

LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO:  
LOS RETOS Y LAS DIFICULTADES DE SU NUEVO  
PROTAGONISMO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

**Javier Guillem Carrau**  
*Letrado de las Cortes Valencianas*

**SUMARIO**

1. *Introducción.*
2. *La función presupuestaria.*
3. *La función de control.*
4. *La función legislativa.*
  - A) *La iniciativa legislativa.*
  - B) *Los procedimientos legislativos.*
    - a) *Procedimientos de consulta y cooperación reforzada.*
    - b) *El procedimiento legislativo ordinario.*
  - C) *Una función colegislativa matizada por la legislación delegada y los actos de ejecución.*
5. *Varia: Nombramientos, informes y relaciones con los Parlamentos nacionales*
  - A) *Los nombramientos en las Instituciones de la UE y el Parlamento Europeo*
  - B) *Informes*
  - C) *Recursos al Tribunal de Justicia*
  - D) *Los acuerdos internacionales*
  - E) *Relaciones con los Parlamentos nacionales: COSAC*
6. *Conclusiones.*

## **1. Introducción<sup>1</sup>.**

Como es conocido, desde la firma del Tratado de Roma, los poderes delegados al Parlamento por los Estados miembros han aumentado significativamente en contraste con la relativa estabilidad de los poderes de la Comisión y el Tribunal de Justicia<sup>2</sup>.

Aunque el poder de un Parlamento para controlar al ejecutivo está basado originariamente en la capacidad de vetar propuestas políticas y secundariamente en la capacidad de modificarlas<sup>3</sup>, la importancia del Parlamento Europeo en la arquitectura institucional de la Unión Europea se ha puesto de manifiesto especialmente en el proceso de elaboración del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión Europea y en la aprobación de los miembros de la Comisión Europea<sup>4</sup>.

En el Tratado de Lisboa se reconoce explícitamente que ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa, así como las funciones consultivas y de control (arts. 223 a 234). La generalización del procedimiento legislativo ordinario, hasta ahora de codecisión, es un ejemplo de ello. No obstante, como Cámara legislativa, debe destacarse que la función legislativa la realiza conjuntamente con el Consejo, como antes hemos señalado al igual que ocurre con la función presupuestaria.

1 Sobre el Parlamento Europeo con carácter general, véase, entre otros: BARDI, L. Y IGNAZI, P.: *Il Parlamento Europeo*, 2ª ed., Il Mulino, Bolonia, 2004; CHITI- BATELLI, A.: *Il Parlamento Europeo*, Edizioni Cedam- Padova, 1982; CLINCHAMPS, N.: *Parlement européen et droit parlementaire*, LGDJ, 2006; COCKS, B.: *The European Parliament; Structure, Procedure and Practice*, Londres 1973; CORBETT, R., JACOBS, F. Y SHACKLETON, M.: *The European Parliament*, 5ª ed., Harper Pub., Londres, 2003; FIGUERUELO BURRIEZA, A.: " El Parlamento Europeo como Institución: las dificultades para la consolidación del principio democrático en la UE", *Revista de Cortes Generales*, Primer Cuatrimestre 2010, num. 79, p. 161-183; KREPPPEL, A.: *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002; MANGAS MARTIN, A.: *La Constitución Europea*, Iustel , 2005; y con LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4 ed., Tecnos, 2004; MARQUAND D.: *A Parliament for Europe*, J.Cape, Londres, 1979; POLLACK, M.: *The engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford, 2003; RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the Nation-State*, Oxford University Press, 2005; SCULLY, R.M. (2000) 'Democracy, Legitimacy and the European Parliament', in M.G.Cowles and M. Smith (eds), *The State of the European Union*, vol. 5, Oxford University Press, p. 228-245

2 Entre otros: poderes de control y supervisión de la actuación de la Comisión y otras instituciones comunitarias como el Banco Central Europeo, que alcanza hasta la posibilidad de censura; poderes financieros conferidos en 1970 y 1975; y poderes legislativos, que han sido gradualmente incrementados con la adopción y extensión de los procedimientos de consulta, cooperación y codecisión. Entre otros: POLLACK, M.: *The engines of European ...*, pág. 205 y ss.

3 SCULLY, 'Democracy, Legitimacy and ...', p.236).

4 Fundamentalmente, por su presión a la Comisión Santer (1995-1999) y su cuestionamiento de la candidatura del italiano Butiglione a Comisario de Justicia 2004.

En sus inicios como Institución, el Parlamento no era más que una Cámara de representantes, designados por los Parlamentos de los Estados miembros. El inicio de la metamorfosis del Parlamento Europeo se retrotrae a los años setenta por el incremento de los poderes atribuidos a la Institución y por el efecto que de dicho incremento en la evolución institucional interna del Parlamento como Cámara Legislativa.

No obstante, desde los años setenta se viene señalando el déficit democrático de la institución parlamentaria europea debido a la baja participación de la ciudadanía en las elecciones europeas. En este sentido, se debilita también su figura institucional al comprobar que no es el único órgano legislativo en el marco institucional de la UE y, en cierto modo, se encuentra en una situación de debilidad ante el Consejo de Ministros.

A continuación, se analizan las oportunidades y los desafíos por funciones parlamentarias tras el Tratado de Lisboa.

## ***2. La función presupuestaria.***

La función presupuestaria de la UE es compartida. Las decisiones presupuestarias se adoptan conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo. Como señala Massot, el Tratado de Lisboa contiene cambios significativos en la vertiente financiera con respecto a los Tratados y a la legislación derivada. Introduce un nuevo título II en el TFUE, con 6 capítulos y 15 artículos. Aunque la mayoría de las nuevas disposiciones financieras son de alcance general. Tienen efectos específicos en el ámbito del gasto agrícola, que al fin y al cabo sigue representando la parte más importante del presupuesto comunitario<sup>5</sup>.

Con el fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE elimina la distinción entre «*gastos obligatorios*» y «*gastos no obligatorios*» en los **artículos 314 y 315** (que sustituyen a los artículos 272 y 273 del TCE). El Consejo adquiere por tanto poderes de decisión en relación con los gastos no obligatorios y el Parlamento los gana en materia de gastos obligatorios (particularmente en lo que a los gastos agrícolas se refiere), apunta Massot<sup>6</sup>.

5 MASSOT, A. (2008): La PAC y el Tratado de Lisboa, accesible en: [http://circa.europa.eu/irc/opocefact\\_sheets/info/data/policias/agriculture/article\\_7216\\_es.htm](http://circa.europa.eu/irc/opocefact_sheets/info/data/policias/agriculture/article_7216_es.htm)

6 Describe Massot que las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria figuran en el apartado 4 del artículo 310 del TFUE, que cita asimismo el «marco financiero plurianual». De hecho, el Tratado retoma y ac-

En el Tratado de Lisboa, la función presupuestaria se manifiesta por la intervención del PE en la fijación del marco financiero plurianual, que deberá manifestarse por mayoría de sus miembros a favor de la propuesta del Consejo para que el marco financiero pueda ser adoptado por el Consejo para un periodo mínimo de 5 años y debe ser respetado por el presupuesto anual de la UE<sup>7</sup>.

Estas disposiciones del Tratado de Lisboa confirman la duración del marco financiero plurianual (cinco años). Prevén, asimismo, el «*procedimiento legislativo especial*» para la aprobación del reglamento que fije las cuantías de los límites anuales de los créditos y, finalmente, formalizan el contenido de las perspectivas financieras, basándose en categorías de gastos en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea.

Actualmente, el presupuesto de la Unión Europea es un todo dividido en siete partes, una para cada año del actual marco financiero 2007-2013 y en procedimiento parlamentario para la tramitación del mismo garantiza una intervención sustantiva del Parlamento, que puede enmendarlo si cuenta con el apoyo del Consejo<sup>8</sup>. El control de la ejecución del gasto presupuestado se realiza por medio del llamado "descargo del presupuesto". Este control de la ejecución del presupuesto se produce durante el ejercicio presupuestario por la Comisión de Control Presupuestario que analizan y debaten los informes trimestrales de la Comisión sobre la ejecución en curso<sup>9</sup>.

tualiza la mayoría de las disposiciones sobre las perspectivas financieras plurianuales vigentes del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera. Dicho Esto, el «marco financiero plurianual» y sus reglas se integran por primera vez en el Derecho primario mediante el artículo 312 del TFUE.

7 Op. cit.

8 Este sistema plurianual flexibiliza las cuentas, permite planificar los gastos a largo plazo desde el primer momento y fija los límites y objetivos para el normal funcionamiento de la Unión Europea. Respecto al presupuesto anual, el procedimiento legislativo es especial. La Comisión presenta un proyecto de presupuesto al Parlamento y al Consejo y éste debe pronunciarse sobre el mismo y comunicar su decisión al PE. Esta decisión del Consejo puede ser aprobada por el PE y el presupuesto queda aprobado, también si el PE no se pronuncia. En el caso de aprobar enmiendas, el texto con las modificaciones es remitido a la Comisión y al Consejo y se convoca el Comité de Conciliación, compuesto por representantes del Consejo y del PE. En la reunión del Comité, se puede aprobar un texto compuesto de las posiciones del PE y Consejo siempre que cuente con la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría de los miembros que representan al PE. Este texto conjunto debe ser aprobado por el Consejo y por el PE para que se apruebe el presupuesto aunque también puede ser aprobado si no adoptan decisión alguna. En caso de rechazo por una de las Instituciones, aunque la otra lo apruebe, o del transcurso de 21 días de reunión del Comité de Conciliación, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto salvo que, ante el rechazo del Consejo, el PE decida confirmar todas o parte de sus enmiendas y se mantenga la posición adoptada en el Comité de Conciliación.

9 Asimismo, el Parlamento debe aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto.

### ***3. La función de control.***

En el ámbito de la función de control e impulso político, el PE elegirá al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada y aprobará definitivamente a la Comisión, también puede censurarla<sup>10</sup>.

Respecto a los otros mecanismos de control sin sanción, el artículo 230 TFUE establece la posibilidad de realizar preguntas parlamentarias a la Comisión (unas 5000 preguntas orales y preguntas con respuesta escrita anualmente) para recabar de la Institución interpelada una información sobre un asunto que afecte a sus competencias o en relación con las actividades de la Unión Europea, quedando regulado su procedimiento en los artículos 108 y siguientes del Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante, RPE)<sup>11</sup>. De acuerdo con el artículo 109 RPE y el anexo II al mismo, el turno de preguntas tiene lugar todos los periodos parciales de sesiones y se presentan una semana antes permitiendo su formulación en el pleno la discusión sobre asuntos concretos y de interés general actuales.

Asimismo, el PE debate el informe anual de la Comisión y adopta una resolución al respecto (artículo 233 TFUE); aprueba el informe de la Comisión sobre actividades de la UE y el informe sobre la aplicación del derecho de la UE a los EM; debate las declaraciones y comunicaciones de la Presidencia del Consejo; el programa de trabajo semestral y balance de la presidencia de turno; el informe posterior a cada Consejo e informe anual escrito, y las consultas que la presidencia del Consejo Europeo debe dirigir al PE en materia de política exterior y de seguridad común y en lo que respecta a la cooperación policial y judicial.

Esto se conoce como el descargo del presupuesto. En este sentido, el PE tras el examen anual de los problemas relacionados con la ejecución del presupuesto realiza una propuesta de resolución presentada por la Comisión competente aprobando el descargo o gestión de la Comisión Europea.

En cuanto a su propio presupuesto, la Mesa del PE adopta un anteproyecto de estado de previsiones del PE sobre la base de un informe del Secretario General, que debe ser aprobado por el Pleno tras su trabajo en Comisión con el fin de ser debatido junto con el Presupuesto.

<sup>10</sup> El PE aprueba la composición de la Comisión previa audiencia a los propuestos y a su Presidente por mayoría simple y puede ejercer la censura colectiva por mayoría absoluta de miembros del PE y dos tercios de los votos expresados, tras propuesta de la décima parte de los diputados por escrito y motivada (artículo 201 TCE y 100 del RPE). La última de las mociones presentadas fue presentada en 1999 pero no salió adelante, aunque consiguió la dimisión colectiva a los tres meses de la Comisión Santer, acosada por los escándalos de corrupción.

<sup>11</sup> Los artículos 43 y 44 del Reglamento PE disponen dicha posibilidad respecto al Consejo en el marco de la antigua Política Exterior y de Seguridad Común y en el marco de la cooperación policial y judicial y al Banco Central Europeo para preguntas con respuesta escrita.

En cuanto a las designaciones y nombramientos realizadas por la Cámara, el PE nombra al Defensor del Pueblo Europeo por mayoría de los votos emitidos y es consultado por el Consejo antes de nombrar miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 102 RPE) y los del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que comparecerá en el propio Parlamento cuatro veces al año y dará cuenta al mismo de un informe de carácter anual (artículo 101 RPE).

Asimismo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad implica al PE, que podrá recibir el dictamen de los presidentes de parlamentos nacionales cuando se considere que una determinada propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad<sup>12</sup>.

12 Dispone el artículo 2 del citado Protocolo que, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta. Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El Protocolo establece en su artículo 5 que *"Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar"*. El procedimiento viene determinado en el artículo 4 del referido Protocolo y, en síntesis, es el siguiente: la Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión; el Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción. Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 61 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por último, otro medio de control, son las conocidas comisiones temporales de investigación que están reguladas en el artículo 226 TFUE, siendo preceptiva la petición de una cuarta parte de sus miembros a fin de examinar alegaciones e infracción o de mala administración en la gestión comunitaria. No pueden constituirse cuando esté sub iudice la cuestión o cuando ya se haya constituido una sobre el mismo objeto, salvo que aparezcan hechos nuevos y hayan transcurrido doce meses. Las modalidades de investigación han sido objeto de pacto entre PE, Consejo y Comisión. También supone ejercicio de control la puesta en práctica de la facultad que, desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, el PE goza de legitimación activa para recurrir actos de otras instituciones en el recurso de anulación (artículo 263 TFUE).

En este sentido, el TFUE respecto a la función de control ha supuesto un paso en la configuración del PE como principal órgano de control de la Comisión Europea.

#### ***4. La función legislativa.***

Nos encontramos ante un sistema jurídico caracterizado por el carácter evolutivo de la UE, que supone articular un Derecho, objeto de creación continua, que implica una transformación inherente de los Derechos nacionales y la consolidación del *acquis* comunitario<sup>13</sup>.

El proceso de toma de decisión comunitario es un procedimiento peculiar en correspondencia con la singularidad de la UE como organización supranacional. Mangas Martín identifica en el método comunitario la iniciativa legislativa, que corresponde a la Comisión; poder de decisión, que corresponde al Consejo junto con el Parlamento en algunos casos; poder consultivo, que corresponde al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones<sup>14</sup>.

Existe una aparente contradicción en la función legislativa al tener que afirmar que, en la UE, el Parlamento no legisla sólo. Por eso, matizamos inmediatamente que colegisla con el Consejo mediante el llamado procedimiento legislativo ordinario. Se afirma que con el Tratado de Lisboa más de 40 nuevos temas se añaden a los que ya se trataban por el procedimiento de codecisión, entre el Parlamento y el Consejo de Ministros. Entre ellos se incluye la agricultura, las políticas energé-

13 El término *acquis communautaire* es utilizado por la doctrina para referirse al conjunto de disposiciones comunitarias basadas en los Tratados (por ejemplo, MOUSSIS, N.: *Access to ...*, p. 33).

14 MANGAS MARTIN, A.: "El método comunitario: la reforma institucional...", p. 3.

ticas, la inmigración y los fondos de la UE. Además, el Parlamento tiene la última palabra en el presupuesto de la UE.

El Tratado de Maastricht introdujo un procedimiento de codecisión entre el PE y el Consejo que ha llegado a ser el procedimiento ordinario para legislar en la UE. Tal ha sido su uso habitual que el Tratado de Lisboa ha sustituido el término de codecisión por el de procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294<sup>15</sup>.

### **A) La iniciativa legislativa**

Además, aunque la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión, desde Maastricht, el Parlamento tiene reconocido un derecho de iniciativa legislativa por el que puede requerir a la Comisión que presente una propuesta legislativa mediante la participación en la elaboración del plan de trabajo de la Comisión en los términos que establece el artículo 35 del Reglamento parlamentario<sup>16</sup>.

### **B) Los procedimientos legislativos**

#### **a) Procedimientos de consulta y cooperación reforzada**

15 En determinados ámbitos, como el diálogo social (artículo 84 del Reglamento), la codificación (artículo 86 del Reglamento) o las disposiciones de ejecución y actos delegados (artículo 87 bis y 88 del Reglamento), se contempla también la participación del Parlamento en el proceso de toma de decisión de la UE de una manera singular. Por ejemplo, en el caso de las disposiciones de ejecución, la Comisión puede adoptar, en el marco de la legislación existente, medidas de ejecución que son presentadas en Comitología y se remiten al Parlamento a título informativo o de control. En el Parlamento, se puede adoptar una resolución contraria a la medida por que la misma se excede de las competencias previstas en el acto jurídico de que se trate; no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base; o no respeta los principios de subsidiariedad o proporcionalidad; y en la que pida a la Comisión que retire o modifique el proyecto de medidas o que presente una propuesta con arreglo al procedimiento legislativo pertinente. Respecto a los actos delegados, la comisión competente, dentro del respeto de las disposiciones del acto legislativo de base, podrá tomar la iniciativa de presentar al Parlamento una propuesta de resolución motivada que revoque, en todo o en parte, la delegación de poderes prevista en dicho acto.

16 Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna con fijación de plazo para ello siempre que haya autorización de la Conferencia de Presidentes en los términos que determina el artículo 42 del Reglamento. El punto débil de esta facultad es que la Comisión puede negarse a hacerlo sin más trámite, quedando la iniciativa en vía muerta. En esta línea, todo diputado al Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la comisión competente. Esta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.



Junto al procedimiento legislativo ordinario, los otros dos procedimientos contemplados en el TFUE son el de consulta y el de cooperación reforzada. Así, en virtud del artículo 289 del TFUE, la consulta es un procedimiento legislativo especial por el que se solicita el dictamen del Parlamento sobre una propuesta legislativa antes de que el Consejo la adopte y se encuentra regulado en los artículos 37, 38<sup>a</sup> y 53 y 59 del Reglamento. Respecto a la cooperación reforzada, los artículos 326 y 334 TFUE contemplan que los Estados miembros pueden solicitar la cooperación reforzada en ámbitos cubiertos por los Tratados, con excepción de los ámbitos que son de competencia exclusiva de la Unión. La Comisión evalúa la solicitud y puede presentar una propuesta al Consejo en este sentido. Si la Comisión decide no someter ninguna propuesta, debe comunicar sus motivos a los Estados miembros interesados. Si la Comisión presenta una propuesta, la autorización para llevar a cabo la cooperación reforzada será concedida por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

#### b) El procedimiento legislativo ordinario

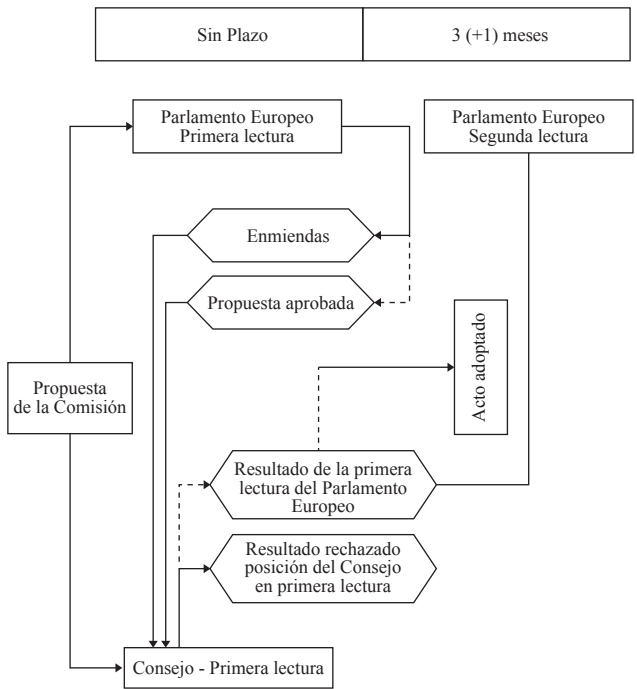
La participación del Parlamento en la función legislativa, como se ha afirmado, es clave en el procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento legislativo ordinario se compone de tres revisiones o "lecturas" en la terminología de la UE de la propuesta normativa en la que interviene el Consejo o el PE<sup>17</sup>. A continuación, se desarrollan los aspectos sustanciales de dichas fases del procedimiento con ayuda de los esquemas del Consejo sobre el citado procedimiento, cuya duración oscila entre 22 y 19 meses, salvo que se adapte un acuerdo rápido en 1<sup>a</sup> ó 2<sup>a</sup> lectura.

17 Desde Lisboa, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a todos los ámbitos anteriores de codecisión, especialmente el medio ambiente, el transporte, el mercado interior y sus cuatro libertades (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), las políticas de empleo y sociales, la educación y la formación, la salud pública y la protección al consumidor, y determinados ámbitos de libertad, seguridad y justicia. Además, se amplía ahora a un número significativo de ámbitos de actividad clave donde el Parlamento sólo tenía derecho de consulta o sólo podía emitir un dictamen conforme. Entre ellos cabe destacar los siguientes: agricultura y pesca; política de cohesión (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión); libertad, seguridad y justicia, especialmente en lo relativo a asuntos penales y al Derecho penal, Eurojust y Europol y la cooperación policial; liberalización de servicios en determinados sectores; cooperación con terceros países; asuntos judiciales; actos de ejecución (comitología). También se sometieron a codecisión algunos ámbitos donde el Parlamento no tenía participación alguna. El principal de estos ámbitos es la política comercial común -un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad-, que comprende todos los acuerdos de comercio exterior e internacional alcanzados por la Unión Europea a nivel bilateral y multilateral. Otros ámbitos de este tipo son la exclusión de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento de determinadas actividades, la ampliación de la libertad de prestación de servicios a nacionales de terceros países, las medidas relativas a la circulación de capitales hacia o desde terceros países, las medidas destinadas a eliminar las distorsiones del mercado interior, y las medidas relativas al uso del euro. Véase: MANUAL DE LA CODECISIÓN Y LA CONCILIACIÓN. La labor del Parlamento como colegislador en virtud del Tratado de Lisboa, Enero de 2012 disponible en [http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_es.pdf)

a) Primera lectura:

La primera revisión o lectura del texto normativo propuesto por la Comisión se hace por el Consejo y por el Parlamento a la vez. En el caso del Parlamento, está en su mano plantear modificaciones en el texto y, en la del Consejo, su aceptación.

La Comisión presenta la propuesta legislativa al PE y al Consejo simultáneamente. También se inicia por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia. Los trabajos de PE y CE deben ser simultáneos, con intercambios de información y que la Presidencia del Consejo actúe como negociador on el PE. Cuando el PE adopta en Pleno una posición ante la propuesta de norma, con o sin enmiendas, el Consejo puede aprobar el acto legislativo inmediatamente o no hacerlo por no estar de acuerdo con las enmiendas y adopta su posición en esta primera lectura, que es remitida al PE para ser objeto de la segunda lectura.



Esquema de la fase de la primera lectura en el procedimiento legislativo ordinario. Fuente: Consejo de la UE

## b) Segunda lectura

La segunda revisión del texto normativo propuesto por la Comisión se produce también tanto en el Parlamento como en el Consejo. En el trámite parlamentario, la propuesta pasará por el filtro de trabajo de una de sus Comisiones antes de debatirla en Pleno. En esta fase, el Consejo podrá concluir el procedimiento legislativo si acepta las modificaciones planteadas por el Parlamento. En su defecto, se convoca un Comité llamado de "conciliación" para acercar posturas entre las dos Instituciones.

### Segunda lectura en el PE

El Presidente del PE remite la posición a la comisión parlamentaria competente la posición para que estudie el contenido de la misma. Esta Comisión designará un ponente para la propuesta de la Comisión, que presentará un proyecto de informe a la Comisión que resume la propuesta de la Comisión y los puntos de vista de las diversas partes implicadas. Se producirá un debate en Comisión del informe en el que la Comisión defenderá su texto y responderá a las preguntas de los parlamentarios. Finalmente, elaborará un informe que es sometido al Pleno con las enmiendas, con un proyecto de resolución legislativa y, en su caso, una exposición de motivos. El procedimiento permite presentar enmiendas durante los debates en el pleno un diputado, un grupo de diputados o el propio ponente, con frecuencia en nombre de un grupo político.

### Segunda lectura del Consejo y el Trilogo

El Consejo puede aprobar o no aprobar las enmiendas de la segunda lectura del PE. El Consejo decide por mayoría cualificada, pero debe pronunciarse por unanimidad sobre las enmiendas que han sido objeto de dictamen negativo de la Comisión para que el acto sea considerado adoptado. Si el Consejo acuerda aceptar la totalidad de las enmiendas, el acto se considera adoptado en forma de posición del Consejo en primera lectura enmendada en consecuencia y se remite a publicación en el Diario Oficial.

El breve plazo previsto por el Tratado para llegar a un acuerdo, junto con la dificultad de las materias abordadas y la de organizar la agenda, hacen necesaria la celebración de reuniones informales, que se identifican como el Trilogo, entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo con carácter previo a la conciliación (anteriormente estas reuniones eran conocidas como el diálogo tripartito o a tres bandas). En estas reuniones participan un número limitado de personas

y son criticadas por su falta de transparencia aunque también valoradas por su eficiencia.

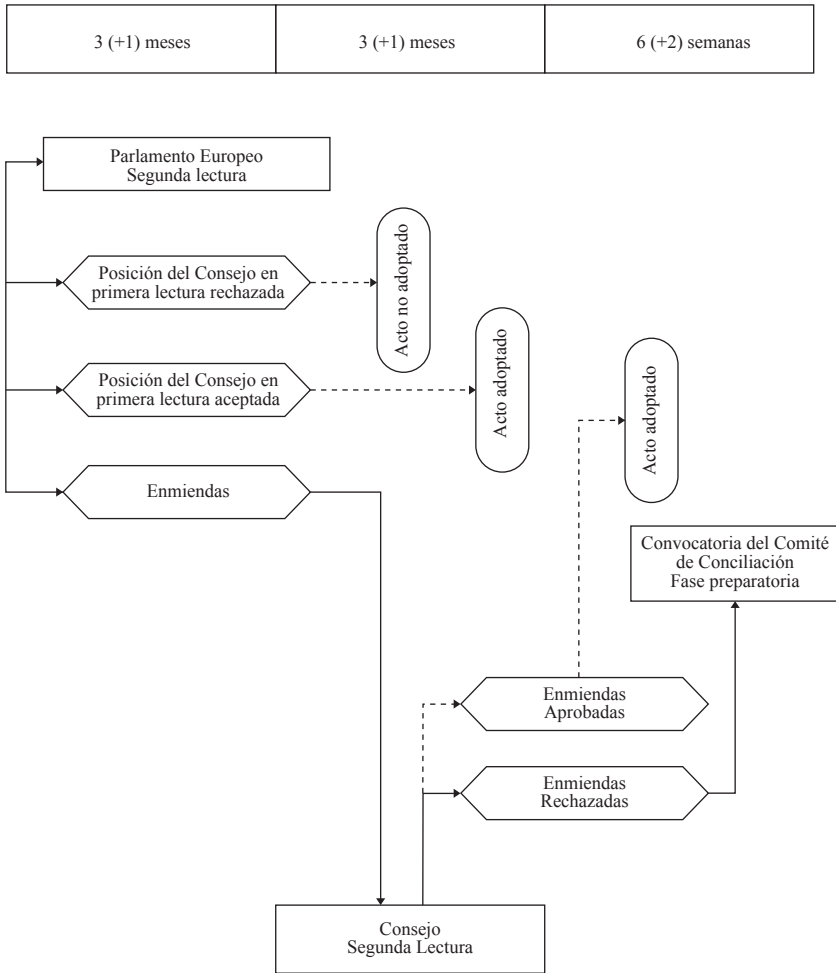
Por el Parlamento Europeo participan el presidente de la delegación, el presidente de la Comisión parlamentaria y el diputado "rapporteur" o ponente de la iniciativa con los funcionarios del secretaría de conciliación del Parlamento Europeo y, eventualmente, un miembro del servicio jurídico del Parlamento Europeo. Por el Consejo, participa el representante permanente del estado miembro, asegurando la Presidencia del Consejo y asistido de los miembros de la Secretaría del Consejo, incluido el Servicio Jurídico. La Comisión está presente en la reunión por medio del director general del servicio encargado del expediente, de su Servicio Jurídico y de la Secretaría General.

Los participantes en estas reuniones operan sobre la base de mandatos de negociación que les realizan sus delegaciones respectivas y trabajan sobre alternativas posibles de compromisos y acuerdos y dan cuenta a su delegación. Esto evita el sesgo partidista y el exceso de presión mediática.

#### Comité de conciliación

Si el Consejo no acuerda aceptar la totalidad de las modificaciones propuestas por el Parlamento, se convocará el Comité de Conciliación en un plazo máximo de 8 meses, durante los cuales se intenta acercar posiciones en la negociación en reuniones a tres bandas previas. El PE y el Consejo están representados por 27 miembros. El texto conjunto deberá ser aprobado por mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría simple en la Delegación parlamentaria.

LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO: LOS RETOS Y LAS DIFICULTADES DE SU NUEVO PROTAGONISMO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA



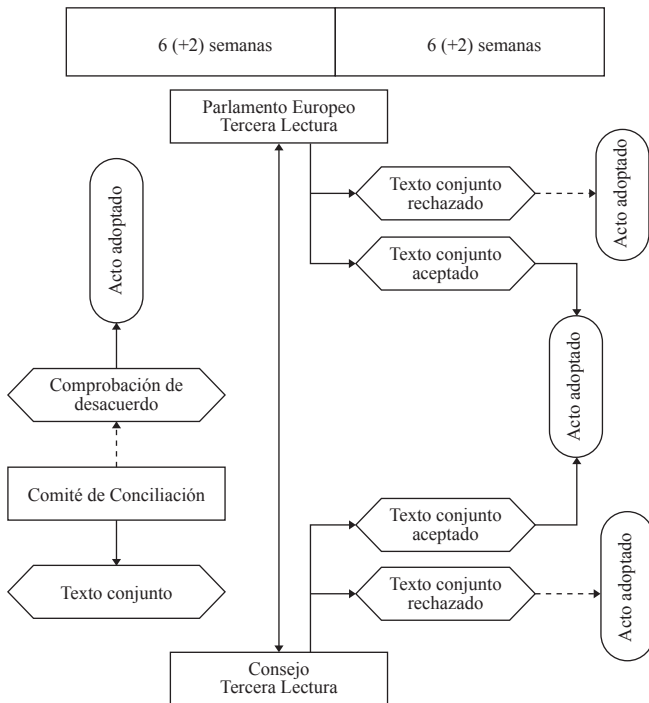
*Esquema de la fase de la segunda lectura en el procedimiento legislativo ordinario.  
Fuente: Consejo de la UE*

c) Tercera lectura

Esta fase del proceso legislativo tiene lugar cuando no ha concluido el trámite en cualquiera de las anteriores. El Parlamento y el Consejo deberán aprobar el texto propuesto por el Comité de Conciliación. De no hacerlo así, la norma se tiene por no adoptada.

Tercera lectura del Parlamento Europeo y del Consejo

En caso de que el Comité de Conciliación apruebe un texto conjunto, el objeto de la tercera lectura es la adopción del acto por ambas instituciones conforme a dicho texto conjunto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. Si en el plazo previsto una de las dos instituciones no da su aprobación, la propuesta de norma se considera no adoptada.



Esquema de la fase de la tercera lectura en el procedimiento legislativo ordinario.  
Fuente: Consejo de la UE

### **C) Una función colegislativa matizada por la legislación delegada y los actos de ejecución.**

Como se explica seguidamente, la legislación delegada y de los actos de ejecución se pueden constituir en factores de debilitamiento de la función colegisladora del Parlamento. Señala la Comisión Europea, en su Comunicación sobre la aplicación del artículo 290 del TFUE, que *"En efecto, el marco jurídico que sustituirá al llamado sistema de «comitología», establecido al amparo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá estructurarse en torno a los artículos 290 y 291"<sup>18</sup>*

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión dispone, junto al derecho de ejercer competencias de ejecución, el derecho a adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo<sup>19</sup>. En su Comunicación sobre la aplicación del artículo 290 del TFUE<sup>20</sup>, la Comisión señala que, en aras de la eficacia, el legislador otorga a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados. De este modo, la Comisión puede completar o modificar el trabajo del legislador. Este tipo de delegación es siempre de carácter facultativo y debe reunir las condicio-

18 COMISIÓN EUROPEA (2009): Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, documento COM 673 final, de 9.12.2009. Entre otros, sobre los actos delegados y los actos de ejecución, véase: KAEDING, M. y HARDACRE, A.: "Implementation and Transposition of EU Policies. The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts EUSA Twelfth Biennial International Conference Boston, Massachusetts, March 3-5, 2011, accesible el 25.1.2012 en [http://euce.org/eusa/2011/papers/9f\\_kaeding.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/9f_kaeding.pdf) y (2010) "The European Parliament and Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts". *European Union Democracy Observatory (EU DO) Working Paper RSCAS 2010/85*. Available from: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS\\_2010\\_85.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1) ; DAMEN, M. and HARDACRE, A. (2009) The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice. *EIPASCOPE 2009(1)*: pp. 13-18. Available from: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111448\\_Art2\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111448_Art2_Eipascoop2009_01.pdf); CHRISTIANSEN, T., OETTEL, J.M. y VACCARI, B. (2009) (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union, EIPA 2009/01*, Maastricht. Available from: <http://publications.eipa.eu/en/details/show/=1832>

19 Como es sabido, el artículo 291 del TFUE se basa en el tercer guión del artículo 202 y el cuarto guión del artículo 211 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por los que se otorga a la Comisión, y en determinadas circunstancias al Consejo, el derecho a ejercer competencias de ejecución. Sin embargo, el artículo 290 del TFUE confiere a la Comisión una nueva competencia para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. El artículo 291 del TFUE regula el ejercicio de las competencias de ejecución por parte de la Comisión o, en algunos casos específicos, del Consejo.

20 Op. cit.

nes establecidas en el Tratado<sup>21</sup>.

Si el legislador otorga la delegación de poderes a la Comisión, le corresponde establecer los límites de éstos en cada acto legislativo. El artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del Tratado impone al legislador delimitar de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Con ello define dos tipos de límites a la delegación de poderes: límites sustanciales y límites temporales<sup>22</sup>.

La doctrina afirma que nos encontramos ante un nuevo mundo con los actos delegados, sobre todo por la eliminación de los Comités para su adopción, aunque la Comisión pueda recurrir a grupos de expertos y Agencias de la UE<sup>23</sup>.

La Comisión se propone llevar a cabo el trabajo preparatorio que considere necesario para garantizar que, por una parte, desde el punto de vista técnico y jurídico, los actos delegados respondan exactamente a los objetivos fijados por el acto de base y, por otra parte, que desde el punto de vista político e institucional se reúnan todos los requisitos necesarios para evitar que el Parlamento Europeo o el Consejo emitan objeciones. Excepto en la hipótesis de que dicho trabajo preparatorio no requiriese ningún nuevo conocimiento, la Comisión tiene intención de consultar sistemáticamente a los expertos de las autoridades nacionales de todos

21 El artículo 291 del TFUE, por otro lado, permite a la Comisión adoptar actos de naturaleza ejecutiva, no legislativa. [En virtud del artículo 291, apartado 1 del TFUE, en combinación con el artículo 4, apartado 3, del TUE], los Estados miembros son responsables de la ejecución y entrada en vigor de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión Europea, y por consiguiente ejercen su propia responsabilidad y no la de la Unión. Así pues, esta competencia de los Estados miembros únicamente puede restringirse cuando la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión exija condiciones uniformes. Éste es el único caso en el que la Comisión debe ejercer, en virtud del artículo 291 del TFUE, sus competencias de ejecución. En este caso la responsabilidad es obligatoria [COM(2009) 673 final, p.3 y sig].

22 La delegación de poderes a la Comisión para la adopción de actos delegados por un período indefinido *"contraviene la exigencia de delimitar de manera explícita la duración de la delegación de poderes, un requisito ideado para permitir un control regular y eficaz de la Comisión en el ejercicio de los actos «cuasi legislativos». Constituye una violación del principio de proporcionalidad y, por extensión, del principio de subsidiariedad y, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, podría llevar a la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad (DO L 83 de 30.3.2010, p. 206)"*. La propia Comisión reconoce esto en COM(2009) 673 final, p.5 y sig, y véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía" [COM(2010) 761 final - 2010/0366 (COD)].

23 KAEDING, M. y HARDACRE, A.: "Implementation and Transposition...", p.20.



los Estados miembros que se encargarán de la aplicación de los actos delegados una vez adoptados. Esta consulta se efectuará en el momento oportuno para que los expertos puedan proporcionar a la Comisión una contribución útil y eficaz. Para ello, la Comisión podrá constituir grupos de expertos o recurrir a los grupos de expertos existentes<sup>24</sup>.

Por último, respecto a los actos delegados, uno de los aspectos que queda abierto o falto de concreción consiste en que no se ha definido el método de control del ejercicio de la delegación puesto que no se establece en el Tratado la participación de Comité alguno y queda tan sólo la oposición y el ejercicio de la revocación por el Consejo o la Comisión<sup>25</sup>. El Tribunal de Justicia no ha aportado hasta el momento otro criterio que el de estar a la voluntad del legislador (Asunto C-427/12 para. 40)

En cuanto a los actos de ejecución, la Comisión no ejerce ninguna facultad de carácter «cuasi legislativo»; su poder es estrictamente ejecutivo. Los Estados miembros son los encargados «naturales» de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, pero cuando son necesarias unas condiciones uniformes de ejecución la Comisión debe ejercer su competencia ejecutiva. Su intervención no es facultativa: cuando se cumplen las condiciones del artículo 291 es obligatoria<sup>26</sup>.

En el Reglamento CE nº 182/2011 se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, es el llamado nuevo *Reglamento de la Comitología*. Al citado Reglamento se le anexa una Declaración de la Comisión que hace expresa referencia a los Comités de Gestión de la PAC.

24 COM(2009) 673 final.

25 Como señala la Comisión en la Comunicación citada anteriormente, el artículo 290, apartado 2, del nuevo Tratado, define las dos condiciones a las que el legislador puede someter la delegación de poderes: por una parte, el derecho de revocación y, por otra, el derecho «a expresar objeciones», es decir, el derecho de oposición. Mientras que la oposición es una «censura específica» dirigida contra un acto delegado claramente identificado, la revocación priva a la Comisión, de forma general y absoluta, de sus poderes delegados. Por consiguiente, la oposición debe considerarse como el método de control «de Derecho común» que el legislador ejerce sobre el conjunto de los actos delegados, mientras que la revocación se presenta como una medida más excepcional, justificada, por ejemplo, por haber surgido algún elemento que pudiera poner en entredicho el propio fundamento de la delegación de poderes.

26 COMISIÓN EUROPEA (2009): Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del artículo 290 del..., p.4.

Cuando un Comité de Gestión de la Política Agrícola Común (PAC) haya emitido un dictamen desfavorable, la Comisión ha de presentar el proyecto de medida en cuestión al Consejo, el cual puede tomar una decisión distinta en un plazo de un mes. No obstante, no queda excluido que la Comisión actúe, ya que tiene la posibilidad de aplicar la medida o retrasar su aplicación (art. 7 del Reglamento 182/2011).

Así, la Comisión puede tomar la medida si considera, tras sopesarla, que la suspensión de su aplicación generaría, por ejemplo, perjuicios irreversibles al mercado [«su no adopción en el plazo imperativo pudiera causar una perturbación importante en los mercados (...) o para los intereses financieros de la Unión.»]. La disposición hace referencia a situaciones en las que no se puede esperar hasta que el comité vote de nuevo sobre el mismo u otro proyecto de medida porque, mientras tanto, el mercado se vería gravemente afectado por, por ejemplo, el comportamiento especulativo de los operadores. Tales situaciones se pueden plantear, concretamente, en el contexto de la gestión diaria de la PAC (por ejemplo, en la fijación de las restituciones por exportación, la gestión de las licencias o la cláusula especial de salvaguardia), en la que, con frecuencia, es necesario tomar decisiones rápidamente, las cuales pueden tener consecuencias económicas significativas en los mercados y, por tanto, en los agricultores y operadores, aunque también en el presupuesto de la Unión.

Las reglas actuales dotan a la Comisión de un instrumento que permite proteger el interés común de toda la Unión mediante la adopción de una medida al menos de manera provisional. En los casos en los que el Parlamento Europeo o el Consejo indiquen a la Comisión que consideran que un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base, la Comisión revisará inmediatamente el proyecto de acto de ejecución teniendo en cuenta las posiciones expresadas por el Parlamento Europeo o el Consejo. Si, posteriormente, el Consejo decide en otro sentido, la medida puesta en marcha por la Comisión, por supuesto, se convierte en redundante.

Antes de decidir si el proyecto de acto de ejecución ha de adoptarse, modificarse o retirarse, la Comisión informará al Parlamento Europeo o al Consejo de la actuación que tiene intención de seguir y de las razones para ello.

Respecto a los actos de ejecución, con el nuevo Reglamento de la Comitología, con carácter general, **en el procedimiento de examen**, la Comisión solo puede adoptar un acto de ejecución si el comité emite un dictamen favorable. La Comisión hará constar en la exposición de motivos del Reglamento que "*Las*

*medidas previstas en el presente Reglamento se ajustan al dictamen del Comité de gestión de la organización común de mercados agrícolas*", como ha sido el caso del Reglamento de ejecución (UE) n° 29/2012 de la Comisión de 13 de enero de 2012 sobre las normas de comercialización del aceite de oliva<sup>27</sup>. Cuando el Comité de gestión no opina en el plazo establecido, la Comisión puede adoptar el acto o modificarlo para que sea revisado por el Comité de apelación o revisión si lo que ha ocurrido es que no se ha alcanzado la mayoría cualificada a favor o en contra.

La Comisión hará constar en la exposición de motivos de la norma adoptada que *"El Comité de Gestión de la Organización Común de Mercados Agrícolas no ha emitido un dictamen en el plazo fijado por su Presidente"* como es el caso del Reglamento de ejecución (UE) n° 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas<sup>28</sup>

En caso de dictamen desfavorable, la Comisión puede proponer una versión modificada del proyecto de acto en un plazo de dos meses o recurrir al comité de revisión o de apelación en un mes. Cuando se recurre al citado Comité de revisión (que es el Consejo en todo caso), su dictamen debe ser favorable para que pueda adoptarse el proyecto de acto<sup>29</sup>.

Como señala la propia Comisión en la Declaración adjunta al Reglamento de Comitología, de manera excepcional, ésta puede adoptar un acto de ejecución incluso en el caso de dictamen desfavorable de un comité cuando tal acto sea necesario para evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para los intereses financieros de la Unión. En tal caso, la

27 DOUE L 12 de 14.1.2012.

28 DOUE 157, de 15.6.2011.

29 Según el artículo 3.7 del Reglamento CE n° 182/2011 *"... Cuando sea aplicable, el mecanismo de control incluirá la remisión a un comité de apelación. El comité de apelación adoptará su propio reglamento interno por mayoría simple de los miembros que lo componen, a partir de una propuesta de la Comisión. Cuando se remita una cuestión al comité de apelación, este se reunirá a los 14 días como muy pronto, salvo casos debidamente justificados, y a las seis semanas como muy tarde de la fecha de la remisión. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, el comité de apelación emitirá su dictamen en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la remisión. Un representante de la Comisión presidirá el comité de apelación"*. El presidente fijará la fecha de la reunión del comité de apelación en estrecha cooperación con los miembros del comité, con el fin de permitir a los Estados miembros y a la Comisión garantizar el nivel adecuado de representación. La Comisión convocará la primera reunión del comité de apelación a más tardar el 1 de abril de 2011, con el fin de adoptar su reglamento interno.

Comisión presenta un acto de ejecución al comité de apelación inmediatamente después de su adopción. Si el comité de revisión emite un dictamen desfavorable, se revoca el acto de ejecución.

En caso de emergencia, un acto jurídico de base puede otorgar un efecto inmediato a las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión. De tal modo, la Comisión puede adoptar los actos de ejecución sin tener que consultar al comité competente. Sin embargo, la duración de dichos actos no puede exceder de seis meses. Además, el acto debe ser presentado, a más tardar, 14 días después de su adopción al comité de apelación. Si el comité de apelación emite un dictamen desfavorable, el acto de ejecución queda revocado.

Por norma general, el procedimiento de examen se aplica a la adopción de los actos de ejecución que tienen un alcance general; relativos a programas con implicaciones importantes (la PAC y la política pesquera común, el medio ambiente, la protección de la salud y la seguridad de las personas, los animales y las plantas, la política comercial común y la fiscalidad).

Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión revisará el proyecto de acto correspondiente, teniendo en cuenta las posiciones expresadas, e informará al Parlamento Europeo y al Consejo de si se propone mantener, modificar o retirar el proyecto de acto de ejecución.

Según el nuevo Reglamento de Comitología, el **procedimiento consultivo** se aplica, en general, en el resto de casos. En el procedimiento consultivo, la Comisión decide la adopción del acto teniendo en cuenta en la mayor medida de lo posible las conclusiones de los debates mantenidos en el comité.

Como el resultado de esta estructura de decisión puede crear incoherencias entre el conjunto normativo de los actos de ejecución y la legislación adoptada por procedimiento ordinario de la que traen causa, el Reglamento de comitología prevé ciertas prerrogativas para el Consejo y el Parlamento.

## ***5. Varia: Nombramientos, informes y relaciones con los Parlamentos nacionales.***

### **A) Los nombramientos en las Instituciones de la UE y el Parlamento Europeo**

La mayor relevancia y participación en los procesos de nombramiento de las personas al frente de las Instituciones de la UE ha sido reseñado anteriormente como elemento que pone de manifiesto el incremento de la fuerza institucional del Parlamento Europeo en el proceso de construcción europea.

Como dispone el artículo 17.7 del TFUE, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen en votación secreta como establece el artículo 105 de su Reglamento. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

El Tratado dispone que el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, debe proponer una lista con las demás personalidades que van a formar parte de la Comisión. Esta lista se realiza en función de las propuestas de los Estados miembros. De acuerdo con el artículo 106 del Reglamento parlamentario, los candidatos propuestos por el Presidente electo de la Comisión y por el Consejo para los diferentes puestos de comisarios, en función de sus competencias previsibles, serán invitados a comparecer ante las comisiones pertinentes. Estas audiencias serán públicas. Además, el Reglamento contempla que el Presidente del Parlamento podrá invitar al Presidente electo de la Comisión a que informe al Parlamento sobre la distribución de las carteras en el Colegio de Comisarios propuesto de acuerdo con sus directrices políticas<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Conforme a lo que determina el citado artículo 106 del Reglamento, el Presidente del Parlamento presentará al Colegio de Comisarios y su programa en un Pleno del Parlamento al que se invitará al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente del Consejo. La declaración irá seguida de un debate y los grupos políticos o cuarenta diputados como mínimo podrán presentar propuestas de resolución. Tras la votación de una propuesta de resolución, el Parlamento elegirá o rechazará a la Comisión por mayoría de los votos emitidos en votación nominal. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada. En cuanto a las comparecencias de los futuros Comisarios, la comisión o comisiones competentes invitarán al Comisario propuesto a realizar una declaración y a contestar preguntas. Las audiencias se organizarán de tal forma que los Comisarios propuestos puedan revelar al Parlamento toda

Los artículos 204 a 206 del Reglamento del Parlamento Europeo regulan la elección del Defensor del Pueblo Europeo que se realiza mediante votación secreta y por mayoría de los votos emitidos, al comienzo de cada legislatura del Parlamento Europeo para un período que coincide con la duración de la misma (HA. 228 TFUE).

Por último, el Parlamento Europeo participa de diferentes modos y con diferente intensidad en el nombramiento de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículo 107 bis del Reglamento), en el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 108 del Reglamento y 286 TFUE) y en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (artículo 109 del Reglamento y 283 TFUE).

## **B) Informes**

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento parlamentario, se reconoce a las Comisiones parlamentarias el derecho de iniciativa para la adopción de informes sobre los temas de su competencia, previa autorización de la Conferencia de Presidentes, y presentar al Parlamento Europeo una propuesta de resolución al respecto.

## **C) Recursos al Tribunal de Justicia**

Como hemos señalado anteriormente, una de las mejoras institucionales más significativas de las reformas de los Tratados fue el reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento para acudir ante el Tribunal de Justicia de la UE. De acuerdo con el artículo 128 RP, dentro de los plazos establecidos por los Tratados y por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para los recursos interpuestos por las instituciones de la Unión Europea y las personas físicas o jurídicas, el Parlamento examinará la legislación de la Unión y las medidas de ejecución para asegurarse de que se han respetado plenamente los Tratados, en particular por lo que se refiere a los derechos del Parlamento<sup>31</sup>.

la información pertinente. Estas audiencias son de gran calado mediático y pueden hacer reconsiderar la candidatura de los Comisarios, como se puso de manifiesto en el caso del Sr Buttiglione.

31 Por un lado, se prevé que la comisión competente informará al Parlamento, oralmente si fuere necesario, cuando presuma violación del Derecho de la Unión. El Presidente interpondrá recurso ante el Tribunal de Justicia, en nombre del Parlamento, con arreglo a la recomendación de la comisión compe-

## **D) Los acuerdos internacionales**

El Parlamento Europeo tiene también un rol específico en la adopción de compromisos internacionales por la UE. Según el artículo 90 del Reglamento del Parlamento Europeo, cuando se proyecte iniciar negociaciones sobre la celebración, prórroga o modificación de un acuerdo internacional, la comisión competente podrá decidir elaborar un informe o supervisar de otra forma el procedimiento e informará a la Conferencia de Presidentes de Comisión sobre tal decisión. Si procede, podrá recabarse la opinión de otras comisiones de conformidad con el apartado 1 del artículo 49 del Reglamento<sup>32</sup>.

tente. Al comienzo del período parcial de sesiones siguiente, podrá solicitar al Pleno que se pronuncie sobre el mantenimiento del recurso. El Presidente retirará el recurso si el Pleno se pronuncia en contra por mayoría de los votos emitidos. Si el Presidente interpusiere un recurso en contra de la recomendación de la comisión competente, éste solicitará al Pleno que se pronuncie sobre el mantenimiento del recurso al comienzo del período parcial de sesiones siguiente. Por otro, el Presidente presentará observaciones o intervendrá en nombre del Parlamento en procedimientos judiciales, previa consulta a la comisión competente. Si el Presidente pretende apartarse de la recomendación de la comisión competente, informará de ello a dicha comisión y remitirá el asunto a la Conferencia de Presidentes, exponiendo sus motivos. Si la Conferencia de Presidentes estima que, excepcionalmente, no procede que el Parlamento presente observaciones o intervenga ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando se está cuestionando la validez jurídica de un acto del Parlamento, el asunto se someterá sin demora al Pleno. De igual modo, en caso de urgencia, el Presidente podrá actuar con carácter cautelar para respetar los plazos fijados por el órgano jurisdiccional de que se trate. Junto al procedimiento referido, como caso singular, el apartado 6 del artículo 90 establece un procedimiento específico para la decisión del Parlamento con respecto al ejercicio del derecho de solicitar al Tribunal de Justicia, con arreglo al apartado 11 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, un dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con los Tratados. Esta disposición constituye una «lex specialis» que prevalece sobre la norma general establecida en el artículo 128.

<sup>32</sup> El Reglamento hace recaer en los presidentes y ponentes de la comisión competente y, en su caso, de las comisiones asociadas, la capacidad de decisión para tomar conjuntamente las medidas apropiadas para velar por que se facilite al Parlamento, con carácter periódico e inmediatamente toda la información, en su caso con carácter confidencial, en todas las etapas de la negociación y conclusión de los acuerdos internacionales, incluyendo los proyectos y los textos finales de las directrices de negociación adoptadas, así como otras informaciones de utilidad, por parte de la Comisión y del Consejo de conformidad con sus obligaciones según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En segundo lugar, el Parlamento puede solicitar que se suspendan las negociaciones de un acuerdo internacional hasta que el Parlamento no se haya pronunciado sobre un mandato de negociación concreto. Para ello, la solicitud al Consejo deberá ser adoptada a propuesta de la comisión competente, de un grupo político o de cuarenta diputados como mínimo y el Parlamento deberá haberse pronunciado al efecto sobre la base de un informe de la comisión competente. En este punto, antes de iniciar las negociaciones, la comisión competente se pronunciará sobre el fundamento jurídico elegido para el inicio de la negociación. En el supuesto de que la Comisión no indicare fundamento jurídico o existieren dudas acerca de su pertinencia, se aplicarán las disposiciones contempladas en el artículo 37. En cualquier fase de las negociaciones, el Parlamento, sobre la base de un informe de la comisión competente y tras haber examinado cualquier propuesta pertinente que se haya presentado al respecto de conformidad con el artículo 121, podrá aprobar recomendaciones y solicitar que éstas se tengan

El tribunal de Justicia ha abordado la cuestión de el consentimiento del PE ha de ser previo o cabe obviarlo por el Consejo cuando se trata de acuerdos o decisiones de dimensión internacional (C-103/12 y C-399/12).

### **E) Relaciones con los Parlamentos nacionales: COSAC**

Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales se encuentran reguladas por un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE. Además, como es sabido, tras Lisboa, en el artículo 3 bis del TUE se dispone que los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo de aplicación<sup>33</sup>.

en cuenta antes de la celebración del acuerdo internacional de que se trate. Al término de las negociaciones, pero antes de la firma del acuerdo, se remitirá al Parlamento el proyecto de acuerdo para que éste emita dictamen o dé su aprobación, conforme al procedimiento del artículo 81 del Reglamento. Antes de proceder a la votación sobre la aprobación, la comisión competente, un grupo político o al menos una décima parte de los diputados podrán proponer que el Parlamento solicite el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo internacional con las disposiciones de los Tratados. Si el Parlamento se pronuncia favorablemente sobre dicha propuesta, la votación sobre la aprobación se aplazará hasta que el Tribunal emita su dictamen. En tercer lugar, el Parlamento emitirá dictamen o dará su aprobación sobre la celebración, prórroga o modificación de un acuerdo internacional o de un protocolo financiero celebrados por la Unión Europea en votación única por mayoría de los votos emitidos. No se admitirán enmiendas al texto del acuerdo o protocolo. Por último, si el dictamen aprobado por el Parlamento fuere negativo, el Presidente solicitará al Consejo que no celebre el acuerdo de que se trate. Si el Parlamento denegare su aprobación a un acuerdo internacional, el Presidente notificará al Consejo que el acuerdo no puede concluirse.

33 De igual modo, en el artículo 8A se dispone que "... Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 61 C del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 69 G y 69 D de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado; f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.». En consecuencia, en el Reglamento del Parlamento Europeo se dispone que el Parlamento mantendrá periódicamente informados de sus actividades a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. La organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión, en virtud del artículo 9 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, se negociarán sobre la base de un mandato otorgado por la Conferencia de Presidentes, previa consulta a la Conferencia de Presidentes de Comisión. El Parlamento aprobará los acuerdos que versen sobre estos



En este marco, cualquier comisión podrá iniciar directamente un diálogo con los Parlamentos nacionales, a nivel de comisiones, dentro de los límites impuestos por los créditos presupuestarios destinados al efecto. Ello podrá incluir los mecanismos adecuados para una cooperación en la fase pre-legislativa y post-legislativa. En cuanto a la participación en el procedimiento legislativo, todo documento relativo a un procedimiento legislativo de la Unión que un Parlamento nacional transmita oficialmente al Parlamento Europeo se remitirá a la comisión competente para el fondo del asunto sobre el que trate dicho documento.

En este ámbito la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC)<sup>34</sup>, cuyo funcionamiento se regula en el artículo 131 de Reglamento<sup>35</sup>, es el Comité donde se reúnen los representantes de los parlamentos nacionales y del PE.

## **6. Conclusiones.**

Sin perjuicio de otras consideraciones que se puedan realizar sobre el lugar del parlamentarismo en el proceso de construcción europea, hay que destacar una serie de conclusiones sobre la función de control parlamentario y la función legislativa con carácter específico.

En este contexto, en el marco del PE, la función de control parlamentario requiere una simplificación de las formas de control y una disminución de los tiempos asignados a las intervenciones. Asimismo, será necesaria una ampliación de su ámbito; no sólo para controlar a la Comisión sino también para poder llegar a ejercer el control sobre el Consejo de Ministros en las áreas en las que tiene mayor protagonismo en el proceso de toma de decisión comunitario. La simplificación de las formas de control tiene que ir acompañada de un perfeccionamiento

asuntos de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 127.

<sup>34</sup> <http://www.cosac.eu/en/>

<sup>35</sup> En cuanto a su composición, se dispone que, a propuesta del Presidente, la Conferencia de Presidentes designará a los miembros de la delegación del Parlamento en la COSAC y podrá otorgar mandato a la misma. La delegación estará presidida por uno de los Vicepresidentes del Parlamento Europeo encargados de las relaciones con los Parlamentos nacionales y por el presidente de la comisión competente para los asuntos institucionales. Los demás miembros de la delegación serán elegidos teniendo en cuenta los asuntos que se vayan a examinar en la reunión de la COSAC, e incluirán, en la medida de lo posible, a representantes de las comisiones competentes para dichos asuntos. La delegación presentará un informe después de cada reunión. El Reglamento dispone que se tomará debidamente en consideración el equilibrio político global en el seno del Parlamento.

del ejercicio del mismo por los diputados, que habitualmente centran su actividad de control en asuntos relativos a su circunscripción de origen sin construir una visión más global de la misma.

En cuanto a la función colegislativa, el procedimiento legislativo ordinario tiene una serie de virtudes, que ya han sido descritas, pero también un conjunto de dificultades o hándicaps como son la extensión temporal del mismo que incluso puede llevar a utilizar como instrumento de negociación la posibilidad de apurar al máximo las lecturas que garantiza el procedimiento. Por eso, ya se han escuchado partidarios, en el marco del Reglamento parlamentario, de articular alguna posibilidad de conciliación con carácter permanente.

Además, es conocido por todos que el procedimiento legislativo ordinario, en razón de la materia, puede considerarse incluso técnicamente incomprensible. Esto hace que las normas acaben siendo también excesivamente detalladas e inaccesibles para los juristas, jueces y funcionarios que son los llamados a ponerlas en práctica en los Estados, sin mencionar ya a la ciudadanía y sectores a la que van dirigidas y que tendrían que comprenderlas fácilmente. Este defecto es común a los poderes normativos con carácter general, no sólo a los europeos. En la actualidad, es necesario realizar un esfuerzo por evaluar la calidad de las normas. Este desafío se afronta desde la UE sobre la base del principio de buen gobierno y la iniciativa SLIM que permite hacer una valoración de impacto competitivo de las normas existentes y de las que se proponen adoptar.

En definitiva, la revisión de las funciones parlamentarias del PE ponen de manifiesto que, tras Lisboa, el Parlamento Europeo se configura en la piedra angular del proceso de integración comunitario y en el primer instrumento de legitimación democrática de la UE pero encuentra enormes dificultades para facilitar la conexión entre los electores y elegidos y para acercar el contenido de sus debates a los intereses de la ciudadanía europea.