

# Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo

Sumario: I. REFERENCIA HISTÓRICA.—II. CONSTITUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO.—2.1. Constitución.—2.1.1. Requisito numérico.—2.1.2. Requisito de la plurinacionalidad.—2.1.3. Requisito ideológico.—2.1.4. Requisitos formales.—2.2. Modificación de la composición. Cambio de grupo.—2.3. Extinción del grupo.—III. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.—3.1. Influencia de los grupos políticos en la organización parlamentaria.—3.2. Influencia de los grupos políticos en el ejercicio de las funciones parlamentarias.—3.3. Influencia de los grupos políticos en el funcionamiento interno del Parlamento.—IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—V. LOS DIPUTADOS NO INSCRITOS.—VI. LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS.

## I. REFERENCIA HISTÓRICA

El Tratado de París no preveía la existencia de grupos políticos en el interior de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por lo que hasta 1953 ésta se organizaba sobre la base de las delegaciones nacionales, como las Asambleas de cualquier organización internacional. Sin embargo, como recuerda Dhordain <sup>1</sup>, aunque los grupos no estaban todavía constituidos como tales, los parlamentarios votaban «en función de su pertenencia a las grandes familias políticas».

Así pues, con el fin de reforzar el carácter supranacional de las Comunidades Europeas se optó por una organización parlamentaria asentada sobre las tendencias ideológicas. Con motivo de una Resolución de la Asamblea, de 16 de junio de 1953, se introdujeron en el Reglamento una serie de previsiones sobre la constitución y funciones de los grupos políticos, que facilitaron la formación en su seno, en ese mismo año, de los tres primeros grupos

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> R. Dhordain, *Le Parlement Européen*, Editions d'Organisation, París, 1994, p. 15.

de la Cámara: el Demócrata-Cristiano, el Socialista y el Liberal, por este orden de importancia numérica. Desde entonces y hasta 1965 el número de grupos permaneció invariable y la correlación de fuerzas en el seno de la Institución también se mantuvo, salvo algún breve período —de 1959 a 1962—, en que los Liberales adelantaron a los Socialistas.

Un nuevo grupo se crearía en 1965, la «Unión Democrática Europea», como consecuencia de la escisión de los «gaullistas» franceses respecto del Grupo Liberal, permaneciendo como cuarto grupo hasta que en 1973, tras la incorporación de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca a la Comunidad, modifica su denominación por la de «Demócratas Progresistas Europeos», grupo al que se unen los miembros del partido irlandés «Fianna Fail»; y aparecen dos nuevos grupos —el «Grupo Conservador Europeo» y el «Grupo Comunista»—, lo que sumarían un total de seis grupos. En 1976, el Grupo Liberal se convertirá en el «Grupo Liberal y Democrático».

A partir de 1979, fruto de la aplicación por primera vez del Acta de 20 de septiembre de 1976, la elección de los Diputados europeos se verifica directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, en lugar de por los Parlamentos nacionales de los diversos Estados, lo que irá acompañado de cambios en la composición de la Cámara. Se crea un séptimo grupo, el «Grupo de Coordinación y Defensa de los Diputados Independientes». Por otra parte, el Grupo Demócrata-Cristiano cambia su denominación por el de «Grupo del Partido Popular Europeo» y pierde su liderazgo en la Cámara, permaneciendo como segundo grupo, pero muy cerca del Socialista. El «Grupo Conservador Europeo», ahora denominado «Grupo Democrático Europeo», avanza hasta la tercera posición.

En la segunda legislatura de elección directa (1984-1989) ocho son los grupos de la Cámara, como consecuencia de la creación de un nuevo Grupo, «Derecha Europea», que engloba a miembros de partidos de extrema derecha de Francia, Italia y Grecia. Desaparece el «Grupo de Coordinación y Defensa de los Diputados Independientes», pero es sucedido por el «Grupo Arco-iris». En 1986 el «Grupo Liberal y Democrático» pasa a denominarse «Grupo Liberal, Democrático y Reformista».

Tras las elecciones de junio de 1989, se amplía el número de grupos, pasando de ocho a diez. Surge por primera vez, con tal denominación, el Grupo «Los Verdes», y el «Grupo Comunista» se escinde dando lugar a dos nuevos grupos, «Coalición de la Izquierda» e «Izquierda Unitaria», a la vez que desaparece el «Grupo Democrático Europeo». El Grupo «Demócratas Progresistas Europeos» recibe en esta legislatura el nombre de «Alianza Democrática Europea».

En la cuarta legislatura (1994-1999) la «Coalición de la Izquierda» cambia su nombre por el de «Grupo Confederal de Izquierda Unida Europea» y posteriormente por «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica». Por otra parte, la desaparición del Grupo «Derecha Europea» fue acompañado del surgimiento de dos nuevos, el de «Fuerza Europea» y el de «Europa de las Naciones»

Siete han sido los grupos políticos existentes en el arco parlamentario de la quinta legislatura (1999-2004): a los ya existentes —«Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos», «Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo», «Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas», «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica»—, se incorporaron el «Grupo de los Verdes-Alianza Libre Europea», nueva versión del Grupo de «Los Verdes», «Unión por la Europa de las Naciones» y «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias».

Con el mismo número de grupos nació la sexta y actual legislatura (2004-2009): el «Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos», el primer grupo, con más del 35 por 100 de los escaños, seguido del «Grupo Socialista en el Parlamento Europeo», que supera los doscientos escaños; mucho más distanciado, la «Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa», nuevo nombre para el antiguo «Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas»; la «Unión por la Europa de las Naciones», el «Grupo de Los Verdes-Alianza Libre Europea»; el «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica», el euroescéptico «Grupo Independencia-Democracia», heredero del «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias», a los que se ha añadido un octavo, a raíz de la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, en enero de 2007, el «Grupo Identidad, Tradición, Soberanía», de tendencia ultraderechista.

#### DIPUTADOS POR ESTADO MIEMBRO Y GRUPO POLÍTICO. SEXTA LEGISLATURA (2004-2005)

<i>Países</i>	<i>PPE-DE</i>	<i>GS</i>	<i>ADLE</i>	<i>UEN</i>	<i>GV-ALE</i>	<i>IUE-IVN</i>	<i>GI-D</i>	<i>ITS</i>	<i>NI</i>	<i>Tótal</i>
Bulgaria	4	6	7	—	—	—	—	1	—	18
Bélgica	6	7	6	—	2	—	—	3	—	24
Rep. Checa	14	2	—	—	—	6	1	—	—	24
Dinamarca	1	5	4	1	1	1	1	—	—	14
Alemania	49	23	7	—	13	7	—	—	—	99
Estonia	1	3	2	—	—	—	—	—	—	6
Grecia	11	8	—	—	—	4	1	—	—	24
España	24	24	2	—	3	1	—	—	—	54
Francia	17	31	11	—	6	3	3	7	—	78
Irlanda	5	1	1	4	—	—	1	1	—	13
Italia	24	15	12	13	2	7	—	2	3	78
Chipre	3	—	1	—	—	2	—	—	—	6
Letonia	3	—	1	4	1	—	—	—	—	9
Lituania	2	2	7	2	—	—	—	—	—	13

DIPUTADOS POR ESTADO MIEMBRO Y GRUPO POLÍTICO.  
SEXTA LEGISLATURA (2004-2005) (Cont.)

<i>Países</i>	<i>PPE-DE</i>	<i>GS</i>	<i>ADLE</i>	<i>UEN</i>	<i>GV-ALE</i>	<i>IUE-IVN</i>	<i>GI-D</i>	<i>ITS</i>	<i>NI</i>	<i>Total</i>
Luxemburgo	3	1	1	—	1	—	—	—	—	6
Hungría	13	9	2	—	—	—	—	—	—	24
Malta	2	3	—	—	—	—	—	—	—	5
Países Bajos	7	7	5	—	4	2	2	—	—	27
Austria	6	7	1	—	2	—	—	1	1	17
Polonia	15	9	5	20	—	—	2	—	3	54
Portugal	9	12	—	—	—	3	—	—	—	24
Rumanía	9	12	9	—	—	—	—	5	—	35
Eslovenia	4	1	2	—	—	—	—	—	—	7
Eslovaquia	8	3	—	—	—	—	—	—	3	14
Finlandia	4	3	5	—	1	1	—	—	—	14
Suecia	6	5	3	—	1	2	2	—	—	19
Reino Unido	27	19	12	—	5	1	10	1	3	78
Total	277	218	106	44	42	41	23	20	14	785

Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>.

PPE-DE: Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos; GS: Grupo Socialista en el Parlamento Europeo; ADLE: Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; UEN: Unión por la Europa de las Naciones; GV-ALE: Grupo de Los Verdes-Alianza Libre Europea; IUE-IVN: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica; GI-D: Grupo Independencia-Democracia; ITS: Grupo Identidad, Tradición, Soberanía; NI: No inscritos.

## II. CONSTITUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

### 2.1. Constitución

El Reglamento parlamentario condiciona la constitución de los grupos al cumplimiento de una serie de requisitos de diversa índole. No obstante, la pertenencia a un grupo no es obligatoria; por el contrario, el artículo 29.1 del Reglamento lo configura con carácter facultativo al disponer que «los Diputados *podrán* organizarse en grupos...», de tal manera que los Diputados que decidan no incorporarse a ninguno o no puedan constituir grupo propio quedarán inmersos en la categoría de los «no inscritos».

Por otra parte, los estatutos internos de cada grupo contienen, asimismo, disposiciones relativas a la pertenencia al grupo. El punto de partida de las reglas internas es que integran el grupo los Diputados de la Cámara que pertenezcan a un partido político miembro de la federación de partidos que está

en la base del propio grupo, sin excluir la posibilidad de adhesión de otros Diputados siempre y cuando medie la aceptación de las líneas programáticas del grupo y lo acuerde éste. En cualquier caso, se deben respetar las siguientes exigencias marcadas por la normativa parlamentaria.

### 2.1.1. *Requisito numérico*

Es habitual en el Derecho comparado el establecimiento de un número mínimo de miembros para la constitución de un Grupo Parlamentario. La razón de ser de esta exigencia estriba en un fundamento de orden práctico que no es otro que la funcionalidad y operatividad del sistema y la vida parlamentaria. El trabajo parlamentario será más eficaz cuanto menos excesiva sea la proliferación de grupos, aunque, también es cierto que este requisito numérico, cuando es muy elevado, puede entrar en colisión con la representatividad de las diversas tendencias ideológicas y el pluralismo político.

El Reglamento del Parlamento Europeo<sup>2</sup> se inscribe en esta línea al fijar en 20 el número mínimo de Diputados necesario para constituir un Grupo Parlamentario, lo que, en términos porcentuales, representa un 2,55 por 100 de los 785 miembros que actualmente componen la Cámara tras la reciente incorporación de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007<sup>3</sup>. En términos comparativos es un número relativamente bajo en relación con las exigencias numéricas en los Parlamentos nacionales, si se tiene en cuenta que en el *Bundestag* alemán se requiere el 5 por 100 de los miembros, en España, un número equivalente al 4,28 por 100 en el Congreso de los Diputados y el 3,86 por 100 en el Senado; en Italia al 3,1 por 100 y en la Asamblea Nacional francesa al 3,46 por 100.

El número mínimo de miembros exigido para la constitución de un grupo ha ido variando a lo largo de la historia del Parlamento Europeo. De los nueve que inicialmente se fijó en la Resolución de 1953, que representaba casi un 12 por 100 de los 78 miembros de la Asamblea, se pasó en 1958 a diecisiete, si bien seguía equivaliendo al 12 por 100 como consecuencia de la ampliación del Parlamento a 142 miembros. En 1965, se redujo el número mínimo a catorce y en 1973, con motivo de una reforma reglamentaria se rebaja, de nuevo, situándose en diez, pero introduciendo una condición que, como veremos, rige en nuestro días, y que fuerza a la composición plurinacional de los grupos. En concreto, en aquella ocasión se requería que los miembros del Grupo fueran originarios de, al menos, tres Estados diferentes, con lo que se trataba, según el propio ponente de la reforma, de crear una conciencia europea. Seis años después, en 1979, tras diversas propuestas se lle-

<sup>2</sup> Para la elaboración del presente artículo se ha manejado la versión provisional del Reglamento del Parlamento Europeo, de enero de 2007, que figura en la página web oficial del Parlamento. No obstante, en lo que a nosotros nos interesa, las modificaciones son de tipo numérico para su adaptación a la incorporación de dos nuevos Estados, Bulgaria y Rumanía.

<sup>3</sup> A partir de las elecciones europeas de 2009 el número de miembros del PE quedará fijado en 736.

gó a una solución de compromiso que consistió en fijar en 21 el número de Diputados necesarios para constituir un grupo, si pertenecen a un solo Estado miembro, quedando reducido a 15 si los Diputados pertenecen a dos Estados y a 10 si pertenecieran a tres o más Estados.

La incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea en enero de 1986, llevó aparejada una elevación del número de miembros de la Cámara, situándose en 518, así como una modificación del requisito numérico para la constitución de Grupo político: 23 si pertenecieran a un solo Estado miembro, 18 si lo fueren de dos y 12 cuando procedieran de tres o más Estados.

En la versión consolidada de diciembre de 1995, el Reglamento de la Cámara eleva el requisito numérico, situándose en 29 Diputados si proceden de un único Estado miembro, 23 si pertenecen a dos, 18 si son de tres y 14 si lo fueren de cuatro o más. Estas cifras se mantienen hasta julio de 1999 en que se elimina la posibilidad de que los grupos puedan estar integrados por Diputados elegidos en un solo Estado, si bien permanece inalterado el número de Diputados requeridos si pertenecen a distintos países.

En 2004 se simplificó el sistema cifrando en 19 el número mínimo de Diputados para constituir grupo, aunque, eso sí, exigiendo el carácter plurinacional de los grupos, al imponer la obligatoriedad de que sus miembros procedan de, al menos, una quinta parte de los Estados miembros. Finalmente, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía al comienzo de 2007 se eleva en una unidad el número de Diputados requerido para formar Grupo Parlamentario, que ahora es de 20.

Por tanto, en los avatares sufridos por este requisito a lo largo de las diversas reformas reglamentarias, la tendencia es la de suavizar la exigencia numérica, porque, si bien en términos absolutos la cifra ha ascendido de los iniciales 9 a los actuales 20, en términos porcentuales se ha rebajado, pues el incremento del número de Diputados precisos para la constitución de un grupo no ha crecido proporcionalmente a la composición de la Eurocámara, sino en una medida inferior.

#### CUADRO SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL REQUISITO NUMÉRICO PARA LA CONSTITUCIÓN DE GRUPO POLÍTICO EN EL PARLAMENTO EUROPEO

<i>Fecha</i>	<i>Número mínimo de Diputados</i>	<i>Número mínimo de Estados de Procedencia de los Diputados</i>	<i>Número total de Diputados del Parlamento</i>	<i>Porcentaje de Diputados para constituir Grupo respecto al número total</i>
1953	9	—	78	11,54
1958	17	—	142	11,97
1965	14	—	142	9,86
1973	10	3 Estados	198	5,05

CUADRO SOBRE LA EVOLUCIÓN  
DEL REQUISITO NUMÉRICO PARA LA CONSTITUCIÓN  
DE GRUPO POLÍTICO EN EL PARLAMENTO EUROPEO (Cont.)

<i>Fecha</i>	<i>Número mínimo de Diputados</i>	<i>Número mínimo de Estados de Procedencia de los Diputados</i>	<i>Número total de Diputados del Parlamento</i>	<i>Porcentaje de Diputados para constituir Grupo respecto al número total</i>
1979	21	1 Estado	410	5,12
	15	2 Estados		3,66
	10	3 o más Estados		2,44
1986	23	1 Estado	518	4,44
	18	2 Estados		3,47
	12	3 o más Estados		2,32
1995	29	1 Estado	626	4,63
	23	2 Estados		3,67
	18	3 Estados		2,87
	14	4 o más Estados		2,24
1999	23	2 Estados	626	3,67
	18	3 Estados		2,87
	14	4 o más Estados		2,24
2004	19	1/5 de los Estados	732	2,59
2007	20	1/5 de los Estados	785	2,55

### 2.1.2. Requisito de la plurinacionalidad

Como señalábamos anteriormente, el requisito numérico se combina con el criterio de la plurinacionalidad, al exigirse que los Diputados que pretendan constituir Grupo Parlamentario hayan sido elegidos en, al menos, una quinta parte de los Estados miembros de la Unión.

Uno de los problemas, quizás el principal, que se suscita en el seno del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la formación y operatividad de los grupos es —como apunta Rebollo Delgado—<sup>4</sup> «el de conjugar, por un lado, la tendencia nacionalista (que pese al contenido del art. 29.1 sigue plenamente vigente, en buena medida gracias a la constante presión de los electorados nacionales, sobre todo en relación con políticas sectoriales como las

<sup>4</sup> L. Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Valencia, 1998, p. 106.

agrícolas o las pesqueras) y, por otro, la inclinación a someterse a las directrices de los órganos centrales del partido del que forman parte». Consciente de ello, especialmente de lo primero, y para evitarlo en buena medida, el Reglamento introdujo el requisito que ahora analizamos, con el que se fuerza a la naturaleza transnacional de los grupos, lo que a su vez coadyuva a dotar de un mayor sesgo europeo a las deliberaciones de la propia Cámara. Por el contrario, la posibilidad de constituir grupo con Diputados pertenecientes a un mismo Estado encierra el riesgo de trasladar al debate parlamentario europeo las posiciones nacionales, en tanto que con la composición plurinacional de los grupos se favorece el planteamiento de opciones ideológicas al margen o con independencia de los intereses nacionales de cada Estado. Ello está en íntima conexión con el artículo 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, introducido por el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, en tanto que potencia a los partidos políticos de dimensión europea como factor de integración de la Unión, a la vez que se les atribuye como misión la de contribuir a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión (en similar sentido los arts. I-46 y II-72 de la Constitución Europea).

El requisito de la plurinacionalidad se introdujo por vez primera en 1973, fijándose en tres el número mínimo de Estados de procedencia de los Diputados. A partir de entonces y hasta 1999, en las modificaciones sucesivas del Reglamento parlamentario, sin impedir la posibilidad de pertenencia de los Diputados de un grupo a un mismo Estado, se ha tratado de propiciar el carácter transnacional de los grupos rebajando el número mínimo de Diputados para formar Grupo Parlamentario en función del número de Estados en los que fueron elegidos aquéllos. Sin embargo, en la reforma reglamentaria de 1999 se elimina ya la posibilidad de grupos uninacionales, aunque, eso sí, escalonándose todavía la exigencia numérica de Diputados de forma inversamente proporcional al número de Estados de origen. En 2004 se cambia el sistema —que pervive hasta la actualidad—, retornando al instaurado en 1973 al quedar fijado el número mínimo de Diputados y el número mínimo, esta vez de forma fraccionada, de Estados de los que han de proceder los Diputados, sin incrementar o disminuir el requisito numérico en atención al criterio de la transnacionalidad.

### 2.1.3. *Requisito ideológico*

Es frecuente en las reglamentaciones de los Parlamentos nacionales añadir al requisito numérico para la constitución de un grupo la afinidad política entre sus miembros. Así lo hace expresamente el artículo 29.1 del Reglamento del Parlamento Europeo al establecer que «los Diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas».

El tenor literal del artículo 29.1 del Reglamento, así como todas aquellas disposiciones reglamentarias relativas a los grupos, que en todo caso se refie-



ren a los «grupos políticos», evidencian que la organización interna de la Cámara se estructura en torno a grupos de carácter exclusivamente político, de lo que no cabe sino colegir que se trata de un requisito de carácter imperativo, y no facultativo, por lo que la constitución de un grupo en el seno del Parlamento Europeo sólo puede hacerse sobre la base de las afinidades políticas de sus miembros. No es casualidad que las normas reglamentarias no aludan a los «grupos parlamentarios», sino al más reducido concepto de «grupo político», con una clara intención de excluir de la organización parlamentaria interna los grupos mixtos o de carácter técnico que carecen de una base ideológica común entre sus miembros.

La aplicación de este requisito ideológico, que en las regulaciones de los Estados miembros de la Unión Europea recibe un tratamiento dispar, ha sido, en algún momento, objeto de polémica en la práctica parlamentaria europea por la dificultad que presenta el control jurídico de la efectiva existencia de la afinidad política y ha dado lugar a un pronunciamiento del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, en su Sentencia de 2 de octubre de 2001<sup>5</sup> —confirmada por la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 2003—, en la que sienta las bases para la interpretación del requisito en cuestión, siendo destacable, en lo que ahora nos interesa, lo siguiente:

1. El Parlamento es competente para velar por la correcta interpretación y aplicación del Reglamento parlamentario y, por tanto, para controlar si un grupo cuya constitución se declara al Presidente del Parlamento con arreglo al artículo 29.4 del Reglamento cumple la exigencia de afinidades políticas que establece el apartado 1 de ese mismo artículo. Negar al Parlamento tal competencia de control sería tanto como compelerle a privar de eficacia a esta última disposición (párrafo 101)<sup>6,7</sup>.

<sup>5</sup> La meritada Sentencia resuelve acumuladamente los asuntos T-222/99, T-327/99 y T-329/99. Básicamente los hechos fueron los siguientes: mediante escrito de 19 de julio de 1999, varios Diputados pertenecientes a diferentes formaciones políticas comunicaron al Presidente del Parlamento la constitución del «Grupo técnico de Diputados independientes (TDI)-Grupo Mixto», con la finalidad de garantizar a todo Diputado el pleno ejercicio de su mandato parlamentario y afirmando la recíproca y total independencia política entre las diferentes agrupaciones que conforman el Grupo, lo que se traduce específicamente en la libertad de voto, la prohibición impuesta a los miembros del Grupo a hablar en nombre del conjunto de los Diputados que lo integran, la limitación del objeto de las reuniones del Grupo a la asignación de los tiempos de uso de la palabra o resolución de cuestiones administrativas o financieras del propio Grupo; y en la exigencia de que en la Mesa del Grupo se hallan representadas todas las agrupaciones que forman parte de él. Ante las dudas planteadas por los Presidentes de los demás Grupos, acerca del cumplimiento del requisito de la «afinidad política», se presentó ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento una solicitud de interpretación del artículo 29.1 del Reglamento. La citada Comisión consideró que la declaración de constitución del Grupo TDI no era conforme con el artículo 29.1 porque excluye toda afinidad política, a la vez que propuso incluir una nota interpretativa de dicha disposición, extremos que fueron aprobados por el Parlamento en su sesión plenaria de 14 de septiembre de 1999, confiando a los Diputados integrantes del Grupo TDI la condición de no inscritos.

<sup>6</sup> Sin embargo, los demandantes negaron la competencia de control por parte del Parlamento, sobre la base de la inexistencia de un procedimiento concreto previsto reglamentariamente para verificar el cumplimiento del requisito de la afinidad ideológica.

<sup>7</sup> No obstante, hay autores como Cavero Gómez que niegan la posibilidad de control jurídico («llegado el momento, ningún órgano de la Cámara podría hacer valer la falta de afinidad política para obs-

2. Ante la ausencia de una disposición reglamentaria que defina el concepto de «afinidad política» acotándolo a márgenes estrictos, y no siendo obligatoria en la declaración constitutiva del grupo ninguna indicación relativa a la afinidad política de sus miembros, el Tribunal de Primera Instancia es partidario de mantener una concepción amplia de las afinidades políticas, habida cuenta del carácter subjetivo que presenta el concepto, pero excluyendo que pueda considerarse una presunción *iuris et de iure* la existencia de tales afinidades políticas (párrafos 102 a 105)<sup>8,9</sup>.
3. «La exigencia de afinidades políticas entre los Diputados de un grupo no excluye que, en su comportamiento cotidiano, tales miembros expresen opiniones políticas diferentes sobre temas concretos, de conformidad con el principio de independencia de mandato [...] El carácter heterogéneo del voto de los miembros de un mismo grupo político no debe considerarse indicio de la inexistencia de afinidades políticas entre sus miembros, sino manifestación del principio de independencia del mandato de Diputado» (párrafo 91)<sup>10</sup>. En efecto, la afinidad política entre los miembros de un grupo no tiene por qué traducirse en una férrea e inquebrantable disciplina de voto. Puede existir proximidad ideológica entre los integrantes del grupo, sin perjuicio de que puntualmente y en casos concretos mantengan posturas diferentes. Por el contrario, del hecho de que en una votación determinada se haya, casualmente, coincidido en el sentido del voto no se infiere sin más la concurrencia de proximidad ideológica.

A raíz de los hechos que motivaron los recursos resueltos en la mencionada Sentencia y de conformidad con el artículo 201, la previsión reglamentaria del artículo 29.1 ha sido objeto de una nota interpretativa con arreglo a la cual «el Parlamento no necesita normalmente evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo». Cuando se constituye un grupo con arreglo

---

taculizar la constitución o continuidad de un grupo político»), en «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 161.

<sup>8</sup> En el caso litigioso el Grupo TDI proclama su independencia política, asociando a esta declaración una serie de consecuencias (véase la nota 5) que prueban categóricamente la ausencia de toda afinidad ideológica y que los componentes de dicho Grupo quisieron dejar claro que no estaban unidos por ideas, proyectos o voluntades políticas comunes, por mínimas que fueran. Su única pretensión a la hora de constituirse en grupo era la de gozar de las mismas facultades y prerrogativas que cualquier otro grupo, de las que carecerían si entraran a formar parte de la categoría de los Diputados no inscritos.

<sup>9</sup> En similar sentido Guidi sostiene que dado que el Parlamento no impone entre los presupuestos para la constitución de un grupo la existencia de una declaración política común, al estilo del Derecho Parlamentario francés, puede nacer un grupo, sin ningún obstáculo de naturaleza jurídica, aunque agrupe a miembros entre los que haya un escaso elemento común. *Vid. G. Guidi, I gruppi parlamentari del Parlamento Europeo*, Maggioli Editore, Rimini, 1983, p. 60.

<sup>10</sup> Por el contrario, los demandantes alegaron que del hecho de que el Parlamento nunca haya cuestionado la legitimidad de los grupos constituidos, a pesar de que su afinidad política resulte dudosa por no mantener una línea uniforme en algunas votaciones, se deriva una interpretación laxa del artículo 29.1 del Reglamento.

al Reglamento «los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Sólo es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento cuando los Diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad». En cierto modo, esta nota interpretativa viene a avalar la práctica seguida por el propio Parlamento, que ha estado guiada, a lo largo de las diversas legislaturas, por un criterio laxo en la exigencia del requisito ideológico que analizamos, permitiendo la constitución de grupos como el «Grupo de Coordinación Técnica de los Grupos y de los Parlamentarios Independientes» (CDI), el «Grupo Arcoiris: Federación de la Alianza Verde-Alternativa Europea, de Agalev-Écolo, del Movimiento Popular danés contra la pertenencia a la Comunidad Europea y de la Alianza Libre Europea en el seno del Parlamento Europeo», el «Grupo Técnico de Defensa de los Grupos y de los Diputados Independientes» (CTDI), el «Grupo Arcoiris del Parlamento Europeo», el Grupo «Europa de las Naciones» y el «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias» (EDD), grupos que pudieran considerarse de carácter técnico, pero cuyos integrantes no han negado la existencia de afinidades políticas entre ellos, en tanto que en el supuesto de negación rotunda y expresa, por parte de los integrantes del grupo que se pretende constituir, de cualquier atisbo de unidad o proximidad ideológica entre ellos, el Parlamento ha rechazado la constitución del grupo, como sucedió en 1999 con el «Grupo Técnico de Diputados Independientes» (TDI).

Con la nota interpretativa aludida se circunscribe el ámbito de control del Parlamento Europeo en cuanto a la verificación del requisito ideológico cuando es manifiesta su ausencia porque «los Diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad». Es decir, se considera que entra en juego una presunción *iuris tantum* de concurrencia de afinidad política entre los miembros que integran un grupo, por lo que no requiere mayor comprobación por el Parlamento, salvo que dicha presunción se destruya como consecuencia de que los propios Diputados que lo componen reconozcan la inexistencia de proximidad política entre ellos.

#### 2.1.4. *Requisitos formales*

La constitución de un grupo político en el Parlamento Europeo, como en los Parlamentos nacionales, está sujeta a ciertas formalidades, reguladas escasamente en el Reglamento del Parlamento. Conforme a las previsiones reglamentarias (art. 29.4) la constitución del grupo debe declararse por escrito al Presidente, haciendo constar:

- la denominación del grupo,
- el nombre de todos sus miembros, lo que permite verificar el respeto a la prohibición contenida en el artículo 29.3 del Reglamento, con arreglo al cual «un Diputado sólo podrá pertenecer a un grupo político», y
- la composición de su Mesa.

La meritada comunicación a la Presidencia tiene simplemente el carácter de puesta en conocimiento del órgano de la Cámara, que por tal motivo, carece de facultad discrecional de control por parte de aquél. La competencia de este órgano parlamentario ha de limitarse a la de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente previstos, a la vista de la documentación presentada. Esta actividad formal otorga a los grupos su plena capacidad de obrar. Por tanto, la constitución del grupo tiene un carácter previo a la su declaración a la Presidencia, careciendo este acto de comunicación, en consecuencia, de efectos constitutivos del grupo, que se crea, simplemente con el acuerdo de voluntades de sus integrantes.

Con posterioridad es objeto de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>11</sup>. Lo que se publica es la denominación de los grupos que se constituyen y el número de Diputados que se integran en cada uno, así como el número de Diputados que se engloban en la categoría de no inscritos. Asimismo, se publican las altas y bajas que se producen en los grupos, conforme se van produciendo.

## 2.2. Modificación de la composición. Cambio de grupo político

No regula el Reglamento del Parlamento la modificación de la composición de los grupos, aunque sí contempla algunas situaciones en relación al cambio de grupo por parte de los Diputados. No obstante, la composición de un grupo puede verse alterada en tres supuestos<sup>12</sup>:

1. Por *pérdida de la condición de parlamentario* por alguno de sus miembros (ya sea por anulación de la elección, incompatibilidad, fallecimiento o renuncia) y consecuentemente la adquisición por otro de la condición de parlamentario durante la legislatura. En este caso, el nuevo parlamentario deberá incorporarse a un grupo; en caso contrario quedará en la condición de no adscrito.

En los casos de renuncia, y hasta tanto se constate la vacante y se cubra la misma, el Reglamento ha previsto la posibilidad de adoptar medidas especiales cuando se celebren uno o varios períodos parciales de sesiones entre la fecha efectiva de la renuncia y la primera reunión de la comisión competente, lo que privaría, al no haberse constatado la vacante, al grupo político al que pertenece el Diputado que ha presentado la renuncia de la posibilidad de obtener la sustitución de este último durante los mencionados períodos parciales de sesiones, facultando al ponente de la comisión competente, encargado de estos asuntos, para someter la cuestión al Presidente de la comisión,

---

<sup>11</sup> En la Legislatura actual, iniciada en el año 2004, de la constitución de los grupos políticos se dio cuenta en la sesión plenaria del 20 de julio de 2004 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, C103 E, de 28 de abril de 2005.

<sup>12</sup> El Reglamento interno del Grupo del Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos contempla en su artículo 8 estas tres circunstancias como causa de finalización de la condición de miembro del Grupo.

con objeto de que comunique al Presidente del Parlamento, en nombre de la comisión, que puede constatarse el puesto vacante, o bien convoque una reunión extraordinaria de su comisión para examinar cualquier dificultad particular suscitada por el ponente (art. 4.3).

2. Por *expulsión del parlamentario por parte de su grupo*. Esta expulsión se llevará a cabo de acuerdo con las normas internas del grupo<sup>13</sup>, pero no es susceptible de recurso ante ningún órgano parlamentario.

3. Por *cambio de grupo por voluntad del interesado*. Siendo la constitución de un grupo político un acuerdo de voluntades, es evidente que nadie puede ser obligado a permanecer en él, por lo que la decisión de un Diputado de abandonar su grupo produce una modificación en la composición de aquél.

El cambio de grupo no altera, sin embargo, la composición de órganos de la Cámara, como la Mesa o la Junta de Cuestores, pues según la nota interpretativa del artículo 16.1 del Reglamento, el Diputado que cambie de grupo político conservará, si lo tuviere, su cargo en la Mesa o en la Junta de Cuestores durante el resto de su mandato de dos años y medio.

Lo mismo sucede en la composición de las Comisiones del Parlamento, pero, en este caso, con un importante matiz. Como regla general, el Diputado que cambie de grupo político conservará, durante el resto de su mandato de dos años y medio, los puestos que ocupe en las Comisiones parlamentarias (art. 177.1). Empero, cuando el cambio altere la representación equitativa de las fuerzas políticas en una Comisión, debe procederse al reajuste en la composición de aquélla, teniendo en cuenta que ha de reflejar, en la medida de lo posible, la composición del Parlamento, por lo que la Conferencia de Presidentes, deberá presentar nuevas propuestas para la composición de esta Comisión, sin perjuicio de que deberán garantizarse los derechos individuales del Diputado de que se trate.

### 2.3. Extinción del grupo

De manera análoga a lo que sucede en relación a la modificación de la composición de los grupos, el silencio del Reglamento del Parlamento Europeo en cuanto a la extinción de los grupos es absoluto. Normalmente el Derecho comparado ofrece tres causas por las que se extinguen los Grupos Parlamentarios:

1. *Por término de la legislatura*. Finalizado el mandato de los parlamentarios, sin solución de continuidad se extingue la vida de los grupos en que aquéllos se integran. Como señala Sáiz Arnáiz<sup>14</sup>, una vez celebradas las elec-

<sup>13</sup> El Reglamento interno del Grupo del Partido Popular Europeo regula la expulsión de un Diputado por decisión de los dos tercios de los miembros del grupo siempre que participe en la votación por lo menos la mitad de los miembros. En el Grupo Los Verdes-Alianza Libre Europea la decisión de expulsión la deben tomar dos tercios de los miembros del grupo sobre la base de una denuncia escrita y motivada y concediendo al afectado su derecho de defensa.

<sup>14</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 168.

ciones y constituida la Cámara, se formarán los grupos, pero jurídicamente son distintos de los anteriores, aunque posean la misma denominación, sus componentes sean en buena parte los mismos, sus oficinas permanezcan abiertas durante el tiempo que el Parlamento ha estado disuelto o, incluso su reglamento interno sea el mismo. La continuidad de los órganos parlamentarios no puede predicarse, sin embargo, de los grupos.

No obstante, debe tomarse en consideración, en relación al Parlamento Europeo que, según lo dispuesto en el artículo 4.2 de su Reglamento, los Diputados permanecerán en funciones hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento siguiente a las elecciones.

2. *Por disolución del grupo* que tiene lugar cuando se produce la reducción del número inicial de sus componentes. En la mayoría de los Reglamentos de los países de Europa no se contiene ninguna especificación al respecto. No obstante, en muchos de ellos puede inferirse por vía interpretativa la imposibilidad de subsistencia de los grupos si el número de sus miembros se reduce por debajo del mínimo exigido para su formación. Así puede deducirse del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa al señalar que ningún grupo podrá contar con menos de 20 miembros; o del Reglamento del *Bundestag* al establecer que los Grupos Parlamentarios son asociaciones de al menos el 5 por 100 de los miembros del *Bundestag*.

Por el contrario, en otros Reglamentos la exigencia de un mínimo numérico referido únicamente al instante de la constitución del grupo impide realizar esta interpretación. Tal es el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana al afirmar que se requiere un mínimo de 20 Diputados para constituir un grupo, pues nada parece impedir que, una vez constituido, puede seguir funcionando con independencia del número de componentes.

Desde luego, mayor seguridad jurídica ofrecen los ordenamientos que contemplan expresamente esta causa de extinción, como en el Senado italiano y en los Reglamentos españoles del Congreso de los Diputados (el grupo se disuelve si durante el transcurso de la legislatura se rebaja la composición a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución) y del Senado (si se reduce por debajo de seis).

En el Reglamento del Parlamento Europeo no existe una previsión de este tipo, por lo que hay que entender con Cavero Gómez<sup>15</sup> que la pérdida de los requisitos exigidos para la constitución basta para provocar la extinción del grupo. En consecuencia, la reducción del número de Diputados por debajo del mínimo establecido para constituir grupo político debiera ser causa de disolución del mismo. Pero no sólo eso, asimismo, se produce la extinción del grupo por esta causa si, a pesar de no disminuir el número de Diputados por debajo del número mínimo, se produjera una reducción del número de Estados de procedencia de los Diputados integrantes del grupo por debajo de la quinta parte, pues, como ya se ha señalado, el Reglamento establece categóricamente que «todo grupo político

<sup>15</sup> M. Cavero Gómez, «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 165.

deberá estar integrado por Diputados elegidos en, al menos, una quinta parte de los Estados miembros».

3. Por *autodisolución*, es decir, por el acuerdo de los miembros del grupo de poner fin a su existencia, en coherencia con el hecho de que el grupo es el resultado de un acuerdo de voluntades de los parlamentarios que quieren constituirlo. Se trata, como advierte Sáiz Arnáiz<sup>16</sup>, de una hipótesis improbable, porque lo normal es que las disensiones internas se solventen con la salida de ciertos miembros del grupo; aunque sí pudiera darse la hipótesis en el caso de que durante la legislatura se disolviera el partido del que el grupo era su expresión en la Cámara y, por tanto, éste decidiera su disolución y todos sus miembros pasaran a integrarse a otro grupo.

Es ésta una causa de extinción de los grupos consustancial a la base consensual que subyace en su creación, por lo que es, asimismo, de aplicación al Parlamento Europeo a pesar del silencio reglamentario.

### III. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Los modernos Parlamentos son, como dijera Manzella, «grupocráticos», porque la presencia de los grupos se manifiesta en todos los órdenes de la vida parlamentaria: en la organización interna de las Cámaras, en su funcionamiento y modo de desarrollo de las funciones parlamentarias y en el ejercicio de éstas. En todos estos aspectos dominan los grupos, hasta el punto que se ha llegado a decir, con cierta exageración, pero ilustrando bien la situación, que el Diputado, individualmente considerado, sólo cuenta en el «turno de alusiones», consideraciones que son, asimismo, predicables del Parlamento Europeo. De hecho, los grupos son reconocidos en el Reglamento como estructuras necesarias para el funcionamiento de la institución parlamentaria. Con razón sostiene Attinà<sup>17</sup> que «la importancia de los grupos es tanto formal como sustancial. Desde un punto de vista formal, son formaciones colectivas a través de las cuales se organizan los trabajos parlamentarios. [...] Desde un punto de vista sustancial, los grupos desarrollan una función de negociación en el proceso de formación de mayorías parlamentarias».

#### 3.1. Influencia de los grupos políticos en la organización parlamentaria

Sin duda alguna el órgano parlamentario que mejor refleja el predominio de los grupos es la Conferencia de Presidentes, compuesta por el Presidente

<sup>16</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, p. 169.

<sup>17</sup> F. Attinà, «Partidos y grupos políticos en la Unión Europea», en VVAA, *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, 1995, p. 30.

del Parlamento y por los Presidentes de los grupos políticos. Los Diputados no inscritos delegarán en dos de ellos para que asistan a las reuniones de la Conferencia de Presidentes; pero sólo los Presidentes son miembros natos de la Conferencia y son los únicos que tienen derecho a voto.

Este órgano tratará de adoptar sus acuerdos mediante consenso, pero si no fuera posible alcanzarlo funcionará con arreglo a la regla de voto ponderado, según el número de Diputados de cada grupo político, lo que incrementa aún más el reflejo de los grupos. Si se tiene en cuenta que la Conferencia de Presidentes interviene en los asuntos relacionados con la programación legislativa y en importantes aspectos de la organización del trabajo parlamentario como es el establecimiento del proyecto de orden del día de los períodos parciales de sesiones del Parlamento y la decisión en lo que respecta a la composición y competencias de las comisiones, resolviendo los conflictos de competencia, positivos y negativos, que se planteen entre dos o más de ellas, e incluso en la distribución física de los escaños, fácilmente puede comprenderse la enorme influencia de los grupos en la organización del trabajo parlamentario. Asimismo, la proyección externa que adquieren los grupos a través de este órgano es digna de mención, ya que la Conferencia de Presidentes asume la competencia en los asuntos vinculados a las relaciones entre el Parlamento Europeo y las demás instituciones y órganos comunitarios, con los Parlamentos de los Estados miembros y con terceros países y organizaciones extracomunitarias.

La organización grupal de las Cámaras se refleja, asimismo, en la composición de la Mesa, integrada por el Presidente, catorce Vicepresidentes y cinco <sup>18</sup> Cuestores (estos últimos con voz, pero sin voto). Las candidaturas a los cargos de la Mesa sólo podrán ser presentadas por un grupo político o por cuarenta Diputados como mínimo y se verificará procurando la representación equitativa de los Estados miembros y de las fuerzas políticas (art. 12).

Además, queda a la decisión de los grupos, en la medida en que sólo ellos tienen derecho a voto en la Conferencia de Presidentes, proponer al Parlamento la remoción anticipada de los cargos en la Mesa o de cualquier otro cargo electo en el seno del Parlamento, si considerase que el Diputado de que se trate ha cometido una falta grave. La propuesta de la Conferencia ha de adoptarse por mayoría de tres quintas partes de los votos emitidos, que representen a tres grupos políticos como mínimo (art. 18).

Algo similar sucede en relación a las Comisiones y las Delegaciones Interparlamentarias. Tanto la decisión de crear comisiones permanentes, temporales y Delegaciones Interparlamentarias, así como la elección de sus miembros, las realiza el Parlamento, pero a propuesta de la Conferencia de Presidentes, previa presentación de candidaturas por los grupos políticos, aunque también por los Diputados no inscritos; si bien solamente los grupos políticos tienen la facultad de nombrar miembros suplentes permanentes, con la única condición de que informen de ello al Presidente.

---

<sup>18</sup> No obstante, como consecuencia de la incorporación de Rumanía y Bulgaria en enero de 2007, y con carácter transitorio, el Parlamento elegirá seis Cuestores para el período comprendido entre enero de 2007 y julio de 2009.



### 3.2. Influencia de los grupos políticos en el ejercicio de las funciones parlamentarias

El protagonismo que presentan los grupos no sólo se manifiesta en la composición de los órganos parlamentarios, sino también en el ejercicio de las funciones propias de la Cámara.

En el desarrollo de la *función legislativa*, un grupo político o 40 Diputados como mínimo tienen la facultad de proponer, con posterioridad a la aprobación por el Parlamento del dictamen sobre la propuesta normativa de la Comisión, que se consulte de nuevo al Parlamento, si concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 55 del Reglamento. Los mismos sujetos, además de la comisión competente, pueden presentar propuestas de rechazo y enmiendas a la posición común del Consejo.

Cuando el Consejo no está en condiciones de aprobar las enmiendas introducidas por el Parlamento, se debe proceder a la reunión del Comité de Conciliación, integrado por miembros del Consejo y del Parlamento, de forma paritaria, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Pues bien, la composición política de la delegación parlamentaria se corresponde con la división del Parlamento en grupos políticos. A la Conferencia de Presidentes le corresponde fijar el número exacto de miembros de cada grupo político que compone la delegación, siendo los grupos los que designan a los miembros, y a sus sustitutos, para cada caso particular de conciliación, preferiblemente entre los miembros de las comisiones interesadas, con excepción de tres miembros que serán designados en calidad de miembros permanentes de las delegaciones sucesivas por un período de doce meses. Los tres miembros permanentes serán designados por los grupos políticos entre los Vicepresidentes y representarán al menos a dos grupos políticos diferentes.

Cuando se trata de la elaboración de los Tratados de adhesión para el ingreso en la Unión Europea de nuevos Estados, el Parlamento podrá decidir, a propuesta de la comisión competente, de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo, solicitar a la Comisión o al Consejo que participen en un debate antes del inicio de las negociaciones con el Estado candidato. A propuesta de los mismos sujetos, puede el Parlamento solicitar al Consejo que no autorice el inicio de las negociaciones de acuerdos internacionales hasta que aquél se hubiera pronunciado (arts. 82 y 83) .

Tampoco en el ejercicio de *las demás funciones* del Parlamento el papel de los grupos políticos es desdeñable. Así, por ejemplo, en el proceso de elección de la Comisión, el Presidente electo presentará en un Pleno del Parlamento al colegio de Comisarios y su programa, seguido de un debate en el que todo grupo político o cuarenta Diputados como mínimo podrán presentar una propuesta de resolución.

De modo análogo, podrán presentar propuestas de resolución una comisión, un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo, para cerrar el debate subsiguiente a las Declaraciones de los miembros de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo ante el Pleno (art. 103), así como formular

preguntas al Consejo o a la Comisión y solicitar su inclusión en el orden del día del Parlamento (art. 108).

Al amparo del artículo 90 del Reglamento, el Parlamento puede formular recomendaciones al Consejo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, a las que podrán presentar enmiendas un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo, quienes, también, están facultados para presentar una propuesta de recomendación destinada al Consejo sobre esta política o en el marco de la cooperación judicial policial en materia penal.

Junto con una comisión, una delegación interparlamentaria o cuarenta Diputados como mínimo, los grupos están legitimados para solicitar la celebración de un debate sobre un caso urgente de violación de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho.

Los grupos o cuarenta Diputados pueden solicitar la devolución a la comisión, al establecerse el orden del día, antes del comienzo del debate, o, incluso durante la votación, y pueden presentar enmiendas para su examen en el Pleno. Asimismo, son los grupos los legitimados para presentar propuestas de resolución alternativas a las propuestas de resolución no legislativa contenidas en un informe de comisión.

### **3.3. Influencia de los grupos políticos en el funcionamiento interno del Parlamento**

Como no puede ser de otra manera, el funcionamiento interno del Parlamento no es más resistente a la presencia activa de los grupos. Ello se manifiesta en diversas vertientes, desde la elaboración del orden del día hasta la distribución de turnos de palabra en los debates. En cuanto a lo primero, un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo pueden oponerse a que en el orden del día se incluyan asuntos sin debate o sin la posibilidad de introducir enmiendas; solicitar que se incluya un debate extraordinario sobre un asunto de especial interés relacionado con la política de la Unión Europea; o solicitar el aplazamiento, antes del inicio, de un debate o una votación sobre un punto del orden del día. Asimismo, una comisión, un grupo político o cuarenta Diputados podrán presentar propuestas de modificación del orden del día de cada período parcial de sesiones.

Con carácter general, y de acuerdo con el artículo 142, el tiempo de uso de la palabra se distribuye entre los grupos políticos y los Diputados no inscritos, a partes iguales la primera fracción, y la segunda fracción se prorrateará en proporción al número de sus miembros.

En el desarrollo de un debate, podrá acordarse el cierre del mismo antes de agotar la lista de oradores, a propuesta del Presidente o a solicitud de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo; en tal caso sólo podrá intervenir un miembro de cada uno de los grupos que todavía no hubieren participado en el debate.

Asimismo, puede acordarse la suspensión o el levantamiento de una sesión en el curso de un debate o de una votación, a propuesta del Pre-

sidente o a solicitud de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo.

En materia de votaciones, un grupo político o cuarenta Diputados pueden solicitar la votación separada de las enmiendas presentadas por la comisión a un informe; la votación por partes cuando el texto contenga varias disposiciones, cuando se refiera a varias materias o cuando pueda dividirse en distintas partes que tengan por separado sentido lógico o valor normativo propio; o solicitar la votación nominal de un asunto.

Sin embargo, lo que sí se permite a los Diputados individualmente considerados es formular, en el marco de la votación final, una explicación oral, que no sobrepasará un minuto, o presentar una explicación por escrito que no exceda de doscientas palabras, que se recogerá en el acta literal de la sesión (art. 163). No obstante, también los grupos disponen de la facultad de explicación oral de voto.

#### IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Rige en esta materia el principio de autonomía, que tiene su fundamento en el Reglamento de la Cámara, aunque bien es cierto que no está expresamente recogido. No obstante, este silencio debe ser interpretado como que se da por sobreentendido, por lo que no necesita, por obvio, ser explicitado. El respeto a la autonomía de los grupos se manifiesta en las escasas exigencias que contienen el reglamento parlamentario en materia de organización interna y que son prácticamente nulas en cuanto al funcionamiento.

En virtud de la autonomía normativa —según la triple vertiente que señalara Ciaurro<sup>19</sup>: normativa, organizativa y política— gozan los grupos de amplias facultades para dotarse de las normas que regulen su organización y funcionamiento internos. En el ejercicio de esta autonomía aprueban sus propios estatutos o reglamentos internos para disciplinar estas materias, por lo que su estudio es esencial para conocer tales aspectos. Contrariamente a lo que sucede en los Parlamentos nacionales, en donde existe un cierto recelo a que se conozcan los entresijos del funcionamiento de los grupos y, por tanto, no es fácil el acceso a sus estatutos internos, en el Parlamento Europeo, no sucede así y la mayor parte de los grupos dan publicidad a sus reglamentos internos en Internet, a través de su página web.

La organización interna de los grupos responde a un esquema común asentado sobre una tríada de órganos principales: la Asamblea General, la Presidencia y la Mesa. Se trata de órganos de existencia obligada, aunque por motivos diversos. Por una parte, la existencia de una Asamblea es consustancial a toda organización de tipo asociativo, como son los grupos. Por otra, la propia existencia de un órgano parlamentario, como es la Conferencia de

<sup>19</sup> G. F. Ciaurro, «I gruppi parlamentari», en *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982.

Presidentes, que aglutina a todos los Presidentes de los grupos, fuerza a que en el seno de éstos exista dicha figura. Por último, el Reglamento del Parlamento Europeo parece imponer la existencia de Mesa en el seno de los grupos al disponer que en su declaración de constitución debe indicarse la composición de su Mesa.

La Presidencia, a la que se le atribuyen funciones representativas, de dirección y de coordinación de las actividades del grupo, tiene una composición dispar: en la mayoría de los casos es un órgano unipersonal, en tanto que en otros grupos se compone de varias personas<sup>20</sup>, designándose, como regla general, por mayoría absoluta, que se rebaja a la mayoría simple en la segunda o tercera votación, según los casos.

La composición de la Mesa es variable, aunque normalmente responde, también, a un esquema común integrado por el Presidente o Presidentes y los Vicepresidentes, a los que se añaden, en ciertos casos, el Tesorero y los Censores de cuentas<sup>21</sup>. Sus funciones son de planificación y preparatorias, en la medida en que prepara las posiciones estratégicas del grupo a seguir en el seno de los órganos parlamentarios, y otros asuntos de tipo financiero, asumiendo, en algunos grupos, funciones de representación hacia el exterior y de decisión sobre la creación de grupos de trabajo permanentes o temporales.

Obviamente, la Asamblea del grupo, en tanto que integrada por todos los miembros que pertenecen a aquél, es el órgano supremo que acapara el mayor poder decisorio en el seno del grupo, eligiendo sus cargos y los que le correspondan en los órganos del Parlamento, decidiendo sobre todos los asuntos políticos, y aprobando el reglamento interno y el presupuesto del grupo.

Como órgano de apoyo, los grupos suelen tener una Secretaría General al frente de la cual se sitúa el Secretario General, designado por la Mesa a propuesta de la Presidencia, y cuya misión principal es la de asistir a los miembros del grupo en la realización de los trabajos del Parlamento y de sus órganos, preparando la documentación precisa y realizando los estudios pertinentes.

Asimismo, algunos grupos disponen de la figura del Coordinador de Comisión, elegido de entre ellos por los miembros del grupo que pertene-

---

<sup>20</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de los dos Presidentes del Grupo Independencia y Democracia; o el más complejo del Grupo Popular y Demócratas Europeos, en el que la Presidencia se integra de un Presidente y un máximo de diez Vicepresidentes incluido el Tesorero.

<sup>21</sup> De esta regla general escapan algunos grupos. Así, el Grupo del Partido Popular Europeo, con una amplia Mesa integrada por la Presidencia —la cual, a su vez, es de composición compleja, como se señala en la nota anterior—, los Presidentes de las delegaciones nacionales, el Presidente y Vicepresidentes del Parlamento que sean miembros del grupo, los Presidentes de las Comisiones parlamentarias que pertenezcan al grupo, el Coordinador de cada comisión parlamentaria, el Presidente y el Secretario General del Partido Popular Europeo (estos dos últimos serán miembros de pleno derecho si son Diputados europeos; en caso contrario, sólo podrán asistir en calidad de invitados permanentes).

Por su parte, el Grupo de Alianza de Liberales y Demócratas por Europa también posee una Mesa integrada por diversos cargos: el Presidente, Vicepresidentes, incluido el Tesorero y el Whip, así como los miembros del grupo que son miembros de la Mesa, Cuestores y Presidentes de las Comisiones del Parlamento, y una representación elegida por cada partido que integra el grupo.

cen a una misma comisión parlamentaria, con el fin de armonizar las actividades de los miembros de cada comisión y garantizar la coherencia interna en el seno del grupo en el ámbito de actuación de cada una de ellas.

Los diversos cargos internos suelen proveerse por un tiempo de dos años y medio y algunos estatutos internos incorporan reglas para garantizar la representación equitativa de las delegaciones nacionales, que aglutinan a los miembros del grupo que proceden del mismo Estado miembro de la Unión.

Las reuniones de los grupos o de sus órganos se celebran a puerta cerrada y a ellas sólo pueden asistir sus miembros, salvo que el Presidente invite a otras personas, ya sean expertos en la materia o autoridades de los partidos que están en la base del grupo o que son de la misma tendencia ideológica. Por regla general, la adopción de acuerdos en el seno de los grupos o de sus órganos requiere la mayoría simple<sup>22</sup> de los votos emitidos.

Los grupos organizan su trabajo durante la semana que precede al Pleno, reuniéndose normalmente en Bruselas con el fin de analizar los asuntos incluidos en la agenda de la sesión plenaria de la semana posterior, aproximar los puntos de vista de las delegaciones nacionales de cada grupo y fijar una posición común, de grupo, a defender en los debates y votaciones plenarias. No obstante, no siempre es posible conseguir este objetivo y, en ocasiones, las diferentes delegaciones de un mismo grupo político votan en un sentido distinto. Además los grupos organizan jornadas de estudio y profundización de los temas sobre los que debe decidir el Parlamento, por lo que puede concluirse con Chiti-Batelli<sup>23</sup> que los debates que se celebran en Estrasburgo son «prefabricados».

A las actividades estrictamente parlamentarias que desarrollan los grupos se añaden otras propias del grupo, de tipo político, como la celebración de conferencias, seminarios, la recepción de visitas de líderes de los partidos que integran el grupo u otras personalidades, así como la realización de visitas por parte de las autoridades del grupo europeo a las convenciones de los partidos nacionales, lo que los erige en importante canal de comunicación en un doble sentido: por un lado, entre la política comunitaria y las esferas políticas nacionales; y, por otro, entre los diversos partidos nacionales de la misma tendencia ideológica<sup>24</sup>.

En esta misión de servir de punto de enlace con los partidos nacionales cumplen un papel de vital trascendencia las delegaciones nacionales, que actúan como importante correa de transmisión de las posiciones nacionales en la política comunitaria, lo que no siempre se compadece bien con la necesidad del grupo de fijar una postura común a defender en el seno de la institución parlamentaria. En efecto, la existencia de las delegaciones nacio-

---

<sup>22</sup> No obstante, en algunos grupos se requiere un mayor consenso interno. Así, verbigracia, en el Grupo Independencia y Democracia la mayoría simple es suficiente sólo para las cuestiones administrativas, mientras que las decisiones de política común deben adoptarse por unanimidad entre todos los subgrupos.

<sup>23</sup> A. Chiti-Batelli, *Il Parlamento Europeo*, Cedam, Padova, 1982, p. 131.

<sup>24</sup> Sobre los métodos de trabajo y las actividades de los grupos, *vid.* F. Jacobs y R. Corbett, *The European Parliament*, Longman Current Affairs, pp. 78-79.

nales frena las posibilidades de consecución de una coherencia y unidad internas a las que debiera tender todo grupo. Como sostiene Laprat<sup>25</sup>, la unidad interna del grupo es la contrapartida al disfrute de los privilegios (analizados *supra*) de que disponen los grupos; de ahí que el sistema parlamentario tienda a forzar esa unidad al establecer un modelo de funcionamiento que gira en torno a los grupos y en el que una sola persona tiene la capacidad de actuar en nombre de todo el grupo, de exponer la posición de éste y de vincularlo.

Sin embargo, la reconocida presencia de las delegaciones nacionales puede producir, sobre todo en asuntos especialmente sensibles para una determinada zona geográfica de la Unión, un punto de fricción en el desarrollo de los debates internos del grupo, llegando incluso —en los casos más drásticos— a sostener posiciones enfrentadas. Así pues, los esfuerzos del reglamento parlamentario por superar los localismos internos y dotar a los grupos de un carácter supranacional mediante la exigencia de que los miembros de un grupo pertenezcan, al menos, a un quinto de los Estados, se ven en cierto modo debilitados por la práctica interna y externa de los propios grupos.

## V. LOS DIPUTADOS NO INSCRITOS

Como advierte Sáiz Arnáiz<sup>26</sup>, todos los sistemas en que existen Grupos Parlamentarios optan por la siguiente alternativa: o la incorporación obligatoria a los grupos y la previsión de un Grupo Mixto, lo que garantiza la igualdad de derechos de todos los parlamentarios que, en principio, gozan de las mismas oportunidades, cuyos ejemplos lo constituyen Italia y España; o el reconocimiento de la posibilidad de no adscribirse a un grupo (Senado francés o Asamblea de Portugal), con la consiguiente limitación de la capacidad de actuación en la Cámara para los que se mantienen al margen de todo grupo, pues sólo gozan de los derechos y facultades que el Reglamento atribuye a los miembros de la Cámara de forma individual.

En el Parlamento Europeo se ha optado por la segunda alternativa, por considerarse más adecuada a las características propias del Parlamento Europeo, a las necesidades de su funcionamiento y a las responsabilidades y objetivos atribuidos por los Tratados. En efecto, la organización del Parlamento Europeo en grupos políticos cuyos miembros comparten una ideología permite alcanzar unos objetivos y desempeñar unas funciones que no podrían ser desarrollados por grupos de carácter técnico o mixtos. Tanto los procedimientos que se desarrollan en el seno de la Institución, como la disparidad y multiplicidad de culturas, lenguas, nacionalidades y tendencias ideológicas representadas, la variedad de actividades que realiza, el elevado número de

<sup>25</sup> G. Laprat, «Les groupes politiques au Parlement Européen: la dialectique de l'unité et de la diversité», en *Revue du Marché Commun*, núm. 286, abril de 1985, p. 223.

<sup>26</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, pp. 118-121.

miembros que lo integran y la ausencia de la tradicional dicotomía mayoría/oposición que está en la base de los Parlamentos nacionales, explican la necesidad de alcanzar, con mayor motivo que en otro tipo de Parlamentos, compromisos políticos y expresar voluntades políticas comunes, promoviendo la integración europea a la que aspiran los Tratados, a lo que difícilmente podrían contribuir de modo eficaz grupos compuestos por Diputados que no poseen ninguna afinidad política. Ello se hace especialmente llamativo en el procedimiento legislativo de codecisión, cuando para alcanzar un texto conjunto entre el Parlamento y el Consejo en el seno del Comité de Conciliación, es de vital importancia que la delegación parlamentaria de dicho Comité refleje la composición política de la Cámara y esté integrada por miembros que puedan actuar en nombre de otros Diputados y gocen del respaldo suficiente a las posiciones defendidas<sup>27</sup>.

Normalmente, esta categoría de Diputados no inscritos aglutina —como señalan acertadamente Jacobs y Corbett—<sup>28</sup> los miembros de pequeños partidos políticos o personalidades individuales con poca afinidad política con los grupos existentes o que prefieren la libertad de actuación que confiere el estatus de no inscrito. No obstante, cabe diferenciar con Fitzmaurice<sup>29</sup> dos tipos de Diputados no inscritos: los miembros «individuales» y los que pudieran llamarse grupo «embrionario» o aspirantes a grupo. Esta última categoría hace referencia a aquellos Diputados no inscritos que desearían formar grupo político, pero que están excluidos de hacerlo porque su formación política no reúne el número exigido para ello. Tales miembros actuarán como grupo y son víctimas de la discriminación, por lo que, a juicio del citado autor, debiera concedérseles una posición intermedia de «cuasi-grupo». Por el contrario, los miembros «individuales» no aspiran a crear un nuevo grupo; ellos mismos representan una tendencia política separada y su estatus como no inscrito es meramente negativo en el sentido de ser un residuo de los grupos existentes, aunque no necesariamente sean rechazados por ellos.

Atendiendo al estatus que el Reglamento otorga a los Diputados no inscritos en relación a los grupos políticos, puede afirmarse con Attinà<sup>30</sup> que «el Reglamento premia la formación de grupos con recursos organizativos y financieros con ventajas procedimentales», hecho que «puede representar una fuerte presión para la constitución de grupos, algunos de los cuales de otra forma no se formarían». Ello explica que a lo largo de la vida del Parlamento se hayan creado grupos políticos de carácter técnico, como el «Grupo Técnico de Defensa de los Grupos y de los Diputados Independientes», el «Grupo Arcoiris del Parlamento Europeo» y otros citados *supra*, constituidos con el fin de disfrutar de las ventajas de la pertenencia a un grupo.

<sup>27</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea de 2 de octubre de 2001, párrafos 145-148.

<sup>28</sup> F. Jacobs y R. Corbett, *The European Parliament*, p. 74.

<sup>29</sup> J. Fitzmaurice, *The Party Groups in the European Parliament*, Saxon House-Lexington Books, 1975, pp. 156-157.

<sup>30</sup> F. Attinà, *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 84.

El peso político que tienen los Diputados no inscritos en comparación con los grupos es sensiblemente menor, tanto por las reglas procedimentales previstas en el Reglamento como por las costumbres que se desarrollan en el seno de la Eurocámara, lo que ha llevado a algún autor como Dorado<sup>31</sup> a afirmar que «un Diputado es menos Diputado si no pertenece a un grupo político concreto», o, parafraseando a Chiti-Batelli<sup>32</sup>, «son Diputados de serie B». Sin ánimo de exhaustividad, la disparidad de trato entre los Diputados no inscritos y los grupos políticos recae, en líneas generales, en los siguientes aspectos:

1. Los delegados de los Diputados no inscritos carecen del derecho de voto en la Conferencia de Presidentes, a diferencia de lo que sucede con los Presidentes de los grupos o sus eventuales representantes (art. 23.2), por lo que aquéllos no participan en la toma de decisiones de este importante órgano parlamentario que tiene atribuidas, como ha quedado reseñado, trascendentales funciones en materia de organización y planificación del trabajo parlamentario.
2. Los Diputados no inscritos, por sí solos, no pueden presentar candidaturas a los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Cuestores, a no ser que cuenten con el respaldo de otros treinta y nueve Diputados, lo que deja a este tipo de Diputados en una posición inferior, toda vez que, como hemos visto, los grupos pueden constituirse con sólo veinte y a éstos sí se les reconoce la posibilidad de presentar candidatura a dichos cargos (art. 12.1). Además, los primeros ni siquiera son tomados en consideración para el reparto de los mencionados puestos, en la medida en que, por expresa previsión del artículo 12.2, se debe procurar la representación equitativa de los Estados miembros y de las distintas fuerzas políticas. Por otra parte, al carecer de derecho al voto en el seno de la Conferencia de Presidentes, no intervienen en la decisión de este órgano de proponer al Parlamento el cese anticipado de alguno de los mencionados cargos.
3. Los Diputados que no pertenecen a un grupo político, a diferencia de éstos, no pueden, salvo que lo hagan en concurrencia con otros 39 Diputados, presentar una propuesta de resolución para cerrar el debate sobre la elección de los miembros de la Comisión (art. 99).
4. La delegación del Parlamento en el Comité de Conciliación tiene una composición política equivalente a la organización del Parlamento en grupos políticos, siendo éstos los que designan a los miembros de aquél en el número previamente fijado por la Conferencia de Presidentes, sin que tengan los Diputados no inscritos posibilidad de formar parte de la delegación. Tan sólo se les permite enviar un representante a las reuniones preparatorias internas de la delegación.

<sup>31</sup> F. Dorado, «La estructura interna del Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 141.

<sup>32</sup> A. Chiti-Batelli, *Il Parlamento Europeo*, p. 133.



5. En la distribución de los tiempos en los turnos de palabra (art. 142), los Diputados no inscritos son globalmente considerados para la aplicación de las mismas reglas de asignación del tiempo que a los grupos. El principal inconveniente de esta consideración global es que pueden quedar opciones políticas sin tomar la palabra cuando los Diputados no inscritos pertenecen a formaciones políticas diversas, requiriéndose un acuerdo entre ellos, a veces forzado, para determinar qué Diputados tomarán la palabra en cada caso.
6. Por otra parte, la mayor parte de las facultades parlamentarias en la tramitación de las diversas iniciativas y en la ordenación de los debates se las reconoce el Reglamento, como ha quedado constatado en el apartado III del presente artículo, a los grupos políticos o a cuarenta Diputados, número que duplica el mínimo para la constitución de un grupo, por lo que la capacidad de actuación de los Diputados no inscritos, individualmente considerados, resulta tremendamente mermada y sólo puede ser equiparada si concurre con otros treinta y nueve Diputados más.
7. Asimismo, como tendremos ocasión de ver en el apartado siguiente, los Diputados no inscritos reciben un trato diferente al de los grupos políticos en relación al reparto de los créditos presupuestarios con cargo a la partida 4000 del Presupuesto del Parlamento, destinada a financiar los gastos administrativos de funcionamiento, de secretaría y los gastos derivados de actividades políticas y de información.

A lo anterior, derivado de las disposiciones normativas internas, se añade un dato puramente fáctico, cual es que la repercusión que las iniciativas del Diputado no inscrito puedan tener en la opinión pública, así como que el respaldo parlamentario que puedan recibir es inferior que si el Diputado pertenece a un grupo político. En definitiva, como sostuviera contundentemente Fitzmaurice<sup>33</sup>, «el sistema trabaja contra él».

## VI. LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS

Para el desarrollo de las funciones parlamentarias los Grupos Parlamentarios, así como los Diputados no inscritos, disponen de medios económicos con cargo al Presupuesto del Parlamento, destinados a la financiación de sus gastos de secretaría, gastos administrativos de funcionamiento y los derivados de su actividad política y de información. Ya desde finales de 1953, la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue consciente de la necesidad de poner a disposición de los grupos los fondos necesarios para afrontar sus exigencias organizativas. Hasta 1998, los meritados gastos se cubrían con cargo a las partidas presupuestarias 3705 —gastos de secretaría y funcionamiento—, 3706 —actividades políticas— y 3708 —acti-

<sup>33</sup> J. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 156.

vidades de información—. Desde 1999 las dos primeras se reagruparon en la partida 3707, y posteriormente se funden todas en la partida 3701, que, a partir del ejercicio presupuestario del 2006, pasa a ser la partida 4000<sup>34</sup>. No obstante, los créditos de esta partida no son los únicos con los que se financian las necesidades de los grupos políticos, toda vez que el Parlamento financia directamente con los créditos de los títulos 1 y 2 de su presupuesto el personal, los locales, el mobiliario, los equipos informáticos y otros medios necesarios para el funcionamiento de los grupos.

Por Decisión de la Mesa de 30 de junio de 2003, modificada el 22 de marzo de 2006, se aprobó la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 4000<sup>35</sup>, créditos que cubren dos tipos de gastos:

1. los gastos administrativos y de funcionamiento de los grupos políticos y la secretaría de los Diputados no inscritos;
2. los gastos relacionados con las actividades políticas y de información llevadas a cabo por los grupos y los Diputados no inscritos en el marco de las actividades políticas de la Unión Europea.

En ningún caso pueden estos créditos servir para financiar a los partidos políticos<sup>36</sup> a nivel europeo, para la financiación de campañas electorales, la adquisición de bienes inmuebles, ni los gastos generales, de viaje y estancia y las dietas de los Diputados.

La distribución de los créditos entre los grupos políticos y los Diputados no inscritos se efectúa anualmente por decisión de la Mesa, a propuesta de los Presidentes de los grupos. La importancia que el factor lingüístico tiene en todos los trabajos de la Unión Europea se manifiesta también en la financiación de los grupos. Por eso, desde 1973 —fecha en que se introdujo el requisito de la plurinacionalidad—, como consecuencia de los mayores gastos que la composición multinacional de los grupos ocasiona para ellos, se incrementa la asignación percibida por cada grupo según el número de lenguas de los parlamentarios que lo integran, lo que explica que el volumen de

---

<sup>34</sup> La existencia de una sola línea presupuestaria que agrupe los créditos para hacer frente a estos tipos de gastos evita las dificultades que hasta la unificación de las partidas existía y que el propio Tribunal de Cuentas Europeo denunció en su Informe Especial número 13/2000, sobre los gastos de los grupos políticos del Parlamento Europeo (*DO*, C 181, de 28 de junio de 2000), para la diferenciación entre actividades políticas y de información, por ser una distinción más teórica que real, de modo que, en la práctica, la imputación de un gasto por los grupos a una partida u otra dependía más de la existencia de crédito que de la naturaleza real de la actividad en cuestión. El mencionado Informe formula una serie de observaciones que, en buena medida, se han incorporado a la Decisión de la Mesa de 30 de junio de 2006, relativa a la utilización de los créditos de la partida 4000.

<sup>35</sup> Para el año 2007 la partida presupuestaria 4000 es de 50.640.000 euros.

<sup>36</sup> La financiación de los partidos políticos a escala europea se rige por el Reglamento número 2004/2003, aprobado por el Parlamento y el Consejo, de 4 de noviembre de 2003 (*DO*, L 297, de 15 de noviembre de 2003), que ha sido desarrollado por la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 29 de marzo de 2004, modificada por la Decisión de la Mesa de 1 de febrero de 2006 (*DO*, C 150, de 28 de junio de 2006). Esta financiación se articula a través de un convenio de subvención entre el Parlamento Europeo y el partido político beneficiario, con cargo a la partida presupuestaria 402 (antigua partida 3710).

créditos que perciben los Grupos Parlamentarios sea proporcionalmente superior al de los Diputados no inscritos. En la actualidad, la partida 4000 se desglosa en tres partes:

- Una parte fija, que constituye el 12,5 por 100 del total de la partida, escalonada en función de los miembros de los grupos y en la que no participan los Diputados no inscritos.
- Una parte proporcional, el 42 por 100 del total de la partida, que se asigna atendiendo al número de Diputados que integra cada grupo político.
- Otra parte proporcional, el 45,5 por 100 del total de la partida, para corregir con un incremento del 5 por 100 por lengua, en atención al número de lenguas empleadas (corrección que no se aplica a los Diputados no inscritos).

Para determinar la asignación se tendrá en cuenta la composición de los grupos y el número de Diputados no inscritos a fecha 1 de enero del ejercicio en cuestión. Obviamente, cualquier modificación en la composición de los grupos durante el ejercicio financiero dará lugar a una reasignación proporcional de los créditos mediante prorrateo. Si se tratara de la incorporación de un Diputado no inscrito a un grupo político, los créditos no utilizados por el Diputado a la fecha de su adhesión se transferirán al correspondiente grupo.

Los créditos son abonados a los grupos al comienzo del ejercicio, en cuentas bancarias abiertas específicamente para este fin. Sin embargo, para los Diputados no inscritos, los fondos son puestos a disposición según el principio de pago o de reembolso de los gastos por la administración del Parlamento previa presentación de los justificantes por los Diputados.

Los créditos que no hayan sido utilizados durante un ejercicio presupuestario pueden prorrogarse al siguiente siempre que no superen el 50 por 100 de los créditos recibidos del Parlamento, mientras que los importes que excedan de dicho porcentaje deben reintegrarse al presupuesto del Parlamento.

Cada grupo político es responsable ante el Parlamento de la utilización de los créditos y está obligado a elaborar unas normas financieras internas, que deben ser comunicadas al Secretario General del Parlamento. De acuerdo con esas normas cada grupo aprueba su presupuesto anual, respetando el plan contable común fijado por la Mesa del Parlamento, ha de elaborar un inventario de las compras financiadas con cargo a la partida 4000, y llevar una contabilidad. Cuando se trata de Diputados no inscritos, la gestión de sus créditos corresponde a la propia administración parlamentaria, que, asimismo, es la encargada de preparar un estado de los ingresos y de los gastos y un balance por Diputado.

Además del control interno que llevan a cabo los propios grupos, sus cuentas anuales han de ser objeto de una auditoría externa. El resultado de ambos tipos de control se incluye en el informe financiero, comprensivo del informe del auditor y del informe financiero del grupo. Estos informes deben ser presentados al Presidente del Parlamento antes de que concluya el cuarto

mes posterior al cierre del ejercicio y serán remitidos a la Mesa y a la Comisión de Control Presupuestario. Si a juicio de la primera, y teniendo en cuenta la opinión de la segunda, los créditos no hubieran sido empleados correctamente, deberán restituirse al Parlamento en el plazo de tres meses desde que se detectó la irregularidad. No obstante, si se trata de grupos políticos, no así de Diputados no inscritos, la Mesa puede decidir que el Parlamento recupere los importes indebidamente gastados mediante su deducción de los créditos del ejercicio siguiente.

Por otra parte, y con el fin de dotar de transparencia a este sistema de financiación, se ha previsto la publicación obligatoria de los informes reseñados en el sitio web del Parlamento Europeo, con lo que se facilita el acceso público generalizado a cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier otra parte del mundo, lo que no deja de llamar la atención, al menos a quien estas líneas escribe, desde la perspectiva de los Grupos Parlamentarios nacionales; ejemplo que, desde luego, debiera cundir.