como un órgano unipersonal dotado de autonomía y de competencias propias.

El artículo 140, párrafo 1, del Tratado constitutivo de la CEE dispone que «la Asamblea designará de entre sus miembros al Pre-

sidente y a la Mesa» (10), más concretamente, la elección del Presidente tiene lugar en la sesión constitutiva del Parlamento tras la celebración de las elecciones correspondientes, o bien, en el transcurso de la legislatura, en la primera sesión que siga a la expiración del mandato presidencial. De acuerdo con el artículo 12.1 del Reglamento, las candidaturas «sólo podrán ser presentadas por un grupo político o por 10 diputados como mínimo».

El procedimiento, recogido en el artículo 13.1 del Reglamento, exige la obtención de la mayoría absoluta de los votos emitidos en las tres primeras vueltas, de suerte que en la cuarta vuelta, en la que será suficiente la mayoría relativa, sólo podrán mantener su candidatura los dos diputados que hayan obtenido en la tercera el mayor número de votos. Ciertamente esta regla trata de asegurar la existencia de un acuerdo entre los grupos políticos mayoritarios de cara a la elección del Presidente, que permita a éste aparecer no como un hombre de partido, sino con el carácter institucional que, hoy, como regla general, corresponde a los Presidentes de las Asambleas parlamentarias. Al mismo tiempo, cabe señalar con A. SOULOUMIAC que no puede olvidarse *a priori* el lugar que tienen los sentimientos nacionales en una elección que aparece a menudo como la primera gran batalla política de la nueva Asamblea» (11).

Hasta la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, la duración del mandato presidencial se limitaba al período de un año. Sin embargo, el impulso legitimador de dicha elección daría un mayor relieve a la figura de la persona encargada de dirigir el trabajo de la Asamblea parlamentaria europea, que se encontrará sin posibilidad de desarrollar una política propia para la institución en tan corto espacio de tiempo. Por eso, una de las primeras medidas del nuevo Parlamento fue ampliar la duración

(10) Igual disposición se encuentra en el artículo 23, párrafo 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica para el Carbón y el Acero y en el artículo 110 párrafo 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

(11) ALAIN SOULOUMIAC, «La présidence de L'Assemblée européenne depuis l'élection au suffrage universel direct des députés de la Communauté européenne», en «Revue du Droit Public», núm. 5, 1980, pág. 1307.

del mandato a dos años y medio, dividiendo así la legislatura en dos períodos iguales. (Hay que subrayar que, hasta el presente, la práctica instaurada supone la no reelección del Presidente saliente.)

b) *Funciones*

En cuanto a los poderes del Presidente, del examen de los textos y de la práctica, se deduce que son más amplios que los de sus homólogos nacionales. En efecto, en primer término, nos encontramos con la función típica de dirección del trabajo parlamentario. Así lo dispone el artículo 18 del Reglamento: «1. El Presidente dirige, en las condiciones previstas en el presente Reglamento, el conjunto de las actividades del Parlamento y de sus órganos. Dispone de todos los poderes para presidir las deliberaciones del Parlamento y asegurar su desarrollo normal.

2. El Presidente abrirá, suspenderá y levantará las sesiones. Velará por la observancia del Reglamento, mantendrá el orden, concederá la palabra, declarará el cierre de las discusiones, someterá a votación los asuntos y proclamará el resultado de las votaciones. Remitirá asimismo a las Comisiones las comunicaciones que sean de la competencia de ésta.»

Dentro del marco general proporcionado por el artículo citado, un análisis exhaustivo de las disposiciones reglamentarias nos va a mostrar la configuración de un modelo de presidencia reforzada que va más allá, incluso, de los modelos de presidencia fuerte que encontramos en diversos Parlamentos nacionales:

— En relación con el orden del día, dispone el artículo 55.1: «La Mesa establecerá el proyecto de orden del día sobre la base de un programa de trabajo elaborado por el Presidente previa consulta a los grupos políticos y las Comisiones.» Igualmente, según el artículo 56, el Presidente puede proponer la modificación del proyecto de orden del día sometido al Parlamento.

— Tiene un poder de calificación, ya que, de acuerdo con el artículo 54.3, «el Presidente determinará si son o no admisibles a trámite las enmiendas»; es decir, le corresponde juzgar sobre la aceptación de las mismas.

— Corresponde al Presidente decidir si las preguntas que se presentan son o no admisibles, así como determinar el orden en que serán tramitadas y la forma en que serán agrupadas, según dispone el artículo 44.2.

— A tenor del artículo 57, el Presidente tiene iniciativa para solicitar al Parlamento que se declare urgente la discusión de una propuesta que sea objeto de una consulta al Parlamento, y, además, respecto de los temas que se hayan acordado tramitar por procedimiento de urgencia, el Presidente determinará el momento de su discusión y el de su votación.

— Como desarrollo de lo expuesto en el artículo 18, le corresponde al Presidente el ejercicio del poder disciplinario que se concreta en la posibilidad de llamar al orden a un diputado, que puede culminar, en el supuesto de reincidencia, en su expulsión del salón de sesiones (artículo 68), y, en los casos graves, en la proposición por el Presidente de un voto de censura contra el diputado, que, de ser aprobado por la Cámara, puede suponer la prohibición de comparecer en el salón de sesiones por un período de dos a cinco días (artículo 69).

— Por otro lado, según el artículo 104, tiene iniciativa para convocar reuniones de las Comisiones.

— No menos importantes son los poderes administrativos y financieros del Presidente. Así, a tenor del artículo 115, «el Presidente procederá o hará que se proceda al compromiso y a la liquidación de los gastos, con sujeción al Reglamento financiero interno que establezca la Mesa, previa consulta a la Comisión competente».

Junto a las atribuciones que corresponden al Presidente en el ejercicio de sus funciones de dirección de la actividad parlamentaria pueden distinguirse otras que cobran sentido en el marco de las relaciones del Parlamento con los otros órganos de la Comunidad, ya tengan lugar dentro o fuera del recinto parlamentario. «En el primer caso, el Presidente juega un papel de intermediario; en el otro, aparece como el portavoz de la Asamblea» (12).

Sin duda alguna, el funcionamiento de la Comunidad Europea

(12) A. SOULOUMIAC, *op. cit.*, pág. 1317.

depende en buena medida del tipo de relaciones que se establezcan entre sus instituciones, de conformidad con las reglas de juego definidas por los Tratados (13) y desarrolladas, en lo que aquí nos interesa, por el Reglamento del Parlamento Europeo. Recordemos que varios de los mecanismos que han posibilitado la ampliación de las facultades de decisión y de control de la Asamblea han sido introducidos por vía reglamentaria. Así, y en relación con el papel que desempeña el Presidente de la Cámara, hay que referirse al procedimiento de concertación consagrado en el artículo 38 del Reglamento.

En efecto, éste dispone que «en relación con determinadas decisiones comunitarias importantes, el Parlamento podrá, al emitir su dictamen consultivo, iniciar, con la participación activa de la Comisión, un procedimiento de concierto con el Consejo, cuando éste se proponga apartarse del dictamen consultivo del Parlamento». Para llevar adelante este procedimiento, el Parlamento designa una delegación compuesta por un número de miembros correspondiente al de los miembros del Consejo, a cuyo frente se encuentra el Presidente del Parlamento o uno de sus Vicepresidentes. Si, como expresara SIMONE WEIL durante el ejercicio de su mandato presidencial, es prioritario el desarrollo de una concertación cada vez más estrecha entre el Parlamento y el Consejo, a ello puede ayudar el procedimiento descrito, más aún teniendo en cuenta el fortalecimiento de la institución parlamentaria derivado de su designación por medio de elecciones directas, en tanto que esta situación le da un mayor peso en el campo de su relación con el Consejo y la Comisión que, cada vez más sistemáticamente, habrán de tener en cuenta las opiniones emitidas por la Asamblea, lo que, a su vez, contribuye, aunque sea de una manera indirecta, a destacar el papel que el Presidente ha de desempeñar en ese complejo juego de relaciones institucionales propio de la Comunidad Europea.

También podemos hacer mención, en íntima relación con lo que acabamos de exponer, a la competencia atribuida al Presidente en el artículo 203 del Tratado constitutivo de la CEE (14), que regula

(13) Precisamente el Acta Unica trata de reforzar la colaboración inter-institucional a través del «procedimiento de cooperación».

(14) Este artículo fue modificado por el Tratado por el que se modifican

las normas básicas del procedimiento presupuestario, especificando en su apartado 7 que «cuando el procedimiento previsto en el presente artículo hubiere concluido, el Presidente de la Asamblea declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado».

Este precepto ha permitido al Presidente desplegar una actividad en ocasiones decisiva en el procedimiento presupuestario, como ocurrió en 1978 durante el conflicto que se suscitó entre el Parlamento y el Consejo, especialmente en torno a una enmienda referida al FEDER aprobada por el Parlamento.

Al mismo tiempo, es necesario destacar el papel conciliador que, con gran frecuencia, se ha visto obligado a adoptar el Presidente a lo largo del procedimiento a que nos venimos refiriendo, manteniendo contactos con los Presidentes del Consejo y la Comisión, o encabezando delegaciones parlamentarias que tratan de limar las diferencias que suelen aparecer a la hora de discutir el presupuesto, entre los órganos comunitarios.

Finalmente, es necesario referirse a una competencia asumida por el Presidente del Parlamento Europeo, que no tiene parangón en el ámbito del parlamentarismo de los Estados que forman la Comunidad, como es la recogida en el artículo 18.4 del Reglamento: «En las relaciones internacionales (...) el Parlamento estará representado por su Presidente, quien podrá delegar esos poderes».

Por tanto, junto a la representación genérica del Parlamento en todo tipo de actos, asume la representación en el campo de las relaciones internacionales, hecho que, como dice SOULOUMIAC, «adquiere una nueva dimensión con la elección de la Asamblea por sufragio directo y el alargamiento de la duración del mandato presidencial» (15). De hecho, desde 1979, ha sido frecuente que el Presidente se haya pronunciado sobre los diversos problemas internacionales que van más allá del marco estricto de la Comunidad, pero que, sin duda, preocupan a los parlamentarios europeos. Al mismo tiempo, en sus viajes al exterior de la Comunidad, suele

determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos, firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970. Igual disposición se encuentra en el artículo 78 del Tratado constitutivo de la CECA y el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

(15) A. SOULOUMIAC, *op. cit.*, pág. 1320.

ser tratado casi como un Jefe de Gobierno más que como el Presidente de una Cámara Parlamentaria. Quizá, como indican BURBAN y GINESTET, «se lo debe a la naturaleza internacional del Parlamento, pero también a que en ausencia de un Presidente del Consejo estable y de un Presidente de la Comisión que logra su autoridad del sufragio popular, a los ojos de la opinión pública aparece en cierta medida como una especie de Jefe de Estado europeo» (16).

Recapitulando, el Presidente se configura como la máxima autoridad del Parlamento Europeo, otorgándose a su figura un relieve especial, en cuanto se encuentra al frente de la única institución de la Comunidad Europea dotada de una plena legitimación democrática. Al tiempo se incardina dentro del modelo de presidencia fuerte, con competencias que exceden de las propias del Presidente de una Cámara nacional. En buena medida se sigue la línea del «speaker» británico, lo que se traduce igualmente en el carácter institucional de su figura, por encima de las querellas partidistas.

Sin embargo, debemos matizar que esta última orientación podría verse dañada por algunas disposiciones contempladas en el Reglamento de la Cámara. Concretamente la recogida en el artículo 18.3, que permite al Presidente hacer uso de la palabra en un debate, previo abandono de la presidencia hasta que finalice la discusión en curso, y, por otra parte, la contemplada en los artículos 21.3 y 23.3, que otorga al Presidente un voto de calidad, en caso de empate de votos en las deliberaciones de la Mesa y de la Mesa ampliada. Con todo, y a pesar de estos preceptos, el Presidente debe velar por el interés de la institución, aún con mayor diligencia que si se tratase de una Cámara de un Estado, dada la posición del Parlamento Europeo en el mecanismo comunitario, con el objetivo de extender y reforzar su influencia política. En definitiva, el papel político que corresponde al Presidente dependerá de que en su actuación sea capaz de aparecer como el Presidente del Parlamento Europeo, y no como el Presidente de una mayoría parlamentaria determinada.

(16) J.L. BURBAN y PIERRE GINESTET, *op. cit.*

B) LA MESA

a) *Naturaleza y composición*

Siguiendo a CHITI-BATELLI, podemos considerar a la Mesa del Parlamento Europeo no como «un órgano político, sino sustancialmente burocrático y de gestión» (17). Mencionada en el ya citado artículo 140 del Tratado constitutivo de la CEE, es designada por la Asamblea de entre sus miembros. Más concretamente, el artículo 21 del Reglamento del Parlamento dispone que: «1) La Mesa estará compuesta por el Presidente y los 14 Vicepresidentes del Parlamento. 2) Los cuestores serán miembros de la Mesa a título consultivo». Así, en la actualidad, la Mesa está compuesta por el Presidente, 14 Vicepresidentes y cinco cuestores.

Al frente de la Mesa se encuentra el Presidente, lo que no es obstáculo, como ya vimos, para que sea considerado, además de miembro de un órgano colegiado, un órgano unipersonal al estar dotado de una serie de poderes y ejercitar diversas funciones, que son distintas de las que propiamente corresponden a la Mesa. Además, el carácter extremadamente amplio de la composición de la Mesa viene a jugar a favor de la figura del Presidente, reforzando su papel y autoridad, y diluyendo la de la propia Mesa.

b) *Los Vicepresidentes*

Junto al Presidente existe, como decimos, un elevado número de Vicepresidentes, lo que resulta de la necesidad de asegurar una representación en la dirección de la Cámara, no sólo a los diversos grupos parlamentarios, sino también a los diversos Estados que se encuentran representados en la misma. Los 14 Vicepresidentes son elegidos en la misma sesión que el Presidente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 14 del Reglamento, que configura un sistema mayoritario.

En efecto, dispone el precepto citado que «se procederá a la elección de los Vicepresidentes mediante una papeleta única. Serán

(17) ANDREA CHITI-BATELLI, *Il Parlamento Europeo-Struttura, Procedure Codice Parlamentare*, Edizione Cedam, 1982, pág. 181.

elegidos en la primera vuelta, hasta el máximo de los catorce cargos por proveer y por el orden de los votos obtenidos, los candidatos que obtengan la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si el número de los candidatos elegidos fuere inferior al de los cargos por proveer se procederá a una segunda vuelta de votación, en las mismas condiciones, a fin de proveer los cargos restantes. Si fuere necesaria una tercera vuelta, bastará para proveer los cargos restantes la elección por mayoría relativa. En caso de empate de votos se proclamarán electos los candidatos de más edad (...); el orden de precedencia de los Vicepresidentes quedará determinado por el orden en que hayan resultado elegidos».

Los Vicepresidentes, como tales, y al margen de su condición de miembros de la Mesa, también actúan como elementos unipersonales, si bien en este caso sus funciones se limitan a sustituir al Presidente, según su orden de precedencia, en el transcurso de las sesiones plenarias, bien sea por ausencia, impedimento o porque aquél desee tomar parte en el debate. Su mandato, al igual que el de los restantes miembros de la Mesa, es de dos años y medio.

c) *Los cuestores*

En cuanto a los cinco cuestores, que como vimos, son miembros de la Mesa a título consultivo, son elegidos siguiendo las mismas reglas que para la elección de los Vicepresidentes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento. Su misión fundamental consiste en realizar aquellas tareas administrativas y financieras que les sean señaladas por la Mesa, siguiendo en este sentido el modelo de algunas Cámaras parlamentarias, como sucede en Francia o Italia.

d) *Funciones*

Respecto a las funciones de la Mesa, estudiada como órgano colegiado, existe una cláusula general de atribución de competencia recogida en el artículo 22.1 del Reglamento, al disponer que «la Mesa asumirá las tareas que le encomiende el Reglamento».

Más propiamente, podemos establecer una distinción entre las competencias que tienen un carácter más relacionado con la actividad parlamentaria en sentido estricto y aquellas otras de carácter organizativo, administrativo y financiero.

En relación con las primeras, cabe mencionar:

— Intervención en la elección de los miembros de las Comisiones. En efecto, según el artículo 92 del Reglamento, «se dirigirán las candidaturas a la Mesa que someterá al Parlamento propuestas que atenderán al logro de una representación equitativa de los Estados miembros y de las tendencias políticas».

— Igualmente, la Mesa podrá acordar provisionalmente la sustitución de miembros de las Comisiones, cuando se produzcan vacantes, a tenor del artículo 92.3.

— El Presidente, en nombre de la Mesa, remite a las Comisiones, durante las interrupciones del período de sesiones, los asuntos que han de examinar, de acuerdo con el artículo 94.1.

— Las cuestiones de competencia que surjan en el ámbito de las Comisiones pueden incluirse en el orden del día del Parlamento, a propuesta de la Mesa, según dispone el artículo 94.2.

— Es necesaria la conformidad de la Mesa para que una Comisión pueda encargar a uno o varios de sus miembros que desarrollen una actividad de estudio o de información, a tenor del artículo 94.5.

— Corresponde igualmente a la Mesa proponer al Parlamento la composición de las Comisiones de investigación, tal y como lo señala el artículo 95.2.

— Conforme al artículo 107, es competencia de la Mesa nombrar al ponente encargado de redactar el informe anual sobre las actividades del Parlamento Europeo destinado a la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa.

Por lo que se refiere a las competencias de carácter administrativo y financiero, cabe señalar:

— Con carácter general, el artículo 22.2 del Reglamento dispone que «la Mesa resolverá las cuestiones financieras y de organización relativas a los diputados, al Parlamento y a sus órganos».

— Además, «la Mesa, previa consulta a la Comisión competente, establecerá el número de los funcionarios y otros agentes, así como los Reglamentos relativos a su régimen administrativo y pecuniario», conforme al artículo 22.3.

— En el ámbito financiero, y partiendo del principio de que el Parlamento es dueño de su presupuesto, goza de autonomía en esta materia, corresponde a la Mesa establecer el anteproyecto provisional del estado de gastos del Parlamento, debiendo consultar a la Comisión competente sobre dicho anteproyecto, según dispone el artículo 114.1.

— De acuerdo con las ideas señaladas anteriormente, la Mesa establece el Reglamento financiero interno de la Cámara, previa consulta a la Comisión competente, a tenor del artículo 115.1.

— Asimismo, «la Mesa establecerá las disposiciones por las que haya de regirse el reembolso de los gastos y el pago de las dietas de los diputados», como expresamente señala el Reglamento en su artículo 4.

— Finalmente, es importante señalar que la Mesa designa al más alto funcionario del Parlamento Europeo, es decir, al Secretario general del mismo, que se encuentra al frente de un importante conjunto de servicios, indispensables para la buena marcha del trabajo parlamentario, y cuya composición y organización son establecidas igualmente por la Mesa, como dispone el artículo 113.2.

C) LA MESA AMPLIADA

a) *Naturaleza y Composición*

Al recoger la figura de la Mesa Ampliada, el Reglamento del Parlamento Europeo se inscribe en la corriente del parlamentarismo de nuestros días basado en el juego de relaciones que se establecen entre los grupos políticos, verdadera clave democrática del funcionamiento de toda Cámara parlamentaria. En efecto, la Mesa

Ampliada responde a las mismas necesidades que han llevado en Italia y Francia al establecimiento de una Conferencia de Presidentes, en el Bundestag alemán de un Consejo de Decanos, o en España a la consagración de la Junta de Portavoces, como órgano dotado de facultades decisorias importantes y con un contenido político indudable, en cuanto que en el mismo se encuentran representados todos los grupos parlamentarios sin excepción, de suerte que sus acuerdos se toman siempre en función del principio del voto ponderado.

En efecto, el artículo 23.1 del Reglamento dispone que «la Mesa Ampliada estará compuesta por la Mesa y por los Presidentes de los grupos políticos». Por ello, este órgano es calificado como «un verdadero órgano director del Parlamento» (18), o, si se quiere, «aparece formalmente como el órgano presidencial políticamente más importante, que concentra en sí la responsabilidad principal como guía político del Parlamento» (19).

En relación con la composición de la Mesa Ampliada, se plantea una cuestión que viene a poner de relieve la importancia que el grupo tiene en el Parlamento, hasta el punto que, puede decirse gráficamente, un diputado es menos diputado si no pertenece a un grupo político concreto. En efecto, en el Parlamento Europeo existe la figura del diputado no inscrito. Lógicamente, el conjunto de tales parlamentarios, dada la naturaleza de la figura, no constituye un grupo que pueda tener representación en la Mesa Ampliada. Sin embargo, y para evitar una marginación absoluta de tales diputados, el Reglamento establece, en sus artículos 23.2 y 17.2, que los mismos «delegarán dos de entre ellos para que asistan a las reuniones de la Mesa Ampliada en la que participarán sin derecho a voto».

b) *Funciones*

Con carácter genérico, la Mesa Ampliada asumirá las tareas que le asigne el Reglamento. Del examen de las mismas, resulta posible hacer una distinción entre aquellas que permiten a la Mesa Ampliada

(18) JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *op. cit.*, pág. 89.

(19) A. CHITI-BATELLI, *op. cit.*, pág. 181.

da actuar como un órgano decisorio y aquellas que la convierten en un órgano consultivo, lo que ocurre en muy escasas ocasiones.

Así, corresponde a la Mesa Ampliada:

— Según el artículo 24.2, de manera general, «adoptará decisiones sobre las cuestiones relativas a la organización interna del Parlamento y a las relaciones con las instituciones o las organizaciones extracomunitarias».

— Más concretamente, aprueba el anteproyecto del estado de gastos del Parlamento, una vez que, a tenor del artículo 114.2 la comisión competente haya formulado su opinión.

— De acuerdo con el artículo 9.4 podrá disponer que se modifique la duración de las interrupciones del período de sesiones mediante decisión razonada.

— Previo consentimiento de la Mesa Ampliada, el Presidente puede convocar el Parlamento a título excepcional, a petición de un tercio de sus miembros, según dispone el artículo 9.5.

— Corresponde igualmente a la Mesa Ampliada determinar la composición y la magnitud de los servicios administrativos a disposición de los diputados no inscritos, a tenor del artículo 27.3.

— Asimismo, según el artículo 28 «la Mesa Ampliada decidirá la distribución de los escaños de los grupos políticos, los diputados inscritos y las instituciones de las Comunidades Europeas en el salón de sesiones».

— Mayor importancia y significación política tiene el hecho de que, antes de cada período de sesiones parcial, la Mesa Ampliada establezca el proyecto de orden del día (artículo 55.1) (20).

(20) El principio general establece que el Parlamento Europeo es el dueño de su orden del día. Dentro del procedimiento que lleva a su definitiva aprobación, uno de cuyos momentos es el establecimiento del proyecto por la Mesa Ampliada, tiene lugar la reunión del Presidente con los presidentes de los grupos políticos más un representante de los diputados no inscritos y, en su caso, representantes de la Comisión y el Consejo, como establece el artículo 55.1 del Reglamento. En esta reunión se establece el proyecto de orden del día definitivo, lo que denota su trascendencia política, hasta el punto de que CHITI-BATELLI la considera como una de las instituciones que integran la Presidencia, en sentido amplio, del Parlamento Europeo.

— De conformidad con esa potestad de establecer el proyecto de orden del día, la Mesa Ampliada ostenta una serie de competencias en relación con las preguntas a la Comisión y al Consejo, recogidas en los artículos 42 y 43 del Reglamento. Así, las preguntas orales con debate se someten a la Mesa Ampliada, que podrá fijar el orden de su inclusión en el orden del día, y, en uso de su poder de calificación, decidir sobre la transformación de la misma en pregunta sin debate, bien con respuesta oral o escrita. Idénticas facultades le corresponden en relación con las preguntas orales sin debate.

— De acuerdo con el artículo 97.1, corresponde a la Mesa Ampliada consentir la constitución, en el seno de cualquier comisión, de una o más subcomisiones.

— Asimismo, en relación con las comisiones, cuando alguna de ellas, sin haber recibido solicitud de opinión o propuesta de resolución, quisiera elaborar un dictamen sobre asunto de su competencia, deberá contar con la previa autorización de la Mesa Ampliada, tal y como dispone el artículo 102.

Sin embargo, en alguna ocasión, como señalamos con anterioridad, la Mesa Ampliada actúa como un órgano consultivo.

— Así lo indica el artículo 9.5 del Reglamento, pues el Presidente, para convocar al Parlamento a título excepcional, cuando lo pidan la mayoría de sus miembros, la Comisión o el Consejo, sólo necesita consultar a la Mesa Ampliada.

— El turno de preguntas tendrá lugar en cada período de sesiones parcial, en los momentos que fije el Parlamento a propuesta de la Mesa ampliada (artículo 44.1).

c) *Propuestas de reforma*

En otro orden de cosas, cabe señalar que la Mesa Ampliada sigue, en cuanto a su composición, ya examinada, un esquema que presenta similitudes notables con el de nuestra Junta de Portavoces, diferenciándose, por tanto, del modelo italiano o francés de la Conferencia de Presidentes que agrupa no sólo a los presi-

dentes de los grupos políticos, sino también a los presidentes de las comisiones de la Cámara. Teniendo presente este modelo algunos autores como PALMER sugieren una reforma de la composición de la Mesa Ampliada, que dé cabida en su seno a los presidentes de las comisiones, o, alternativamente, la creación de un nuevo órgano en el que estén presentes. Este autor entiende, en efecto, que (21) «mientras las dos principales fuerzas que dominan el trabajo sustantivo del Parlamento son los grupos políticos y las comisiones, sólo una de estas dos fuerzas, los grupos políticos, están representados en la Mesa Ampliada». Sin embargo, en contra de la propuesta descrita se argumenta que la Mesa Ampliada perderá parte de su eficacia ya que, su número de miembros sería tal que se sobrecargaría su trabajo (22) y que, además, los presidentes de las comisiones se reúnen ya de una manera informal al comienzo de cada sesión. Pero el argumento que debería ser decisivo contra la propuesta expresada, el de que, en caso de aceptarse, se produciría una desnaturalización de la Mesa Ampliada, tal y como es concebida por el Reglamento, en cuanto que perdería su carácter de órgano en el que se concilian los intereses políticos contrapuestos de los diversos grupos parlamentarios y los intereses de la institución, representada por la Mesa con su Presidente al frente. Así, dar entrada en la Mesa Ampliada a los presidentes de las comisiones, sería disfuncional y no acorde con el carácter y la naturaleza de este órgano tan decisivo en la vida del Parlamento Europeo.

2. LOS ÓRGANOS FUNCIONALES: LAS COMISIONES

a) *Importancia y competencias*

Al igual que ocurre en los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, las Comisiones, en cuanto órganos funcionales, son esencialmente órganos encargados de preparar el trabajo del Parlamento Europeo, identificado éste con su reunión

(21) MICHAEL PALMER, *The European Parliament, What it is, —What it Does, —How it Works*, pág. 67. Pergamon Press, 1981.

(22) JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *op. cit.*, pág. 90.

plenaria. Este hecho pone de relieve la importancia que, para el buen desarrollo y resultado de la actividad parlamentaria, tiene el correcto funcionamiento de las comisiones. Para ello, han de contar con unos medios materiales suficientes y unos métodos de trabajo ágiles, que les permitan tratar con celeridad y profundidad todos los asuntos que les sean sometidos, antes de que sean elevados a la decisión final de la Cámara. Sin duda, hay que resaltar el papel de las Comisiones en el Parlamento Europeo, reforzado por el hecho de que las sesiones plenarias se celebran a lo largo de una semana cada mes, es decir, a intervalos más amplios de lo que suele suceder en los Parlamentos nacionales. Por lo demás, las competencias que, en líneas generales ostentan, se identifican con las del propio Parlamento Europeo: participar en la función de control político, contando para ello con diversos instrumentos recogidos en el Reglamento; participar en la función consultiva preparando las decisiones de la Asamblea plenaria; participar en la función financiera, especialmente la Comisión de Presupuestos.

b) *Sistema de Comisiones*

El Reglamento otorga una gran libertad al Parlamento para establecer sus comisiones, pues el artículo 91 dispone que aquél «constituirá comisiones permanentes o temporales, generales o especiales, y fijará sus atribuciones». Merced a esta libertad, el Parlamento ha optado básicamente por un sistema de comisiones permanentes especializadas en las grandes áreas de competencia comunitaria siendo su número de 18 en la actualidad (23), sin perjuicio de la constitución, cuando la ocasión lo requiere de comisiones de investigación sobre asuntos determinados. Estas comi-

(23) Las Comisiones permanentes son: Asuntos Políticos; Agricultura, Pesca y Alimentación; Presupuestos; Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial; Energía, Investigación y Tecnología; Relaciones Económicas Exteriores; Asuntos Jurídicos y de Derechos Cívicos; Asuntos Sociales y Empleo; Política Regional y de Ordenación del Territorio; Transportes; Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor; Juventud, Cultura, Educación, Información y Deportes; Desarrollo y Cooperación; Control Presupuestario; Reglamento y Peticiones; Verificación de Credenciales, Asuntos Institucionales; Derechos de la Mujer.

siones de investigación, de acuerdo con el artículo 95 requieren para su formación la previa solicitud de una cuarta parte de los miembros del Parlamento. Esta solicitud no es sometida a votación, sino que comporta preceptivamente la creación de la comisión, si bien el Presidente de la Cámara enjuicia si la solicitud es o no admisible.

c) *Composición*

Los miembros de las comisiones son formalmente designados por un período de dos años y medio, por el pleno del Parlamento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 92: las candidaturas se dirigirán a la Mesa, que someterá al Parlamento propuestas «que atenderán al logro de una representación equitativa de los Estados miembros y de las tendencias políticas». En realidad se hace «prevaler la representación de los grupos políticos sobre la toma en consideración de la nacionalidad de los parlamentarios» (24). Por tanto, el elemento decisivo en la realización de las propuestas no es la Mesa, sino que, en la práctica, los grupos políticos establecen acuerdos que son asumidos por la Mesa y ratificados formalmente por el pleno de la Cámara (25). De esta suerte, las comisiones son un fiel reflejo de la composición de la Cámara, lo que facilita sus trabajos y permite, en ocasiones, conocer con antelación cuál va a ser su decisión sobre un tema concreto. Por otro lado, cabe señalar que, con excepción de la Comisión de Verificación de Credenciales, que por expresa disposición reglamentaria cuenta con nueve miembros, las restantes no tienen un número fijo predeterminado de miembros, sino que éste suele ser objeto también de la negociación entre los grupos políticos. Finalmente, podemos señalar que, de acuerdo con el artículo 93 del Reglamento, cada grupo designa para cada comisión un «número de suplentes permanentes igual al número de miembros titulares».

(24) J. MÉGRET, *op. cit.*, pág. 78.

(25) En la práctica también a los diputados no inscritos se les aseguran los puestos en las comisiones.

d) *Mesa de las Comisiones*

En la primera reunión de la comisión posterior a la elección de sus miembros, ésta elegirá «un presidente y uno, dos o tres vicepresidentes, quienes constituirán la Mesa de la Comisión», como señala el artículo 98. Esta elección se realiza mediante votación secreta y se requiere obtener la mayoría absoluta de los votos emitidos en la primera vuelta, bastando la mayoría relativa en la segunda. En esta elección se vuelve a poner de relieve el papel protagonista de los grupos políticos, pues aquí de nuevo se produce un acuerdo entre los mismos para la designación de los presidentes y vicepresidentes de las comisiones, no de forma individual, sino global, para el conjunto de éstas.

Por analogía, hay que entender que el Presidente de la comisión dirige y coordina el trabajo de ésta, convoca sus reuniones (artículo 104.1) y propone el orden del día de las mismas que habrá de ser aprobado, modificado o rechazado por la propia comisión. Por lo demás, ya vimos que los Presidentes de las Comisiones no forman parte de la Mesa Ampliada, pero, en la práctica suelen reunirse al comienzo de cada periodo de sesiones parcial con el Presidente de la Cámara, y son consultados para la elaboración del orden del día de las sesiones plenarias.

e) *Funciones*

La función esencial de las comisiones es preparar las decisiones del Pleno del Parlamento Europeo. En efecto, una vez que la Comisión o el Consejo de las Comunidades formula una consulta o solicita un dictamen consultivo, el Presidente de la Cámara remite el asunto a la comisión competente. Puede darse el caso de que varias comisiones sean competentes en el tema. En estos supuestos, a tenor de los artículos 94.3 y 101.1, se designará una comisión competente para el fondo y se declarará la competencia de las otras para formular opiniones. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de las ocasiones, estos conflictos son más sustantivos de lo que pudiera parecer, dado que, como se ha dicho «traducen divergencias de opinión política entre las diferentes comisiones» (26).

(26) JACQUE, BIEBER, CONSTANTINESCO, NECKEL, *op. cit.*, pág. 106.

Una vez designada la Comisión competente esta puede operar procedimentalmente de varias maneras:

- 1) Un primer procedimiento abreviado sería el previsto en el artículo 99.1 del Reglamento, que permite a la Comisión aprobar una proposición sin elaborar dictamen. El presidente de la Comisión, o en su caso el Presidente del Parlamento, tienen competencia para recomendar este procedimiento. Por regla general cabe señalar que el mismo se utiliza cuando el Parlamento ha declarado urgente la discusión de una propuesta.
- 2) Puede utilizar el denominado procedimiento simplificado, por recomendación del Presidente de la Cámara o a iniciativa de su Presidente. En estos supuestos, según el artículo 99.2 se considerará al Presidente de la Comisión como ponente. La propuesta de la Comisión es sometida a voto sin debate en la sesión plenaria correspondiente.
- 3) Según el procedimiento ordinario, que requiere la designación de un ponente (27). En la práctica, el ponente es designado merced a un acuerdo entre los grupos políticos, cuyos portavoces en la Comisión se reúnen con el Presidente de la misma a este fin. A partir de este momento, el ponente se convertirá, a su vez, en el portavoz de la comisión.

El ponente elabora un informe que constituye la base sobre la cual la Comisión procede a deliberar con el fin de establecer su dictamen. Dicho dictamen constará, según el artículo 100.2 de una propuesta de resolución y de una exposición de motivos, indicando la posición de la Comisión. Una vez que la Comisión finaliza su dictamen, éste pasa al pleno, donde puede ser enmendado. En esta fase, el ponente sigue teniendo una importante presencia, pues le corresponde presentar el dictamen de la Comisión, y exponer las opiniones de la misma sobre las enmiendas que eventualmente puedan presentarse.

- 4) Otro procedimiento abreviado es el recogido en el artículo 33 del Reglamento, que aparece inspirado en los artículos 72 de

(27) También puede seguirse este procedimiento cuando tres miembros se opongan a que la Comisión siga los procedimientos previstos en el artículo 99.1 y 99.2.

la Constitución italiana de 1947 y 75.2 de nuestra Constitución de 1978, es decir, se trata de una atribución de competencia decisoria plena a la Comisión. El Presidente de la Cámara podrá proponer al pleno este procedimiento cuando se trate de cuestiones de carácter técnico y no sean de alcance general, pero no se aplicará cuando se oponga al menos una décima parte de los miembros del Parlamento. Igualmente, un tercio de los miembros de la Comisión puede solicitar que se devuelva el asunto al pleno.

Se ha discutido por algunos autores este procedimiento, por entender que los tratados fundacionales atribuyen un poder de consulta al Parlamento Europeo, identificado con su reunión en sesión plenaria, por lo que no parece que éste pudiera delegar una competencia expresamente atribuida por aquellos (28).

Sin embargo, no creemos que pueda objetarse la posibilidad de que el pleno de la Cámara, como órgano soberano, pueda en ciertos casos, delegar su capacidad decisoria última en otro órgano del Parlamento, como es una Comisión. Dado que la composición de las Comisiones es idéntica a la del pleno de la Cámara, no existe el riesgo de que, mediante este procedimiento, un asunto pudiese ser aprobado por una mayoría política distinta a la existente en la Cámara en pleno. Por lo demás, en la práctica esta posibilidad apenas ha sido utilizada hasta el presente por el Parlamento Europeo.

Todos los procedimientos que hemos examinado hasta ahora tienen su origen en una iniciativa externa al Parlamento. Sin embargo, las comisiones no sólo responden a los estímulos exteriores, sino que poseen una capacidad de iniciativa, si bien es cierto que sometida a autorización, que se reconoce en el artículo 102 del Reglamento. En efecto, a tenor de lo que dispone, una comisión que no ha recibido solicitud alguna puede elaborar un dictamen sobre un asunto de su competencia y presentar ante el pleno la propuesta de resolución correspondiente, pero siempre con la autorización de la Mesa Ampliada. De esta forma, la Mesa Ampliada ac-

(28) JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *op. cit.*, pág. 108-109.

túa, como dice M. PALMER «como un filtro» (29) que evita la discusión de asuntos que se plantean inoportunamente, aunque también puede entenderse que es un modo de controlar el que una comisión pueda extralimitarse de su ámbito concreto de competencia.

Lo cierto es que esta posibilidad que se concede a las comisiones puede ser un buen método para que el Parlamento participe en el «indirizzo político» de la Comunidad. En efecto, los dictámenes elaborados por iniciativa de las comisiones, pueden dar lugar a proposiciones de resolución aprobadas por el pleno, que manifiesten ante el Consejo y la Comisión la opinión de una Cámara elegida democráticamente, no sólo con respecto a cuestiones de carácter técnico, sino también sobre asuntos de mayor trascendencia política, que inciten a los órganos políticos de la Comunidad a actuar de una determinada manera o a presentar determinadas iniciativas ante la Cámara.

Otra manifestación de esta capacidad de iniciativa, significativa desde el punto de vista cuantitativo, es la concedida a todo Diputado, considerado individualmente, en el artículo 47 del Reglamento, para presentar propuestas de resolución. Estas propuestas pasan a la Comisión competente, que determina cual es el procedimiento adecuado para su examen, y decide si emite o no dictamen.

f) *Actividad de control e información*

Una vez examinados someramente los diversos procedimientos a través de los que las comisiones del Parlamento Europeo despliegan buena parte de su actividad, podemos ahora hacer referencia a algunos aspectos relacionados con el desarrollo de sus trabajos, que, a la vez, suponen una participación en el ejercicio de la función de control.

En primer término, cabe decir que la Comisión y el Consejo, a través de representantes cualificados, pueden participar en las reuniones, siempre «previa invitación del Presidente de la Comisión», como señala el artículo 104.3 del Reglamento. En la práctica,

(29) MICHAEL PALMER, *op. cit.*, pág. 85.

es frecuente que altos funcionarios o incluso los propios comisarios, si la cuestión lo requiere, acudan a las reuniones de las comisiones que corresponden con su área de actividad, al objeto de informar sobre las iniciativas de la Comisión y responder, en su caso, a las preguntas formuladas por los parlamentarios. Al tiempo, se han ido estableciendo igualmente vínculos cada vez más amplios entre las comisiones del Parlamento y el Consejo de las Comunidades, que se han incrementado desde que el Parlamento ha sido elegido por sufragio universal. Así, se ha consolidado la costumbre de invitar a los presidentes en ejercicio del Consejo de Ministros especializado correspondiente. Asimismo, en el marco de la Cooperación política, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 41.2 del Reglamento, al menos cuatro veces al año se celebran reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores o de su Presidente, con la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento, si bien estos encuentros se someten al principio de confidencialidad, al igual que aquellos que se celebren en el marco del procedimiento «Luns-Westertep» (30).

Por otro lado, las comisiones cuentan con importantes facilidades para obtener la información necesaria de cara al desempeño de su misión. Así, con carácter amplio, el artículo 94.5 del Reglamento permite que una comisión encargue, previa conformidad de la Mesa, que alguno o algunos de sus miembros realicen «una misión de estudio o de información», actividad que, conceptualmente, debe distinguirse de la desarrollada por las comisiones de investigación creadas para el estudio de un asunto determinado. Pero es que, además, recogiendo la tradición del parlamentarismo anglosajón, y sobre todo, del Congreso de los Estados Unidos, ha organizado un verdadero sistema de «public hearings», si bien es cierto que sometido a control y autorización.

En efecto, el artículo 104.3 autoriza que la comisión invite a cualquier persona a asistir a una reunión de la misma, y a que tome la palabra en ella. Pero es que, además, merced a una interpretación de esta norma, se ha establecido que, previa aprobación de la Mesa Ampliada, una comisión organice una audición de expertos cuando estime que dicha audiencia es indispensable para la buena marcha de sus trabajos sobre una cuestión determinada. Lo que resulta sig-

(30) Este procedimiento se refiere a la negociación de acuerdos de la Comunidad con Terceros países.

nificativo es que la celebración de estas audiencias son públicas, pues a ellas se permite el acceso de los medios de comunicación e incluso de público, lo que contribuye a realizar su importancia política.

g) *Publicidad de las sesiones*

Precisamente este ejemplo nos lleva a plantear el tema de la publicidad de los trabajos de las comisiones. En el Parlamento Europeo, como regla general, se sigue una norma de gran arraigo procedente de la tradición británica, que declara el carácter no público de las sesiones de las comisiones, salvo decisión en contrario de la propia comisión. Esta tesis, basada en la idea de que el trabajo en Comisión tiene un carácter provisional, y que, además, el carácter público de las sesiones dañaría la capacidad de diálogo, transacción y acuerdo entre los grupos políticos, no parece que, como regla general, pueda ser mantenida hoy en día. La importancia creciente del trabajo en las comisiones, a las que se desplaza una buena parte de la labor de control del Parlamento, y que llega hasta la adopción de un procedimiento de competencia decisoria plena de las mismas, requiere que la presencia, al menos de los medios de comunicación, no sea la excepción que confirme la regla. Hay un argumento adicional, expresado por diversos autores, que tiene una gran aceptación: si el Parlamento Europeo utiliza sobre todo su poder de influencia, tiene un gran «interés en dar la más amplia publicidad posible a sus trabajos» (31). Todas estas razones han permitido que, en la práctica, y a pesar de las disposiciones del Reglamento, cada vez sean más las reuniones de las comisiones que tienen un carácter público, lo que quizá desemboque en la oportuna reforma del propio Reglamento, para lo cual ya se han presentado iniciativas (32).

III. LA SECRETARÍA GENERAL

Es ya un lugar común el precisar que, en última instancia, la calidad del trabajo parlamentario depende, en buena medida, de

(31) JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *op. cit.*, pág. 114.

(32) Ya en 1979 un grupo de conservadores británicos propuso una enmienda que declaraba que «las sesiones de las comisiones sean públicas».

que la Cámara cuente con los medios adecuados y con unos servicios que le permitan desempeñar sus funciones de acuerdo con la importancia de las mismas. Por tanto, los órganos del Parlamento, tanto los de dirección como los funcionales, necesitan del apoyo de una administración profesional eficaz a cuyo frente se halle un alto funcionario parlamentario. De acuerdo con estas nociones, el Parlamento Europeo «estará asistido por un Secretario General designado por la Mesa» como indica el artículo 113.1 del Reglamento.

La persona designada para el cargo de Secretario General no ocupa, por tanto, un puesto político, sino que ejerce sus funciones bajo la dirección de la Mesa, con absoluta imparcialidad, y ostentando la máxima autoridad administrativa de la Cámara. En efecto, dice el artículo 113.2 que «el Secretario General del Parlamento dirigirá una Secretaría, cuya composición y organización serán establecidas por la Mesa». Concretamente podemos considerar que el Secretario General desempeña las siguientes funciones:

- Actúa como Secretario del Parlamento y, en calidad de tal, asiste y asesora a los órganos del mismo, especialmente a la Mesa y a la Mesa Ampliada, cuidando de la ejecución de sus acuerdos.
- Ejerce la dirección de los trabajos del Secretariado y administra su presupuesto.

El Secretariado, por su parte, aparece como una estructura cada vez más compleja y que ha ido creciendo inevitablemente con el paso del tiempo. Conviene reseñar, sin embargo, que la importancia del Secretariado se acrecenta en el caso que nos ocupa por la dispersión física del Parlamento Europeo y la discontinuidad de sus sesiones. Estas razones llevan a que el Secretariado contribuya a mantener la continuidad de los trabajos del Parlamento (33).

Hoy en día, el Secretariado está físicamente dividido en cinco Direcciones Generales:

1. Dirección General de Sesiones y Servicios Generales; ayuda al Secretario General a preparar y organizar las sesiones del

(33) JACQUÉ, BIEBER, CONSTANTINESCO, NICKEL, *op. cit.*, pág. 115.

Parlamento. Igualmente, tiene la responsabilidad de la publicación, edición y distribución de todos los documentos oficiales de la Cámara.

2. Dirección General de Comisiones y Delegaciones Interparlamentarias: provee todo lo necesario para el trabajo de las Comisiones, cuidando de la asistencia y asesoramiento de las mismas. Asimismo, prepara y organiza las reuniones con delegaciones parlamentarias de terceros países.
3. Dirección General de Información y Relaciones Públicas: suministra a los medios de comunicación, y al público en general, toda la información sobre la actividad del Parlamento. Organiza visitas al mismo y organiza oficinas de información en las capitales de los Estados miembros de la Comunidad.
4. Dirección General de Administración, Personal y Finanzas: se encarga de seleccionar el personal al servicio del Parlamento y de gestionar todos los asuntos relacionados con el mismo, incluyendo las prestaciones sociales. Asimismo, prepara y gestiona el presupuesto del Secretariado, se encarga del mantenimiento de los locales y edificios y cuida de que existan los suministros de material imprescindibles para el trabajo administrativo. Finalmente, también corresponde a esta Dirección la seguridad y el protocolo, así como proveer la existencia de interpretación en todas las actividades del Parlamento.
5. Dirección General de Investigación y Documentación: prepara notas, informes y documentación para uso del Presidente, la Mesa de las Comisiones, los grupos políticos o los parlamentarios individuales que así lo soliciten. Dispone de un servicio jurídico que elabora dictámenes cuando así es solicitado por los órganos de la Cámara y de esta Dirección depende la biblioteca del Parlamento Europeo. Asimismo, gestiona el «Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria».
6. Pueden citarse otras pequeñas unidades, como son los gabinetes del Presidente y del Secretario General, el Secretariado de los cuestores o la División de Control Financiero.

Toda esta estructura se nutre de funcionarios que no se encuentran sometidos a un régimen estatutario propio, sino que lo están al régimen general de los funcionarios de la Comunidad Europea. Sus intereses son defendidos a través de un Comité de Personal elegido cada dos años.

Ahora bien, para finalizar, quizá lo que interesa resaltar, con respecto a la burocracia del Parlamento Europeo son dos cuestiones: en primer lugar el aumento progresivo de la misma, al compás no sólo del acrecentamiento de las tareas y la influencia de la Cámara, sino también lógicamente, de las propias ampliaciones de la Comunidad, hasta el punto de que, hoy en día, más de tres mil funcionarios prestan sus servicios en la misma, cifra que, contra lo que pueda parecer no es demasiado elevada, sobre todo si se tiene en cuenta un segundo dato. Nos referimos a la curiosa composición de la burocracia parlamentaria en el caso que nos ocupa. En efecto, la propia naturaleza de la Comunidad convierte al Parlamento en una pequeña Torre de Babel, de suerte que prácticamente dos terceras partes del personal están vinculadas directa o indirectamente a los servicios de traducción e interpretación que absorben, por tanto, buena parte del presupuesto de funcionamiento de la Cámara.