

EL SISTEMA DE GRUPOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

MANUEL CAVERO GÓMEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—III LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—a) *Estructura política.*—b) *Estructura administrativa.*—c) *Financiación.*—d) *Funcionamiento.*—IV. LOS PODERES Y FUNCIONES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—V. LOS NO INSCRITOS.—VI. NATURALEZA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—1. *Las relaciones entre el grupo político y el partido.*—2. *Las relaciones entre el grupo político y el Parlamento Europeo.*—VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el mundo jurídico-político existen instituciones llamadas a ser permanente objeto de controversia. El ámbito comunitario europeo no es excepción. Frente a la general aceptación —en los términos diseñados por los Tratados constitutivos— de las restantes instituciones comunitarias (Comisión, Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia), el Parlamento Europeo —la Asamblea en los términos de aquellos Tratados— ha sido blanco de la atención de quienes se han internado en el entramado comunitario: unos han depositado en él la mayor de las confianzas como vehículo idóneo para el logro de la integración europea por encima de los intereses nacionales que presiden otras instituciones comunitarias; en el extremo opuesto se sitúan quienes consideran que el Parlamento Europeo es una institución invertebrada, que nació con taras sólo superables (y, según algunos, ni siquiera así) mediante una profunda reforma de los tratados originarios. Entre ambos polos se da un amplio y matizado abanico de posibilidades. Varios son los aspectos que acaparan la atención crítica sobre el Parlamento Europeo: por un lado, sus «poderes», sobre todo en comparación con los propios de los Parlamentos nacionales (aún a pesar de la «crisis del Parlamento») y con los de las restantes instituciones comunitarias; por otro lado, su organización, dentro de la cual se suscitan problemas como el «exceso burocrático», la pluralidad de sedes o el carácter y funciones de los grupos políticos, entre otros.

Es, precisamente, este último el objeto del estudio que en las páginas siguientes se pretende realizar. Los grupos políticos constituyen, sin duda, un elemento controvertido dentro de la estructura del Parlamento Europeo. Se debate su naturaleza jurídica, su cohesión y su funcionalidad. Por una parte, se afirma que el Parlamento Europeo es un Parlamento de grupos y no de delegaciones nacionales o de individuos (1), y, seguidamente se señala que, aunque no existiesen los grupos políticos, el Parlamento sería —estructuralmente— distinto, pero funcionaría —sustancialmente— del mismo modo (2). Se dice que los grupos políticos no sólo tienen atribuciones parlamentarias, sino que constituyen el lugar idóneo de encuentro a nivel europeo de las fuerzas políticas nacionales y sirven de base a la formación de partidos de dimensión comunitaria (3); frente a ello se niega la existencia de partidos «europeos» y se asegura la imposibilidad de que existan auténticos grupos parlamentarios (4). Unos entienden que a través de los grupos políticos es posible intervenir en la formación del «indirizzo» político mayoritario, especialmente frente a las posiciones nacionales más extremas (5); otros niegan que el propio Parlamento Europeo goce del poder de «indirizzo» político, lo que imposibilita la existencia de tal «indirizzo» en los grupos políticos. La enumeración de términos dialécticos sería casi inagotable. Sólo del examen de sus estructuras y funciones cabrá extraer algún juicio acerca de la naturaleza e importancia de los grupos políticos del Parlamento Europeo.

II. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Los reglamentos parlamentarios de las asambleas nacionales establecen diversos requisitos para la constitución de los grupos. Tales requisitos suelen consistir en la exigencia de un número mínimo

(1) En este sentido, GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento Europeo*, Maggioli ed., Rimini, 1983, pág. 13; CHITI-BATELLI, *Il Parlamento Europeo*. Ed. CEDAM, Padova, 1982, pág. 157.

(2) CHITI-BATELLI, *I 'poteri' del Parlamento Europeo*, Giuffré ed., Milano, 1981, pág. 180.

(3) GUIDI, *I gruppi...*, citado, pág. 13.

(4) CHITI-BATELLI, *I 'poteri' del Parlamento...*, cit.; pág. 175 y sigs.

(5) GUIDI, *I gruppi...*, cit., pág. 12.

de componentes, la constitución del grupo en momentos concretos a lo largo de la legislatura, la imposibilidad de formar grupo separado los parlamentarios que pertenezcan a un mismo partido o a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado, la firma de un escrito con el nombre de los componentes y de su portavoz, la suscripción de una declaración política más o menos precisa o ambigua, la conformidad de la denominación del grupo con el nombre con el que sus miembros concurren a las elecciones, ...

El Reglamento del Parlamento Europeo es la única fuente de Derecho comunitario externa al propio grupo político que regula aspectos de su formación y funcionamiento. El proyecto de Reglamento provisional de los Secretarios de la Asamblea de los seis Estados miembros originarios de la CECA nada decía al respecto; no se contemplaban, pero tampoco se prohibían. Probablemente subyacía la duda sobre si la Asamblea se asemejará a la de las organizaciones internacionales clásicas, o si, por el contrario, optaría por una configuración más próxima a la de los Parlamentos nacionales.

Mediante resolución oficial del 16 de junio de 1953 (6) se introduce en el Reglamento una disposición relativa a la constitución de los grupos políticos. Se establece la posibilidad de que los representantes de los Estados miembros en la Asamblea se organicen en grupos de acuerdo con su afinidad política, bastando nueve miembros para constituir un grupo (7). Algún autor (8) ha entendido que la adopción por la Asamblea de una estructura diferenciada de la propia de los órganos equivalentes en las organizaciones internacionales clásicas y semejante a la de los Parlamentos nacionales se debe, entre otras razones, al sentido ideológico y no nacionalista que los representantes en la Asamblea otorgaron al debate sobre las políticas comunes y, en particular, a la política social. En aquella resolución, la adhesión a un grupo político se configuraba como facultativa; quienes no se adscribieron a ningún grupo, no formarían el grupo mixto, sino que su *status* sería de

(6) D.O. del 21 de julio de 1953.

(7) En esta época la Asamblea estaba integrada por 78 representantes.

(8) FITZMAURICE, *The Party Groups in the European Parliament*, Farnborough-Lexington, Saxon house, 1975.

simples no inscritos. Los rasgos básicos de esta regulación no han variado desde entonces.

El vigente Reglamento, en su artículo 26, establece los requisitos precisos para la constitución de los grupos políticos. Tales requisitos son los siguientes:

a) «Los diputados podrán organizarse en grupos según sus afinidades políticas» (apartado 1 del artículo 26). Este primer requisito, la afinidad política, favorece la formación de grupos transnacionales; se superan las barreras nacionales y es el elemento ideológico el que aglutina a sus miembros. Sin embargo, la expresión «afinidad política» plantea la imposibilidad de su control jurídico: llegado el momento, ningún órgano de la Cámara podría hacer valer la falta de afinidad política para obstaculizar la constitución o continuidad de un grupo político. Es un principio político que en la práctica se interpreta de forma laxa; así, no se exige que los miembros provengan de un determinado partido y se da el caso de grupos donde conviven parlamentarios de dos partidos políticos distintos de un mismo Estado. Más aún, se formó el denominado «Grupo de coordinación técnica y de defensa de los grupos y de los diputados independientes» en cuya declaración constitutiva se especificaba que «cada miembro del grupo conserva su programa político, la libertad de palabra y de voto, sea en comisión o en pleno». Bajo este grupo se han asociado los radicales italianos, los daneses anti-CEE,... Otro tanto sucede en la actualidad con el grupo Arco Iris. Por otra parte, la afinidad política excluye como criterio agrupatorio el de la defensa de intereses particulares, locales o profesionales (lo que concuerda con la prohibición del mandato imperativo en el artículo 2 del Reglamento).

b) «Los grupos políticos quedarán constituidos previa entrega al Presidente del Parlamento de una declaración constitutiva que contenga la denominación del grupo, la firma de sus miembros y la composición de su Mesa. Esa declaración se publicará en el "Diario Oficial de las Comunidades Europeas"» (apartados 2 y 3 del artículo 26). La declaración constitutiva es un requisito formal sin contenido sustantivo. No es una declaración política ni de principios, sino simple manifestación de la voluntad de los firmantes de constituir un grupo político. Ello permite agruparse a dipu-

tado «grupo de coordinación técnica», cuya declaración constitutiva era manifiestamente formal. Los demás requisitos—firma de miembros, composición de su Mesa y publicación en el Diario Oficial— son similares a los exigidos en los Parlamentos nacionales y no plantean especiales problemas en su aplicación al Parlamento Europeo (9).

c) «Ningún diputado podrá figurar en la lista de varios grupos» (apartado 4 del artículo 26). Se trata de otro requisito común a los Reglamentos parlamentarios (10).

d) «El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de veintitrés si pertenecen a un solo Estado miembro. Este número será de dieciocho si los diputados pertenecen a dos Estados miembros y de doce si pertenecen a tres o más Estados miembros» (apartado 5 del artículo 26). La exigencia de un número mínimo de integrantes del grupo es típica de todo reglamento parlamentario. En el Reglamento del Parlamento Europeo, sin embargo, se combina el criterio estrictamente numérico con el de la plurinacionalidad, el cual favorece el carácter «europeo» de las deliberaciones. La combinación de ambos criterios favorece la creación de grupos transnacionales.

El requisito numérico ha sido objeto de mutaciones en los más de treinta años de vida del Parlamento Europeo. La resolución de 16 de junio de 1953, antes mencionada, por la que se permitía la constitución de grupos políticos, exigió un mínimo de nueve miembros. El número era lo suficientemente bajo como para que pudieran constituirse tres grupos: el liberal (el 20 de junio de 1953), con 11 miembros; el demócrata cristiano —hoy del partido popular europeo— (el 23 de junio de 1953), con 38 miembros; y el socialista (en esa misma fecha), con 23 miembros. En ese momento el número legal de miembros de la Asamblea era de 78. En 1958, el Parlamento pasa a contar con 142 miembros, exigiéndose 17 parlamentarios para formar grupo. En 1965 ese número

(9) Por todos, véanse los artículos 24.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 28.1 y 3 del Reglamento del Senado vigentes.

(10) Por todos, véanse los artículos 25.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 27.1 del Reglamento del Senado vigentes.

se redujo a 14 (artículo 36.5 del Reglamento entonces vigente) para permitir la constitución del grupo de la Unión Democrática Europea (gaullista y hoy denominado «reformista y de alianza democrática europea») el día 20 de enero de 1965, con 15 miembros. Tras la primera ampliación de la Comunidad, en 1973, que eleva a 198 el número de parlamentarios, los conservadores británicos y daneses fundan el grupo conservador europeo (hoy denominado grupo de demócratas europeos) el día 16 de enero de 1973, con 20 miembros. Ese mismo año, una modificación del Reglamento, mediante resolución de 16 de octubre, reduce a 10 el número mínimo, siempre que los componentes pertenezcan, al menos, a tres Estados miembros. Esta reforma, que introducía el criterio de la plurinacionalidad, se justificó por el ponente como elemento de creación de una auténtica conciencia europea. La reforma permitió la creación, el propio día 16 de octubre de 1973, del «grupo de los comunistas y afines», con 14 miembros. En 1979, en el marco de una revisión del Reglamento, se elaboró un dictamen en el que, teniendo en cuenta el aumento del número de miembros del Parlamento hasta 410 tras las primeras elecciones directas, se proponía el número mínimo de 29 diputados si todos pertenecían a un solo Estado miembro y de 21 si pertenecían, al menos, a dos Estados. La proposición no fue aceptada porque ponía en peligro la existencia del «grupo de coordinación técnica y de defensa de los grupos y de los diputados independientes», constituido tras aquellas elecciones en julio de 1979, con 12 miembros. El dictamen se reenvió a Comisión y el Parlamento buscó una fórmula de compromiso que cristalizó en la actual redacción del apartado 5 del artículo 26 del Reglamento, salvo que se exigían 21 miembros si eran de un solo Estado, 15 si eran de dos y 10 si eran de tres o más Estados miembros. Tras las elecciones de 1984, los grupos políticos del Parlamento Europeo son los siguientes: socialista (172 diputados), del Partido Popular Europeo (118 diputados), de los Demócratas Europeos (63 diputados), de comunistas y afines (46 diputados), Liberal, Democrático y Reformista (42 diputados), Reformista y de Alianza Democrática Europea (34 diputados), Arco Iris (20 diputados) y de Derechas Europeas (16 diputados). Además existen siete no inscritos.

Una última modificación de este requisito numérico se ha producido a consecuencia del ingreso de España y Portugal en la Co-

munidad Europea el pasado 1 de enero de 1986. La existencia de diputados españoles y portugueses ha elevado el número de miembros del Parlamento a 518, y los números mínimos de miembros necesarios para constituir grupo pasan a ser 23 cuando sean de un solo Estado miembro, 18 cuando sean de dos y 12 cuando sean de, al menos, tres Estados miembros.

Este requisito numérico es el único (junto al de carácter negativo reflejado en el apartado 4 del artículo 26 del Reglamento) que puede ser objeto de un control jurídico por la Presidencia del Parlamento.

El número de componentes de un grupo político no sólo tiene importancia en el momento de su constitución, sino que puede afectar, asimismo, al ejercicio de ciertas facultades. En ocasiones, el Reglamento atribuye una determinada competencia, no a un grupo político, sino a un número mínimo de diputados. Cuando ese número es inferior a 12 permite el ejercicio de la competencia a cualquier grupo, pues, como se ha señalado, el número mínimo con que ha de contar es de doce miembros. Sin embargo, en otras ocasiones, ese número se eleva a 23, con lo que los grupos políticos con un número de miembros inferior no pueden por sí solos ejercer la competencia. Ello sucede en la presentación de propuestas de modificación del proyecto de orden del día (artículo 56.1), en la solicitud al Parlamento de que se declare urgente la discusión de una propuesta que sea objeto de una consulta al Parlamento (artículo 57.1), o en la oposición a que el Presidente altere el orden habitual de votación de las enmiendas (artículo 74.3). Se produce una subdivisión de hecho entre los grupos políticos como consecuencia de la diversidad en el conjunto de sus competencias.

A lo largo de su vida, el grupo político puede sufrir cambios en su composición debido a la incorporación de nuevos miembros o al abandono de los existentes. El Reglamento del Parlamento contempla algunas de las consecuencias que, en determinados momentos, puede provocar el cambio de grupo político de un parlamentario. En su artículo 16.1 existe una nota explicativa, con el valor que a las mismas atribuye el artículo 111.6 del propio

Reglamento (11), según la cual «cuando un miembro cambie de grupo político conservará, si lo tuviera, su cargo en la Mesa o en la Junta de Cuestores, durante el resto de su mandato de dos años y medio». Por su parte, otra nota explicativa, en esta ocasión al artículo 92.1, establece que «cuando un miembro cambie de grupo político, conservará, durante el resto de su mandato de dos años y medio, los escaños que ocupe en las comisiones parlamentarias. Sin embargo, si el hecho de que un miembro cambie de grupo político altera la representación equitativa de las diversas tendencias políticas en una comisión, la Mesa, de conformidad con el procedimiento contemplado en la segunda cláusula del apartado 1, deberá presentar nuevas propuestas para la composición de esa comisión, en el entendimiento de que deberán garantizarse los derechos individuales del miembro que se trate». En este caso, el cambio de grupo político afecta a un órgano de la Cámara más político (la comisión) que institucional (la Mesa), y por ello acarrea consecuencias como la del eventual reajuste en la composición de la comisión.

Nada dice explícitamente el Reglamento del Parlamento Europeo acerca de la extinción del grupo político. Debe entenderse, sin embargo, que la pérdida de cualquiera de los requisitos exigidos para su constitución basta para provocar la extinción del grupo. Ello se traduce, en la práctica, en dos posibilidades (12): el acuerdo de autodisolución del grupo, pues si la constitución es un acto voluntario, el acuerdo en contrario debe servir para extinguirlo, y la pérdida de componentes de modo que el número total de los restantes quede por debajo del exigido por el artículo 26.5 del Reglamento para su constitución (13). Junto a estas

(11) El artículo 111.6 preceptúa: «Esas notas explicativas constituirán precedentes para la aplicación e interpretación futura de los artículos que se trate.»

(12) Ya se ha señalado que la pérdida de la afinidad política —requisito que establece el artículo 26.1 del Reglamento— es de imposible control jurídico.

(13) Algunos reglamentos parlamentarios prevén la posibilidad de que los grupos puedan continuar existiendo cuando el número de sus miembros, aunque se reduzca por debajo del exigido para su constitución, no sea menor a otro inferior que sirve de tope mínimo. No sucede así en el Reglamento del Parlamento Europeo.

dos posibilidades existe una tercera cual es la disolución del Parlamento Europeo, si bien, dado que el propio Reglamento prevé la continuidad del diputado no reelegido hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento sucesiva a las elecciones (artículo 7.2), ha de entenderse que esa misma continuidad afecta a los grupos políticos.

Hasta el momento nos hemos referido a los requisitos que el Reglamento del Parlamento Europeo establece para la constitución de los grupos políticos. Junto a él, los reglamentos internos de los grupos establecen también requisitos para la constitución, aunque, obviamente, no sean exigibles por la Presidencia del Parlamento. Algunos de esos requisitos son los siguientes:

- La pertenencia a un concreto partido nacional de indiscutible afinidad política con el grupo europeo.
- La declaración de adhesión a la ideología del grupo europeo.
- La pertenencia a partidos afiliados a las federaciones europeas de partidos.
- La posibilidad, similar a la que existe en la Asamblea Nacional francesa, de que diputados no miembros de partidos afiliados a la federación puedan considerarse «asociados».

III. LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Son muy escasas las referencias reglamentarias relativas a estos temas, lo cual resulta lógico pues, en los diferentes Parlamentos, los grupos parlamentarios gozan de autonomía para su organización. El artículo 26.2 del Reglamento del Parlamento Europeo menciona la existencia de una Mesa del grupo político y diversos preceptos se refieren a los Presidentes de los grupos (artículos 23.1, 48.2, 55.1, 65.1, 66.3, 86.1, 88, ...). Por ello, para conocer su organización se hace preciso acudir a las fuentes autónomas de regulación—sus reglamentos internos—y a la práctica de su funcionamiento.

a) *Estructura política*

A la cabeza del grupo político existe una Mesa integrada por un Presidente y un número variable de Vicepresidentes, lo que suele permitir la representación de los distintos Estados miembros y de los diferentes partidos políticos nacionales. También existe la figura del Secretario general, cuya función puede ser de una doble naturaleza, política y administrativa. A continuación existe lo que podría denominarse el Pleno del grupo, que adopta las decisiones relativas al «indirizzo» político, y en cuyo seno pueden albergarse subgrupos nacionales que reúnen a los parlamentarios de un mismo Estado y, en ocasiones, de un mismo partido político nacional. Es una estructura ampliable.

b) *Estructura administrativa*

Los grupos políticos están asistidos por un secretariado administrativo a las órdenes del Secretario general. Este personal no tiene el carácter de funcionariado permanente en el sentido del Estatuto, sino de «otros agentes» (14). El reclutamiento de los mismos corresponde a los propios grupos políticos, pues así lo dispone una resolución de la Mesa del Parlamento de 12 de diciembre de 1962. Todo ello sin perjuicio del apoyo administrativo que cada parlamentario recibe individualmente.

c) *Financiación*

La sección del Presupuesto de la Comunidad Europea reservada al Parlamento prevé dos partidas específicas para afrontar los gastos de los grupos: la participación en los gastos de la secretaría de los grupos políticos (partida n.º 37.05) y actividad política suplementaria (partida n.º 37.06).

(14) El estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades se regula en el Reglamento núm. 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968 (D.O. L. núm. 56, de 4 de marzo de 1968).

Sobre esta misma cuestión, cfr. la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, de 18 de octubre de 1977, en el caso 25-68 (Schertzer contra el Parlamento Europeo).

El criterio de asignación lo establece la Mesa del Parlamento sobre dos ejes: un importe anual igual para todos los grupos y otro variable en razón de su fuerza numérica. Desde 1973, debido a los mayores gastos que se ocasionaban por la plurinacionalidad de los grupos (incremento de las traducciones, de la impresión y difusión de documentos, etc...), se estableció el aumento porcentual de tales cantidades, acreciendo la cifra según el número de lenguas de los parlamentarios integrantes del grupo.

Mientras con la partida 37.05 se hace frente a algunos gastos de secretaría, a excepción del pago de sueldos, dietas y otras indemnizaciones, con los fondos de la partida 37.06 se financian actividades que, a pesar de su conexión con objetivos comunitarios, son externas a las atribuciones específicas del Parlamento Europeo, tales como el sostenimiento de las federaciones de partidos europeos. Por ello, los no inscritos, por decisión de la Mesa ampliada, no perciben fondos de tal partida.

En la práctica, y a estos efectos, el procedimiento presupuestario se inicia con una reunión administrativa de representantes de los grupos en la que se establece el montante de los créditos que corresponde a cada uno de ellos. Este proyecto se eleva por el Presidente del grupo político más numeroso a la Mesa de la Cámara, la cual, tras consulta a la comisión de presupuestos, fija el organigrama de personal que implica el organigrama del secretariado de los grupos (artículo 113.3 del Reglamento). La Mesa (artículo 114.1 del Reglamento) eleva consulta a la comisión de presupuestos sobre la previsión de gastos y el dictamen de ésta (artículo 114.2) es sometido a la aprobación de la Mesa Ampliada. El anteproyecto así establecido se envía (artículo 114.3) a la comisión de presupuestos, que procederá a establecer el proyecto de estado de previsiones y elevará dictamen al Parlamento.

El control de los gastos de los grupos políticos es puramente interno, aunque se prevé que cada grupo presente periódicamente al Presidente de la comisión de control del presupuesto un informe sobre la utilización de los fondos. Ello no afecta a la absoluta discrecionalidad y autonomía de los grupos en el gasto.

d) *Funcionamiento*

Los grupos políticos, normalmente, intentan elaborar posiciones comunes sobre los temas de debate. En las reuniones plenarios del grupo se definen las posiciones comunes relativas a un problema político o a la presentación de enmiendas a una resolución; la propuesta sobre la posición común suele partir del portavoz del grupo en la comisión competente, elaborada con asistencia del secretariado; en la reunión del grupo se manifiestan las distintas opiniones sobre el asunto a debate; la adopción de una postura común es, en ocasiones, difícil, y, en ciertos casos, se declara el voto libre.

Si se adopta una posición común, se distribuye un guión donde se indica la actitud a adoptar por el parlamentario en relación con cada enmienda o resolución.

La presencia de los parlamentarios y la disciplina de voto son supervisadas por el Presidente o un Vicepresidente del grupo, o por los «whips» especialmente encargados de esa tarea. Algunos grupos establecen medidas para evitar el absentismo de sus componentes, como, por ejemplo, las multas, aunque el más efectivo, esto es, la influencia en la confección de las listas de candidatos al Parlamento, les está vedado, pues se trata de una competencia de los partidos nacionales.

En este campo cabe, sin embargo, hacer algunas salvedades, pues es evidente que la contraposición entre la unidad que el Reglamento y la práctica imponen a los grupos políticos y la creciente diversidad política de los integrantes de los mismos, resulta muchas veces difícil de resolver. Unas veces los criterios nacionales y otras la actuación de los grupos de presión europeos —por ejemplo, los agricultores— ponen en aprietos la cohesión de los grupos.

La mayor parte de los grupos ha elegido la regla de la adopción de decisiones por mayoría para solucionar esta contradicción entre unidad y diversidad. Ello suscita críticas como la de LAPRAT (15), quien señala que los miembros de los partidos más pe-

(15) LAPRAT, *Les groupes politiques au Parlement Européen: la dialectique de l'unité et de la diversité*, «Revue du Marché Commun», núm. 286, avril 1985, pág. 225.

queños, o, lo que es más inquietante, de los países más pequeños, son obligados a inclinarse ante una decisión tomada por una mayoría que jamás podrán reunir.

Otros grupos, como el ecologista Arco Iris, han preferido no efectuar ninguna acción como grupo, de modo que cada partido actúa por su cuenta.

El propio LAPRAT, en el artículo mencionado, destaca la vía intermedia escogida por el grupo comunista y afines, del cual es Secretario general, consistente en buscar soluciones que permitan la «cohabitación» en su seno de la diversidad política y el trabajo en común. Cada partido miembro mantiene su independencia política y en las decisiones comunes tiene derecho de veto.

Dentro del grupo revisten particular importancia las funciones de su Presidente. Aquellas que afectan al funcionamiento institucional del Parlamento Europeo se regulan por el Reglamento de éste y son expuestas en el epígrafe siguiente, relativo a los poderes y funciones de los grupos políticos. Las funciones presidenciales *ad intra* se recogen, en su caso, en los reglamentos internos, y pueden consistir en:

- La coordinación de las iniciativas del grupo en las comisiones y en el pleno del Parlamento.
- La convocatoria y dirección de las reuniones internas del grupo.
- La supervisión de las iniciativas parlamentarias individuales de los miembros del grupo político.
- La negociación con otros grupos políticos.
- La relación con la estructura de la federación de partidos a la que corresponde el grupo, participando en las reuniones de sus ejecutivas.
- La representación del grupo.
- La obtención de las informaciones oficiales del Parlamento, que son transmitidas por la administración parlamentaria

al Presidente y al Secretario general, pero pocas veces a los diputados directamente.

Desde hace algún tiempo, se vienen celebrando consultas de los Presidentes de los grupos políticos con el Consejo de Ministros de las Comunidades sobre los grandes temas de la política comunitaria.

IV. LOS PODERES Y FUNCIONES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Anteriormente se ha puesto de relieve que el Reglamento del Parlamento Europeo es la única fuente de Derecho comunitario que norma la constitución de los grupos políticos. Otro tanto puede decirse de la regulación de sus poderes y funciones, en lo que se refiere a su actuación institucional en la Cámara. Ello no obstante, existen algunos ámbitos en los que actuaciones consuetudinarias podrían considerarse reguladoras de la actividad de los grupos. Examinaremos ambos aspectos sucesivamente.

En el Reglamento del Parlamento son varios los preceptos dedicados a regular la acción de los grupos políticos. Debe advertirse que no siempre se trata de competencias exclusivas de los grupos políticos; en estos casos de competencias compartidas se dan supuestos en los que la pertenencia al grupo supone una notable ventaja en relación a la situación del parlamentario individual. Para su exposición seguiremos el orden de su aparición en el Reglamento.

Artículo 12.1. La presentación de candidatos para los cargos de la Mesa del Parlamento Europeo sólo puede ser hecha por un grupo parlamentario o por 13 diputados como mínimo. Téngase en cuenta que los grupos políticos más pequeños pueden tener sólo 12 miembros (artículo 26.5). Por su parte, el artículo 17.2, párrafo primero, establece que «cuando se produjere la vacante durante una interrupción del período de sesiones, y hasta que se celebre la elección prevista en el apartado precedente (elección del sustituto del Presidente, Vicepresidente o Cuestor), el grupo político a que pertenezca el diputado cuyo cargo haya quedado vacante procederá a la designación de un candidato destinado a ac-

tuar como miembro interino de la Mesa». La designación de los candidatos a los puestos de la Mesa no presupone que ésta sea un órgano que vele por los intereses de los grupos; de su carácter de permanencia y neutralidad se encuentra ejemplo en la interpretación, ya reseñada, del artículo 16.1 del Reglamento.

Artículo 23.1. Los grupos políticos participan en la Mesa Ampliada a través de su Presidente o persona que le sustituya. Buena parte del «poder» de los grupos se halla aquí, al tener ocasión de intervenir en el órgano de gobierno del Parlamento; cada Presidente de grupo tiene un voto y el único que tiene voto de calidad es el Presidente del Parlamento. Conviene recordar que entre las funciones de la Mesa Ampliada se hallan las de decidir sobre las cuestiones relativas a la organización interna del Parlamento y a las relaciones con las instituciones o las organizaciones extracomunitarias (artículo 24.2); deliberar sobre las relaciones con los demás órganos e instituciones de las Comunidades Europeas (artículo 24.3); aprobar el anteproyecto de estado de previsiones del Parlamento (artículo 24.4); establecer el proyecto de orden del día (artículo 55); decidir acerca de la tramitación de las preguntas orales con debate (artículo 42); decidir sobre la modificación de la duración de las interrupciones del período de sesiones (artículo 9.4); ser consultada en la convocatoria excepcional del Parlamento (artículo 9.5); autorizar a las Comisiones la elaboración de un dictamen por propia iniciativa (artículo 102); proponer al Parlamento el momento en que debe celebrarse el turno de preguntas (artículo 44); y decidir la distribución de los escaños en el salón de sesiones (artículo 28).

Los Presidentes de los grupos políticos son, por tanto, figuras de primer orden en el ámbito del Parlamento, aunque no siempre ha sido así. En 1953, los Presidentes de los grupos no formaban parte de ningún órgano institucional. Hoy el Reglamento los reconoce y los incorpora a los órganos de la Cámara; además les atribuye competencias de modo expreso y directo tales, como ser consultados sobre la inclusión de temas en los debates de actualidad y de urgencia (artículo 48.2); establecer el proyecto de orden del día definitivo (artículo 55.1); ser consultados para la distribución del tiempo de uso de la palabra (artículo 65.1); tener prioridad en el turno de uso de la palabra cuando intervienen en nombre del gru-

po (artículo 66.3); poder solicitar el cierre del debate (artículo 86.1); y pedir la suspensión o levantamiento de la sesión en el curso de un debate o de una votación (artículo 88). Asimismo, cuando el Reglamento atribuye una competencia a un grupo político son los Presidentes de los mismos los encargados de ejercerla en su representación. Es el Reglamento de 1981 el que ha reconocido el poder de los Presidentes de grupo en toda su extensión.

Se ha señalado que la conferencia de Presidentes de grupos políticos es el órgano central de la actividad del Parlamento Europeo puesto que en la práctica decide todo: orden del día, organización de los trabajos,... Paralelamente, y *de facto*, funciona la conferencia de Secretarios generales de grupo a modo de COREPER, pues instruye el trabajo de aquélla, y, por extensión, incluso el de la Mesa Ampliada (16).

Artículo 30.1. «Cualquier grupo político o una décima parte de los miembros efectivos del Parlamento podrán entregar al Presidente del Parlamento una moción de censura a la Comisión». Es obvio que se trata de una facultad de enorme importancia, en la que se equipara a un grupo político (que puede tener sólo 12 miembros) con la décima parte de los diputados del Parlamento (cifra que actualmente se eleva a 52). La importancia viene dada porque, ante la débil posición del Parlamento Europeo frente a las demás instituciones comunitarias, la moción de censura constituye el instrumento más poderoso en manos de la Asamblea en su función de control de la actividad de la Comisión.

Artículo 34.2. Este precepto permite a un grupo político o a 13 diputados oponerse a que el dictamen de una comisión se someta a votación sin debate.

Artículo 42.1. Además de las facultades establecidas en este precepto que corresponden al Presidente del grupo en tanto que miembro de la Mesa Ampliada, ya señaladas *ut supra*, se reconoce a un grupo político (también a una comisión o a un mínimo de siete diputados) la iniciativa para formular preguntas a la Comisión, al Consejo o a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política. Incluso, «en cada período

(16) CHITI-BATELLI, *Il Parlamento Europeo*, cit., pág. 161.

de sesiones parcial todo grupo político podrá beneficiarse de oficio, y sin perjuicio de cuanto se dispone a continuación, del procedimiento de debate aplicado a una sola pregunta».

Artículo 42.5. (16 bis). Un grupo político (también una comisión o un mínimo de veintitrés diputados) puede solicitar el cierre del debate de una pregunta oral con debate, entregando al Presidente una propuesta de resolución con solicitud de votación pronta.

Artículo 45.1 y 5. «Un grupo político o un mínimo de siete diputados podrán pedir, antes del final del turno de preguntas, que se celebre un debate sobre la respuesta dada por la Comisión, el Consejo o los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política, en relación con una cuestión específica de actualidad y de interés general». En su caso, el primer orador será un portavoz del grupo político o de los diputados que hayan pedido el debate.

Artículo 48.1, 2 y 3. Reconoce a un grupo político o a 23 diputados la facultad de solicitar por escrito al Presidente la celebración de un debate sobre un asunto de actualidad que revista carácter de urgencia. Asimismo, un grupo político o 23 diputados pueden oponerse, mediante escrito razonado, a la decisión del Presidente del Parlamento sobre la lista de temas que habrán de incluirse en el orden del día del siguiente debate de actualidad y de urgencia; en esa lista debe existir un equilibrio entre las solicitudes de los grupos políticos. La oposición se traduce en una petición de que el Parlamento acuerde bien suprimir un asunto previsto para el debate, bien incluir en éste un asunto que no esté previsto, o bien ambas cosas. En el apartado 3 se regula la distribución del tiempo global de uso de la palabra entre los grupos políticos y los no inscritos.

Artículo 54 bis. 7. «Las enmiendas que, según el dictamen complementario (17), hayan obtenido menos de cuatro votos favora-

(16 bis) Durante la corrección de las pruebas de este artículo, se ha producido una modificación del Reglamento en la sesión del Parlamento del 10 al 14 de noviembre de 1986, por el que se establece en veintitrés (antes eran siete) el número de diputados individuales preciso para hacer tal solicitud.

(17) Este dictamen complementario es el que emite la comisión compe-

bles en la comisión, sólo se someterán a votación en sesión plenaria si un grupo político, una comisión o por lo menos 23 diputados así lo pidieren por escrito antes del comienzo de la votación.»

Artículo 56.1. Intimamente relacionado con el artículo 55.1, mencionado al exponer las facultades de los Presidentes de los grupos, este precepto señala que un grupo político o 13 diputados tienen derecho a presentar una propuesta de modificación del proyecto de orden del día en cada período de sesiones parcial.

Artículo 65.2 y 4. Se relaciona con las facultades de los Presidentes de grupo político establecidas en el artículo 65.1, ya reseñadas, de ser consultados por el Presidente del Parlamento para la distribución del tiempo de uso de la palabra. En el apartado 2 se establecen los criterios de distribución, que son:

a) La primera fracción del tiempo de uso de la palabra se distribuirá a partes iguales entre todos los grupos políticos.

b) La segunda fracción se prorrateará entre los grupos políticos según el número total de sus miembros respectivos.

c) Se atribuirá globalmente a los no inscritos un tiempo de uso de la palabra calculado según las fracciones acordadas a cada grupo político conforme a las letras a) y b) precedentes.

Por su parte, en el apartado 4 se dispone que «si se estableciere una distribución global del tiempo de uso de la palabra para varios temas del orden del día, los grupos políticos comunicarán al Presidente la fracción de su tiempo de uso de la palabra que se proponen dedicar a cada uno de esos temas. El Presidente velará por el respeto de los tiempos de uso de la palabra así acordados».

Artículo 77.1. El precepto establece que un grupo político (también 23 diputados) pueden obtener la votación nominal por llamamiento siempre que lo soliciten por escrito antes del comienzo de la votación.

Artículo 80. Frente a la duración de la explicación de voto

tente cuando, tras haber presentado un primer dictamen, se han presentado más de veinte enmiendas y el Presidente solicita dictamen complementario.

para el diputado individual, que es de minuto y medio, los grupos políticos tienen hasta tres minutos para esta función.

Artículo 86.2 Esta norma se relaciona con la contenida en el apartado 1 del artículo 86, que permite al Presidente del grupo solicitar el cierre del debate. Según el apartado 2, si se aprobare la propuesta o la moción, sólo podrá tomar aún la palabra un miembro de cada uno de los grupos que todavía no hayan intervenido en el debate.

Artículo 93.1. El tenor literal de este precepto es el siguiente (en su primer inciso): «Los grupos políticos podrán designar para cada comisión un número de suplentes permanentes igual al número de miembros titulares que representan a los diferentes grupos en la comisión.» Este precepto tiene gran importancia, no tanto individualmente considerado, como en relación con la aplicación en la práctica del artículo 92, cuyo contenido se expone al examinar las competencias no expresamente atribuidas a los grupos por el Reglamento, sino derivadas de la costumbre.

Artículo 106.2 y 3. Este precepto establece que la composición de las delegaciones interparlamentarias del Parlamento Europeo atenderá a la fuerza numérica de los grupos políticos y que serán éstos quienes designen a tales componentes.

Artículo 111.4. Regula las facultades de los grupos políticos en relación con la aplicación del Reglamento. Cuando existan dudas sobre la aplicación o interpretación del Reglamento, el Presidente puede remitir la cuestión a la comisión competente, la cual decidirá si es o no necesario proponer una modificación del Reglamento. Si considera que basta una interpretación, entra en juego el apartado 4 del artículo 111, según el cual «si un grupo político o al menos 13 diputados impugnaren la interpretación de la comisión competente, se someterá la cuestión al Parlamento, que se pronunciará por mayoría simple. En caso de rechazo se remitirá de nuevo la cuestión a la comisión».

Anexo III. En el Anexo III del Reglamento, relativo a los procedimientos aplicables al examen del Presupuesto general de las Comunidades Europeas y de los presupuestos suplementarios, diversos preceptos dan entrada a la actividad de los grupos políti-

cos, en este caso, en paridad de *status* con siete diputados o una comisión:

- El artículo 2 les permite presentar propuestas de fijación de un nuevo tipo máximo de aumento de los gastos no obligatorios en relación con el montante de los mismos gastos en el año en curso.
- El artículo 3 les habilita para presentar proyectos de enmienda al proyecto de presupuestos.
- El artículo 5 les faculta para presentar proyectos de enmienda al texto de los presupuestos modificado por el Consejo en segunda lectura.
- El artículo 6 les permite presentar una propuesta encaminada a rechazar el proyecto de presupuestos en su conjunto.
- El artículo 7 les faculta para presentar una propuesta de decisión, diferente de la adoptada por el Consejo, por la cual se autoricen gastos que excedan de la doceava parte provisional si se trata de gastos obligatorios.

Además de esta extensa relación de los poderes que el Reglamento atribuye explícitamente a los grupos políticos, cabe citar algunos casos en que éstos actúan consuetudinariamente:

1. El artículo 92 del Reglamento regula la composición de las comisiones. En el apartado 1 *in fine* dice: «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». El apartado 2 añade «se admitirán enmiendas a las propuestas de la Mesa, a condición de que sean entregadas por un mínimo de 13 diputados. El Parlamento se pronunciará sobre esas enmiendas mediante votación secreta». En principio, pues, las candidaturas pueden ser presentadas por cualquiera; en la práctica, son los grupos políticos los que presentan las candidaturas para la composición de las comisiones, facultad que viene ratificada, como advertimos, por la norma del artículo 93.1, según la cual corresponde a los grupos designar los suplentes permanentes de los miembros de las comisiones. Sólo después de haber llevado a cabo un primer reparto de los escaños

entre los grupos políticos se procede, en el seno de cada grupo, a una segunda división que toma en cuenta la representación de los Estados. Así, por ejemplo, el grupo Arco Iris puede tener interés en obtener escaños suplementarios en la comisión de medio ambiente, que los conservadores británicos ceden a cambio de escaños en la comisión de control presupuestario, encargada, entre otros asuntos, de controlar la actividad del FEOGA. Este acuerdo es formalmente sometido por la Mesa al Pleno, pero, en la práctica, su misma complejidad lo convierte en inmodificable.

2. Son también los grupos políticos los que, de común acuerdo, distribuyen los cargos de las Mesas de las comisiones (un Presidente y de uno a tres Vicepresidentes), cuya elección se regula en el artículo 98 del Reglamento.

3. Asimismo, los grupos políticos, a través de la conferencia de sus Secretarios generales, designan a los ponentes de los dictámenes.

4. En algún caso, el Reglamento, sin aludir expresamente a los grupos políticos, exige que se tenga en cuenta el equilibrio entre diversas tendencias políticas; ello sucede, por ejemplo, en el artículo 38.3 según el cual, la delegación del Parlamento Europeo participante en el procedimiento de concierto que tiene lugar cuando el Consejo de Ministros se propone apartarse del dictamen consultivo del Parlamento, entre otros aspectos, «deberá reflejar de modo equilibrado la diversidad de tendencias políticas presentes en el Parlamento». A su vez, el artículo 66.2 señala, en relación con la lista de oradores en las sesiones del Parlamento, que «el Presidente concederá la palabra atendiendo a que, en la medida de lo posible, sean oídos alternativamente oradores de diferentes tendencias políticas y en los diversos idiomas».

V. LOS NO INSCRITOS

En el Derecho parlamentario comparado son básicamente dos las soluciones que se dan al problema de los parlamentarios que, por una u otra causa, no forman parte de un grupo parlamentario concreto: en unos sistemas (España, Italia) se opta por la formación de un grupo mixto, lo que implica que todo parlamentario se

halla en un grupo y, por tanto, se encuentra en igualdad de condiciones frente a los restantes grupos; en la práctica, el funcionamiento del grupo mixto difiere —en mayor o menor medida— del de los demás grupos por la heterogeneidad de sus integrantes. En otros sistemas (Francia, República Federal de Alemania) se establece la figura del parlamentario «no inscrito», cuyo status es de peor condición que el del parlamentario miembro de grupo, favoreciéndose por esta vía la formación de grupos parlamentarios ordinarios.

El Parlamento Europeo, parlamento de grupos, ha optado por esta segunda fórmula. Las referencias reglamentarias a los no inscritos se inician con una resolución de 13 de noviembre de 1979, relativa al artículo 36 del Reglamento entonces vigente, por la que los parlamentarios que no se adhieran a un grupo político formarían parte de los no inscritos. A *sensu* contrario, se entiende que la adhesión a un grupo no es obligatoria. El Reglamento vigente señala en su artículo 27.1 que «se denominarán "no inscritos" los diputados que no se asocien a un grupo político». La peor condición de estos diputados ha llevado a la formación de grupos políticos tan heterogéneos como el de «coordinación técnica y defensa de los grupos y diputados independientes» al que nos hemos referido con anterioridad, o, también, del actual grupo Arco Iris.

Los no inscritos, pese a no formar un grupo político, tienen un cierto grado de organización, que, en alguna medida, les viene impuesto por el propio Reglamento cuando, por ejemplo, establece la presencia de dos de ellos en las reuniones de la Mesa Ampliada (artículos 23.2 y 27.2); esto exige un acuerdo entre ellos para nombrar las personas de sus delegados en la Mesa Ampliada.

El artículo 27.3 preceptúa que «los no inscritos dispondrán de servicios administrativos y de una secretaría cuya composición y magnitud serán de determinadas por la Mesa Ampliada, a propuesta del Secretario General, según el número de diputados no inscritos». Ello se encuentra estrechamente relacionado con el asunto de la financiación de los no inscritos, que difiere —en su perjuicio— notablemente de la de los grupos políticos.

A diferencia de éstos, los no inscritos tienen un presupuesto propio y no se benefician de unas cantidades fijas, ni por gastos

de secretaría, ni por el ejercicio de la actividad política suplementaria (que, como vimos, son los conceptos presupuestarios para la financiación de los grupos políticos). En alguna ocasión han solicitado—sin éxito—el acceso a la partida de actividad política suplementaria.

El derecho a disponer de una organización parlamentaria propia lo tienen—según GUIDI—en cuanto «articulaciones parlamentarias», pero no reciben financiación por actividades políticas pues no son «articulaciones políticas» (18).

Son varios los preceptos que el Reglamento dedica a la regulación de los no inscritos.

Artículo 23.2. Su contenido es el mismo que el del artículo 22.2, coincidiendo la redacción casi literalmente: «los diputados no inscritos delegarán dos de entre ellos para que asistan a las reuniones de la Mesa Ampliada en las que participarán sin derecho a voto». Aunque en número son más que los representantes de los grupos políticos, la exclusión de su derecho al voto les coloca en un status muy limitado. La asistencia de dos no inscritos se debe al intento de conciliar la diversidad de tendencias políticas que se registra entre estos parlamentarios. La negación de su derecho al voto radica en el deseo de privilegiar a los grupos políticos; algunos autores afirman que los no inscritos se comportan de un modo «aparlamentario» y ello debe implicar un coste.

Artículo 27.4. El contenido de este precepto es el siguiente: «El tiempo de uso de la palabra de los no inscritos se computará conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 65. El tiempo que así se obtenga se duplicará para tener en cuenta la gran diversidad de tendencias políticas existente entre los no inscritos y dar, en la medida de lo posible, a cada una de esas tendencias la posibilidad de expresarse. Cada no inscrito gozará del mismo tiempo de uso de la palabra. Si no lo utilizare podrá cedérselo a otro no inscrito». El artículo 65.2 ya fue expuesto al relacionar las funciones de los grupos políticos; en él se atribuye al conjunto de los no inscritos un tiempo de uso de la palabra similar al de un grupo político: una fracción igual a la de todo grupo y otra pro-

(18) GUIDI, *I gruppi parlamentari...*, cit., pág. 121.

porcional al conjunto de los no inscritos. El artículo 65.3 reproduce parcialmente el contenido del artículo 27.4.

Artículo 27.5. Según este artículo, «la distribución de los diputados no inscritos entre las diferentes comisiones se hará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 92». Una resolución de 6 de noviembre de 1973 estableció que todo no inscrito tiene derecho a un escaño en una comisión parlamentaria. Ello se interpretó en el sentido de que mientras otros diputados podían ser miembros de dos e incluso, más comisiones, los no inscritos sólo tenían derecho a un escaño, lo que perpetuó la resolución de 14 de mayo de 1975.

Artículo 48.3. Este precepto dispone que la distribución del tiempo de uso de la palabra de los grupos políticos y de los diputados no inscritos se distribuirá conforme a lo dispuesto en los apartados 2 a 4 del artículo 65, ya examinado anteriormente.

Artículo 55.1 (párrafo segundo). Por este precepto se habilita a un representante de los no inscritos para participar en la reunión del Presidente con los Presidentes de los grupos políticos en la cual se establece el proyecto de orden del día definitivo.

Fuera de la regulación reglamentaria y dentro de lo que sería una práctica que se va consolidando, se halla la participación de un portavoz de los no inscritos en las reuniones de los Presidentes o Secretarios generales de los grupos políticos para la negociación de los asuntos políticos y administrativos.

VI. NATURALEZA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

En el Derecho parlamentario, los grupos parlamentarios se debaten—en sede de naturaleza—entre su relación con el partido o coalición correspondiente y su relación con la propia Cámara. Este doble plano no falta en el ámbito de los grupos políticos del Parlamento Europeo, si bien se da con unas características peculiares.

1. *Las relaciones entre el grupo político y el partido.* Son relaciones eminentemente políticas que poco tienen que ver con las que se dan entre entes similares en el ámbito estatal. En los Parlamentos nacionales el grupo es el trasunto parlamentario del par-

tido o coalición y traduce al ámbito parlamentario los programas e iniciativas de éste; en el Parlamento Europeo no puede afirmarse que el grupo político sea expresión parlamentaria de un partido o coalición. Y ello por varias razones:

a) Porque en el ámbito comunitario, tras un grupo político existen dos o más partidos que, a su vez, pueden ser—y suelen ser—de distintos Estados miembros. A diferencia del ámbito estatal, el grupo político europeo no tiene tras él un partido europeo *stricto sensu*; no hay partidos unitarios de dimensión europea, sino, en el mejor de los casos, una federación de partidos de lazos ambiguos, con programas genéricos y en ocasiones intercambiables, que, en muchas ocasiones, no contemplan una política auténticamente europea, sino que trasponen al espacio comunitario las políticas exteriores nacionales de cada partido miembro, entre las que subsisten a veces profundas divergencias. La vinculación permanece más estrechamente entre el diputado y su partido nacional y la actuación de aquél viene marcada por éste. Ha de recordarse que los partidos que nutren de diputados al Parlamento Europeo no se enfrentan ante un electorado único, todos contra todos, sino que lo hacen ante distintos electorados, con diferentes reglas del juego y sin que exista proporcionalidad entre la población de cada Estado miembro y el número de escaños que le corresponden.

b) Porque son los grupos políticos los que dan origen a las federaciones de partidos europeos y no viceversa (19). Ello proporciona una mayor sustantividad al grupo político, si bien la adopción del sistema de elección directa ha contribuido al fortalecimiento de dichas federaciones.

El grupo político mantiene varios tipos de relación con los partidos: participación de miembros del partido nacional en las reuniones del grupo europeo, consultas recíprocas entre las direcciones de ambas entidades, relaciones del grupo político europeo con los grupos parlamentarios nacionales, posibilidad de doble mandato de los parlamentarios europeos, etc... En estas relacio-

(19) Esto no es extraño al Derecho parlamentario; los orígenes de los partidos en Inglaterra se hallan en los grupos parlamentarios de los Lores y los Comunes.

nes no se dan situaciones de supra o subordinación sino más bien de coordinación.

El grupo político también mantiene relaciones con las federaciones europeas de partidos: el Presidente del grupo puede formar parte del Comité ejecutivo de la federación, los componentes del grupo son miembros del congreso de la federación, el congreso puede hacer recomendaciones al grupo, la Mesa del grupo puede convocar con carácter extraordinario a la ejecutiva de la federación, el grupo contribuye a la financiación de la federación, etc... Como en el caso anterior, se trata, sobre todo, de relaciones de coordinación.

Como conclusión de lo anteriormente expuesto puede afirmarse que el grupo político no es un órgano de un partido nacional ni tampoco de una federación europea de partidos: no hay una rígida correspondencia entre grupo y partido y ello dota al grupo de autonomía.

De un modo descriptivo, podría definirse al grupo político como una entidad asociativa de carácter político que goza de autonomía política, normativa y administrativa, y que se halla en el origen de los embrionarios partidos europeos, a los cuales, en buena medida, sustituye en esta primera etapa de su desarrollo.

2. *Las relaciones entre el grupo político y el Parlamento europeo.* Debe notarse, en primer término, que no existen diferencias notables entre tales relaciones y las que se dan entre entidades semejantes en el ámbito nacional.

El Reglamento del Parlamento Europeo define el conjunto de competencias que corresponde al grupo político en el Parlamento, pero no le atribuye un estatuto jurídico preciso. Los grupos se encuentran así con una capacidad jurídica parcial y limitada, fundada en el Reglamento, que se proyecta en las actuaciones del grupo en el ámbito del trabajo parlamentario. En la mencionada sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (20), lo que se debate, entre otros aspectos, es la titularidad de la facultad de contratar al personal al servicio de los grupos políticos, y el Tribunal afirma que, por decisión de la Mesa del Parlamento de 12 de diciembre de 1962, el poder de concluir y de denunciar

(20) Ver nota núm. 14,

los contratos de empleo ha sido atribuido a los grupos políticos—en la persona de su Presidente—en lo concerniente al personal puesto a su servicio. En estos casos, el acto jurídico del grupo no se fundamenta, pues, en un poder propio y originario, sino en una delegación de poderes efectuada por el Parlamento Europeo.

Según GUIDI (21), si por órgano del Parlamento Europeo se entiende la articulación con la que se realizan los fines institucionales de la Cámara, los grupos políticos son órganos del Parlamento Europeo, pues desarrollan gran número de funciones en la organización del trabajo parlamentario. Para LAPRAT (22), los grupos políticos son órganos híbridos.

Cuando las fuentes de normación de los grupos políticos no les atribuyen una naturaleza jurídica precisa y cuando las funciones que cumplen son de naturaleza eminentemente política, resulta difícil concretar su naturaleza jurídica. Tampoco es este el lugar adecuado para hacer un examen de la teoría general de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Por ello, entendemos correcta la afirmación hecha por GUIDI, de que, cuando menos, los grupos políticos son «órganos de hecho» del Parlamento Europeo (23).

VII. CONCLUSIÓN

A la vista de la exposición efectuada sobre los distintos aspectos que concurren en los grupos políticos del Parlamento Europeo—constitución, estructura, poderes, naturaleza—y a modo de resumen pueden realizarse las siguientes observaciones:

1. El papel que han venido desarrollando los grupos políticos hasta hoy y el que puedan cumplir en el futuro se halla estrechamente relacionado con el que el Parlamento Europeo juega en el entramado comunitario. El desarrollo de las competencias del Parlamento Europeo, vinculado como se halla al progreso de la integración europea, será, sin duda, factor que prime una creciente importancia de los grupos políticos. El camino en esta dirección no resulta, sin embargo, fácil, como lo demuestran las tímidas re-

(21) GUIDI, *I gruppi parlamentari...*, cit., pág. 163.

(22) LAPRAT, *Les groupes politiques au...*, cit., pág. 220.

(23) GUIDI, *I gruppi parlamentari...*, cit., pág. 163.

formas del Parlamento contenidas en el Acta Unica Europea, sobre todo si se comparan con las más ambiciones previstas en el proyecto de Tratado de la Unión Europea.

2. Centrada así la cuestión, cabe afirmar que los grupos políticos, en su círculo de actividades, han desplegado una importante labor, tanto *ad intra* por su participación en las tareas parlamentarias, como *ad extra* por su papel en el nacimiento de las federaciones europeas de los partidos. No cabe decir que el funcionamiento del Parlamento Europeo sería sustancialmente idéntico si no existiesen los grupos políticos; la agrupación por razón de la nacionalidad impediría la creación de una—todo lo incipiente que se quiera—«conciencia europea», que ha tomado carta de naturaleza en determinados asuntos, con proyecciones ideológicas por encima de las fronteras nacionales; también es cierto que, para otras materias, la defensa de los intereses nacionales se hace presente en los debates del Parlamento Europeo, pero ello no resulta ilógico en una institución que forma parte de una organización supranacional y no de un Estado. Por otro lado, el nacimiento de las federaciones europeas de partidos constituye un primer paso—calificable de tímido, ambiguo, genérico o vago—en la creación de una estructura de partidos europeos más sólida que, a su vez, favorezca el proceso de integración europea.

3. Para terminar, la peculiar posición del Parlamento Europeo frente a las demás instituciones comunitarias lleva a los grupos políticos a manifestarse de forma distinta a sus homólogos en el ámbito nacional. En el Parlamento Europeo no existe un grupo o varios que apoyan al Gobierno y otros que integran la oposición; no hay, en sentido estricto, mayoría y minoría, con lo que el alineamiento de los grupos en posiciones políticas se produce según las materias debatidas; en ocasiones, incluso—por ejemplo en la controvertida materia presupuestaria—los grupos políticos adoptan una postura común de defensa del Parlamento frente al Consejo de Ministros. Por otra parte, el hecho de que las opiniones del Parlamento Europeo tengan en la actualidad un carácter escasamente vinculante—tanto desde la perspectiva política como desde la jurídica—permite a los grupos políticos defender posturas políticas que probablemente se matizarían más si tuviesen una mayor repercusión práctica.