

# Els nous poders de

**El Parlament Europeu que sorgirà de les eleccions del 9 i 12 de juny tindrà poders i competències noves per a afrontar unes exigències polítiques diferents a les d'etapes anteriors.**



L'esquema de divisió de poders a la Unió Europea respon de manera només parcial al tradicional de la divisió de poders. El poder executiu és exercit per dues institucions, el Consell de Ministres de la Unió i la Comissió Europea.

El poder legislatiu és exercit també pel Consell de Ministres i pel Consell Europeu de Caps d'Estats i de Govern, atès que és allà on s'aproven els Tractats i les modificacions a aquests tractats i on es decideixen les delegacions de poder a la Comissió Europea o el grau fins on el Parlament Europeu estarà associat als treballs d'elaboració de la legislació comunitària. El Parlament Europeu no té, doncs, la capacitat legislativa, que és allò essencial en qualsevol parlament d'un règim democràtic (vegeu gràfics de les pàgines 26 i 27).

A partir del nou Tractat de la Unió Europea (TUE), s'han ampliat les atribucions exclusives del Parlament en dos camps molt significatius: el procediment per escollir els seus diputats i l'organització i funcionament dels fons estructurals. El Parlament, però, continua privat de la capacitat d'iniciativa legislativa i de la capacitat de control sobre les decisions de la quantitat de comissions, grups d'experts, comitès de coordinació, subcomissions, etc., que constitueixen l'engranatge bàsic del funcionament comunitari.

La Comissió Europea ha vist confirmada a Maastricht la seva capacitat d'iniciativa i la seva responsabilitat en l'execució de les polítiques comunitàries. No deixa de ser curiós aquest sistema de poders on el teòric executiu, la Comissió, és qui té un cert poder legislatiu i on el poder teòricament legislatiu, el Parlament, no té més que una limitada capacitat de codecisió o de cooperació. Però com veurem seguidament, les competències en el procés d'elaboració de la legislació comunitària mai, o gairebé mai, són directes, sinó constantment indirectes.

**Poders pressupostaris.** El Parlament Europeu va començar a tenir competències pressupostàries l'any 1970, quan es va introduir un sistema de recursos propis de les Comunitats Europees. Abans d'aquesta data, com que hi havia un sistema de contribucions dels estats, el

Consell de Ministres era l'única autoritat pressupostària. Quan es va crear el sistema de recursos propis europeus, les competències pressupostàries van passar a ser compartides pel Parlament i pel Consell de Ministres segons una sèrie d'acords interinstitucionals que interpreten els principis dels tractats.

Al 1972 es va instituir un procediment de cooperació en l'elaboració del pressupost que ha estat insuficient per evitar greus conflictes entre ambdues institucions. L'essència dels problemes es troba en l'obscura delimitació de competències entre el Consell i el Parlament i en les repetides situacions d'exhauriment dels recursos propis, que han provocat la necessitat d'aportacions especials dels estats, cosa que el Parlament europeu no té força legal per a exigir.

El Consell de Ministres és responsable en última instància de tot el que es consideren "despeses obligatòries". Són les que deriven directament de les competències comunitàries, com ara la Política Agrària Comuna (PAC), que representa ja el 60% de les despeses europees.

El Parlament, de la seva banda, és responsable en última instància de les "despeses no obligatòries", és a dir, de les noves polítiques comunitaritzades els darrers anys (política regional, fons social europeu, medi ambient, energia, etc.). Les propostes del Parlament no poden ser rebutjades pel Consell, ja que el Parlament pot imposar-les en segona lectura per majoria de 3/5 parts dels seus membres, naturalment limitant-se sempre dins d'un cert sostre fixat per la Comissió Europea. Aquestes polítiques representen quasi el 30% de la despesa comunitària. El Parlament té el dret, des de 1975, de rebutjar "per motius greus", el projecte de pressupost global per majoria de membres i 2/3 parts dels vots emesos.

**Poders legislatius: concertació i consulta.** El procediment de concertació serveix per resoldre els problemes derivats de l'elaboració del pressupost i va ser instituit per una resolució del Consell de 1970. Això pretenia evitar que, si el Parlament es veia obligat a votar crèdits extraordinaris, ho hagués de fer sense la informació suficient. Aleshores, les tres institucions (Consell, Comissió i Parlament) es concerten al si d'una Comissió de Concertació.



# Parlament Europeu



EFE

A partir de 1980 el Parlament va intentar fer extensiu aquest procediment a tots aquells actes comunitaris amb implicacions importants, independentment que fossin financeres o no. Però com que el Consell només convoca la Comissió de Concertació quan no té intenció de seguir les recomanacions del Parlament i com que no té cap obligació de fer-ho si el Consell de Ministres no ho vol, aquest ha estat un procediment d'aplicació més aviat escassa.

El procediment de consulta és el més clàssic en les relacions entre el Parlament, el Consell de Ministres i la Comissió Europea. Aquestes dues últimes adopten un projecte d'acte legislatiu (reglament o directriu) i el transmeten al Parlament per tal que aquest n'emeti un dictamen. La Comissió i el Consell poden senzillament ignorar aquest dictamen (històricament, ha estat la pràctica habitual). Però des de 1986 amb l'entrada en vigor de l'Acta Única i més recentment amb el TUE, les coses han començat a canviar.

El Consell tramet al Parlament les propostes de la Comissió. Es debat en alguna de les comissions parlamentàries temàtiques i s'envia al plenari, el qual l'aprova en forma de resolució legislativa (de legislativa, de fet, només en té el nom). Finalment, és tramesa a les altres institucions. El president del Parlament i el de la comissió parlamentària corresponent en vigilen el compliment.

## **Poders legislatius: cooperació i codecisió.**

Un dels problemes més evidents del Tractat d'Unió Europea (TUE) és que delimita molt malament els casos en què ha d'aplicar-se un procediment o l'altre. Inclús en alguns casos en fixa dos o tres per un mateix àmbit competencial. El procediment de cooperació és semblant al de consulta, però té algunes diferències importants. Després que el Parlament ha fet una "primera lectura" de la proposta enviada pel Consell de Ministres, aquest últim organisme adopta per majoria qualificada una "posició comuna" i indica al Parlament les raons per les quals l'adopta. El Parlament disposa de tres mesos per pronunciar-se. Només poden presentar esmenes una Comissió parlamentària o un grup de 23 diputats. Individualment, els diputats només poden presentar una proposta global de devolució. Per a esmenar o rebutjar qualsevol proposta del Consell de Ministres, el Parlament ho ha de fer per majoria absoluta dels seus membres.

La Comissió té un mes per a reexaminar les esmenes aprovades pel Parlament. Pot acceptar

el text esmenat i, si no, ha d'enviar al Consell les esmenes que no ha acceptat. Aquest pot optar per acceptar per unanimitat les esmenes del Parlament o adoptar directament la proposta reexaminada que li faci la mateixa Comissió. Aquesta només podrà modificar-la per unanimitat en el termini de tres mesos, passat el qual la proposició caducarà.

El procediment de codecisió és la gran novetat del Tractat de la Unió Europea amb l'objectiu de fer més "transparent" el funcionament de les institucions europees. En aquest procediment, el Consell de Ministres perd el monopoli de la decisió final, a canvi de posar-se en acció un procediment feixuc i gairebé in-



compreensible per a qualsevol ciutadà normal.

Les dues primeres fases de la codecisió són igual que en el cas de la cooperació. Ara bé, si el Parlament acorda de rebutjar la posició comuna del Consell, aquest pot convocar un "Comitè de Conciliació", format a parts iguals per membres d'un organisme i de l'altre, per intentar arribar a un acord. Si es manté el refús a la proposició comuna del Consell per part del Parlament, l'acte es considerarà no adoptat.

Si el Parlament hagués aprovat esmenes i el Consell no hi estigués d'acord, es convocarà el "Comitè de Conciliació". Un cop aprovat el dictamen d'aquest comitè, Parlament i Consell tenen sis setmanes per aprovar el nou text. Si una de les dues parts no l'accepta, es considera no adoptat. Això pot considerar-se com un dret de vet per part del Parlament Europeu, però es tracta d'un dret de vet negatiu, ja que no serveix per a fer un nou text, sinó senzillament per a paraitzar el procediment, la qual cosa no anima massa els diputats, que tindran molta cura de no forçar situacions límit. Però, si més no, els inconvenients derivats de la paràlisi del procediment poden forçar al Consell i a la Comissió a

estar més atents a les propostes dels diputats.

Si el text no hagués estat aprovat pel Comitè de conciliació, el Consell pot confirmar la seva posició comuna, que passaria novament al Parlament en tercera lectura. Si en un termini de sis setmanes, el Parlament el torna a rebutjar, el text es considera com a definitivament rebutjat. Nova oportunitat per exercir el dret de veto per part del Parlament Europeu, tot i que amb els mateixos inconvenients que per a la segona lectura. El TUE reconeix el principi segons el qual és preceptiu consultar al Parlament per adoptar qualsevol mena d'acord internacional. Hi ha una excepció, que per la seva importància convé assenyalar, que són els acords comercials. Aquests acords seran aprovats només pel Consell i la Comissió. Les implicacions d'un tema com el GATT mostren el profund error que suposa privar de l'aprovació dels ciutadans europeus afers de tanta transcendència.

**Poders de control.** El control que fa el Parlament Europeu es concreta per diverses vies. D'una banda hi ha les preguntes escrites i orals, que com a qualsevol parlament, permeten als diputats interpel·lar el Consell de Ministres o la Comissió Europea. D'altra banda, la cambra nomena la Comissió, única institució responsable davant seu. Segons el TUE, el president de la Comissió, que de fet continua essent nomenat pels estats, s'haurà de sotmetre a un vot d'investidura i serà investit per un període de cinc anys, coincidint amb la legislatura del Parlament.

També existeix la moció de censura, que el Parlament pot presentar, sempre en referència a la gestió de la Comissió i mai sobre la del Consell de Ministres. Si la moció és aprovada per dos terços de vots emesos amb quòrum, la Comissió hauria de renunciar col·lectivament. Per controlar el Consell de Ministres, hi ha un procediment especial, que és el recurs per omissió. El TUE autoritza el Parlament a demandar, davant el Tribunal de Justícia, el Consell de Ministres si aquest no adopta decisions sobre una matèria en què està obligat a fer-ho i en els terminis que ho ha de fer.

Des del naixement de les institucions europees, els ciutadans tenen el dret, individualment o col·lectivament, d'adreçar peticions al Parlament Europeu. Les peticions són rebudes per la comissió parlamentària de peticions, que dictamina sobre la seva admissibilitat, demana informació a la Comissió Europea i, un cop consultades altres comissions, elabora un informe final que pot ser elevat al ple del Parlament.

Recordem que va ser l'ús d'aquest dret de petició per part de 100.000 ciutadans de Catalunya el que va permetre engegar el procés que va concloure amb l'aprovació en el Parlament europeu d'una resolució sobre la llengua catalana, que no era legislativa ni res semblant però que va ser tramesa a les altres ins-

**Des del naixement de les institucions europees, els ciutadans tenen el dret, individualment o col·lectivament, d'adreçar peticions al Parlament Europeu. Les peticions són rebudes per la comissió parlamentària de peticions, que dictamina sobre la seva admissibilitat, demana informació a la Comissió Europea i, un cop consultades altres comissions, elabora un informe final que pot ser elevat al ple del Parlament.**

titucions europees per a la seva informació.

Aquest dret ciutadà es veurà reforçat quan es designi un mediador –figura equivalent a la del síndic de greuges–, el qual ajudarà els ciutadans en front de tan llunyanes i tortuoses institucions.

Cal acabar parlant del dèficit democràtic de les institucions europees. A banda del dèficit intrínsec, n'hi ha un altre de causat per la manca de competència dels parlaments nacionals per controlar certes matèries sobre les quals perden competències. Com que encara no són controlades pel Parlament Europeu, queden al lliure albir del Consell i la Comissió Europees. Ja hem vist que aquesta última només pot ser parcialment controlada per la cambra.

El control sobre les decisions del Consell de Ministres hauria de poder ser exercit, pel que fa a les posicions que defensa cada ministre estatal, des del país respectiu. Els parlaments estatals tenen, però, nul·les o escasses possibilitats de controlar la participació del seu govern en el procés comunitari. Alguns estats han creat organismes específics dins del seu parlament estatal on els ministres han de debatre les posicions que defensaran als consells de ministres comunitaris. En el cas català, hem d'afegir un altre obstacle: la manca de previsió per a la participació de les regions europees en l'adopció de decisions, ja que el Comitè de les Regions té encara només caràcter consultiu.



**El control sobre les decisions del Consell de Ministres hauria de poder ser exercit des del país respectiu. Els parlaments estatals tenen, però, nul·les o escasses possibilitats de controlar la participació del seu govern en el procés comunitari.**

La conclusió inevitable és que cal reformar aquests mecanismes per tal que el ciutadà entengui les relacions entre institucions europees i institucions nacionals. La Conferència intergovernamental de 1996, que té com a objectiu començar una nova reforma dels tractats, esperem que podrà posar-hi remei. Avui per avui, qualsevol semblança entre la cambra europea i un parlament normal és pura coincidència. **Antoni Montserrat** (Luxemburg)

# L'economia del país Amb força a Europa

El futur de l'economia del país passa per Europa. Només si Europa va bé, nosaltres anirem bé. Per això, la coalició Convergència i Unió, UPV Unitat del Poble Valencià i PSM Nacionalistes de Mallorca impulsarà el **rellançament econòmic** i la **creació de llocs de treball** com a objectius prioritaris.

Per això, vetllarà per l'establiment efectiu del **Mercat Interior Europeu**, impulsarà els avenços de la **Unió Econòmica i Monetària**, i l'**adopció d'una moneda única**. La coalició **promourà la convergència econòmica** i continuarà sent el més ferm valedor de la reorientació de la política espanyola per afavorir l'economia productiva i la competitivitat.

Només la coalició Convergència i Unió, UPV Unitat del Poble Valencià i PSM Nacionalistes de Mallorca defensarà els nostres interessos amb força a Europa.

vota

CONVERGÈNCIA I UNIO

UPV

UNITAT DEL POBLE VALENCIA

PSM

Nacionalistes de Mallorca