

REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS
Prólogo

ESTUDIOS

A. MANGAS MARTÍN
El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción

G. GARZÓN CLARIANA
El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea

F. CASTILLO DE LA TORRE
La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea

J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea

P. CRUZ VILLALÓN y J. L. REQUEJO PAGÉS
La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad

S. MUÑOZ MACHADO
Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación

R. GOSALBO BONO
Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea

A. SAINZ DE VICUÑA BARROSO
La Unión de Mercados de Valores: una nueva frontera para Europa

M. LÓPEZ ESCUDERO
La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?

50

Año 19

Madrid
enero/abril
2015

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid
Núm. 50, enero/abril (2015)
Cuatrimestral

Director

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS
Universidad Complutense, Madrid

Director ejecutivo

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO
Universidad de Granada

Secretaria

NILA TORRES UGENA
Universidad Complutense, Madrid

Comité de redacción

Fernando Castillo de la Torre
Comisión Europea, Bruselas

Valeria di Comite
Universidad Aldo Moro, Bari

José Manuel Cortés Martín
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Justo Corti Varela
Universidad San Pablo-CEU, Madrid

Sara Iglesias Sánchez
Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo

Pablo Martín Rodríguez
Universidad de Almería

Sixto Sánchez Lorenzo
Universidad de Granada

Daniel Sarmiento
Universidad Complutense, Madrid

Antonio Segura Serrano
Universidad de Granada

Marta Sobrido Prieto
Universidad de La Coruña

Consejo asesor

Victoria Abellán Honrubia
Universidad de Barcelona

Enoch Alberti Rovira
Universidad de Barcelona

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense, Madrid

Loïc Azoulay
Instituto Universitario Europeo, Florencia

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Georges Bermann
Universidad de Columbia, Nueva York

Armin von Bogdandy
Instituto Max-Planck, Heidelberg

Ángel Boixareu Carrera
Consejo de la Unión Europea, Bruselas

Laurence Burgogue-Larsen
Universidad París I Panthéon-Sorbonne

Nuria Bouza Vidal
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Oriol Casanovas y La Rosa
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Edorta Cobreros Mendazona
Universidad del País Vasco

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Javier Díez-Hochleitner
Universidad Autónoma de Madrid

Concepción Escobar Hernández
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Gaudencio Esteban Velasco
Universidad Complutense, Madrid

Ramón Falcón y Tella
Universidad Complutense, Madrid

Marcello di Filippo
Universidad de Pisa

Gregorio Garzón Clariana
Universidad Autónoma de Barcelona

Luis Norberto González Alonso
Universidad de Salamanca

Luis M. Hinojosa Martínez
Universidad de Granada

Diego Liñán Noguera
Universidad de Granada

Antonio López Castillo
Universidad Autónoma de Madrid

Jean-Victor Louis
Universidad Libre de Bruselas

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense, Madrid

José Martín y Pérez de Nanclares
Universidad de Salamanca

Santiago Muñoz Machado
Universidad Complutense, Madrid

Manuel Pérez González
Universidad Complutense, Madrid

Pablo Pérez Tremps
Universidad Carlos III, Madrid

Fabrice Picod
Universidad Paris II Panthéon-Assas

Antonio Ortiz-Arce
Universidad Complutense, Madrid

Rosario Silva de Lapuerta
Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo

José Manuel Sobrino Heredia
Universidad de La Coruña

Ignacio Ulloa Rubio
Tribunal General de la Unión Europea, Luxemburgo

Alejandro del Valle Gálvez
Universidad de Cádiz

Eduardo Vilariño Pintos
Universidad Complutense, Madrid

EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL SISTEMA NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

GREGORIO GARZÓN CLARIANA*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL PARLAMENTO EUROPEO EN LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN
 1. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO AUTOR DE ACTOS PREPARATORIOS
 - A) *Los actos no vinculantes: la consulta y la reconsulta*
 - B) *Los actos vinculantes: los procedimientos de concertación, cooperación y aprobación*
 2. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO AUTOR DE ACTOS LEGISLATIVOS
 - A) *Un procedimiento sin nombre: la codecisión*
 - B) *El Parlamento Europeo como legislador único*
- III. EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL SISTEMA NORMATIVO DE LA UNIÓN
 1. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS ACTOS LEGISLATIVOS
 - A) *El Parlamento Europeo y la legitimidad de los actos legislativos*
 - B) *El Parlamento Europeo y la calidad de los actos legislativos*
 2. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS ACTOS REGLAMENTARIOS
 - A) *El control parlamentario de los actos delegados y de los actos de ejecución*
 - B) *El control parlamentario de los actos de la nueva gobernanza económica y de los actos de los organismos de la Unión*
- IV. CONCLUSIONES

* Catedrático de Derecho internacional público, Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico Jurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona, España. Catedrático Jean Monnet *ad personam* y miembro del Consejo Asesor de esta *Revista*. Antiguo Jurisconsulto del Parlamento Europeo.

RESUMEN: Este estudio presenta una visión de conjunto de la evolución del papel del Parlamento Europeo en el poder legislativo de la Unión Europea y de su impacto sobre el sistema normativo de la Unión, vista desde una perspectiva actual, ordenada con arreglo a criterios jurídicos y acompañada de observaciones. Hay información sobre el contexto del Derecho internacional general, sobre las contribuciones de la Ciencia política y una especial atención a la práctica seguida por las Instituciones y a las publicaciones que tienen un valor testimonial.

La primera parte examina la participación del Parlamento en los procedimientos legislativos históricos y actuales, bien como autor de actos preparatorios (en los procedimientos de consulta simple, concertación, cooperación y aprobación) o como autor de actos legislativos, en el procedimiento de codecisión —en adelante el procedimiento legislativo ordinario— o en los procedimientos legislativos especiales donde, en casos muy excepcionales, aparece como legislador único.

La segunda parte presenta las consecuencias de la nueva posición del Parlamento Europeo en la legitimidad de los actos legislativos de la Unión y en la calidad formal y sustancial de la legislación europea, con referencias, entre otros, a todos los Acuerdos interinstitucionales pertinentes; y también el control parlamentario de los actos reglamentarios, en particular los previstos en los artículos 290 y 291 TFUE, pero también los actos previstos en la legislación de la nueva gobernanza económica y en los actos constitutivos de organismos de la Unión.

En la conclusión hay algunos comentarios generales sobre el desarrollo gradual de las prerrogativas del Parlamento en lo que concierne a la legislación, sobre las negociaciones discretas con el Consejo, que imponen límites a la participación de los diputados y a la publicidad de los trabajos preparatorios de la legislación, y también sobre la subsistencia de resistencias y nostalgias ante las disposiciones del Tratado de Lisboa, preparadas en la Convención Europea con una muy importante representación de los Parlamentos de los estados Miembros, que están reclamando una vigilancia especial del Parlamento Europeo.

PALABRAS CLAVE: Actos delegados; Actos de ejecución; Actos interinstitucionales; Actos legislativos; Actos reglamentarios; Agencias; Aprobación; Autoorganización de las Instituciones; Buenas prácticas; Calidad de la legislación; Codecisión; Codificación; Concertación; Consulta; Control parlamentario; Cooperación; Iniciativa legislativa; Legitimidad de la legislación europea; Nueva gobernanza económica; Organismos de la Unión; Procedimiento legislativo ordinario; Procedimientos legislativos especiales; Reconsulta; Refundición; Triálogos.

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EVOLUTION OF ITS LEGISLATIVE POWER AND THE EU LAW-MAKING SYSTEM

ABSTRACT: The purpose of this article is to present the evolution of the role of the European Parliament in the legislative power of the European Union and its impact on the whole system of EU law-making acts. This presentation is structured according to legal criteria and discussed from a legal point of view. There is information on the context of general international law and on relevant Political Science studies; regarding bib-

liography, special attention has been paid to insiders publications.

The first part of the article focuses on the Parliament's role in past and present legislative procedures, where it has produced either preparatory acts (as in the consultation, conciliation, cooperation and assent/consent procedures) or legislative acts in the framework of the co-decision procedure (the so-called «ordinary legislative procedure») or, in rare cases, out of special legislative procedures.

The second part throws light on the consequences of the growing role of the European Parliament as a legislator, on the legitimacy and the quality of European legislation (with references to the relevant interinstitutional acts) and on the parliamentary scrutiny of acts of the executive based on Articles 290 and 291 TFEU, acts for the implementation of the new legislation for economic governance, and acts of European agencies, bodies or offices.

In the conclusions some general comments are submitted as regards the development of the European Parliament prerogatives concerning legislation, and also on the development of negotiations with the Council in legislative procedures, imposing limits on the backbenchers participation in the legislative process and on access of the public to information about the preparatory work of legislative acts. Last, there is a reflection on resistance and nostalgies in the presence of the new provisions of the Lisbon Treaty, inconsistent with the fact that they were drafted with a very substantial representation of MPs from Member States, and about the reaction that could be expected from the European Parliament.

KEY WORDS: Agencies; Assent; Co-decision; Codification; Conciliation; Consent; Consultation procedure; Cooperation procedure; Delegated acts; Good practice; Implementing acts; Interinstitutional acts; Legislative acts; Legitimacy of European legislation; Ordinary legislative procedure; Quality of legislation; Recasting; Reconsultation; Regulatory acts; Self-organization of European Institutions; Special legislative procedures; Trialogues.

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET L'ÉVOLUTION DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU SYSTÈME NORMATIF DE L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: Cette étude vise à donner une vue d'ensemble de l'évolution du rôle du Parlement européen dans le pouvoir législatif de l'Union européenne et de son impact sur le système normatif de l'Union, avec une perspective actuelle, suivant un ordre qui répond à des critères juridiques et avec des observations. On y trouve des informations sur le contexte du Droit international général et sur les contributions récentes provenant de la Science politique, et aussi une attention spéciale pour la pratique suivie par les Institutions et pour les témoignages.

La première partie passe en revue la participation du Parlement européen aux procédures législatives historiques et actuelles, comme auteur soit d'actes préparatoires (dans les procédures de consultation, concertation, coopération et approbation) soit d'actes législatifs, dans la procédure de codécision —devenue désormais la procédure législative de Droit commun— soit dans les procédures législatives spéciales où, dans des cas très

exceptionnels, le Parlement apparaît comme législateur unique.

La deuxième partie présente les conséquences de la nouvelle position du Parlement européen dans la légitimité des actes législatifs de l'Union et dans la qualité formelle et substantielle de la législation européenne, avec des références, entre autres à tous les Accords interinstitutionnels pertinents. Il est question aussi du contrôle parlementaire des actes réglementaires, en particulier de ceux visés aux arts. 290 et 291 TFUE, mais aussi des actes d'application prévus dans la législation de la nouvelle gouvernance économique et dans les actes instituant des organismes de l'Union.

Dans la conclusion on trouve des commentaires sur le développement graduel des prérogatives du Parlement en ce qui concerne la législation, sur les négociations discrètes avec le Conseil (qui imposent des limites à la participation des députés et à la publicité des travaux préparatoires) et aussi sur la subsistance de réticences et nostalgies face aux dispositions du Traité de Lisbonne —pourtant rédigées à la Convention européenne avec une forte composante de parlementaires des États membres— qui demandent du Parlement européen une vigilance particulière.

MOTS CLÉS: Actes délégués; Actes d'exécution; Actes réglementaires; Agences; Approbation; Auto organisation des Institutions; Bonnes pratiques; Codécision; Codification; Concertation; Consultation; Contrôle parlementaire; Coopération; Initiative législative; Légitimité de la législation européenne; Nouvelle gouvernance économique; Organismes de l'Union; Procédure législative ordinaire; Procédures législatives spéciales; Qualité de la législation; Reconsultation; Refonte; Trilogues.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque la existencia de una Asamblea parlamentaria única a partir de los Tratados de Roma —y no de una Asamblea para cada una de las tres Comunidades Europeas, como se había pretendido en algún momento de la Conferencia intergubernamental¹— tenía un significado que excedía los límites del acompañamiento parlamentario en una organización internacional, en consonancia con el proyecto de integración política europea, no fue hasta la elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal directo cuando se inició una expansión de las prerrogativas del Parlamento Europeo en el ámbito legislativo con grandes repercusiones en el conjunto del sistema nor-

¹ Cf. Parlamento Europeo, *Hacia un Parlamento único—La influencia de la Asamblea común de la CECA en los Tratados de Roma*, 2007, págs. 37 ss. Las consideraciones expuestas en el texto no prejuzgan la eventual clasificación del Parlamento Europeo como una «*International Parliamentary Institution*» (IPI), que depende de otros factores: cf. Andrea COFELICE y Stelios STAVRIDIS, «The European Parliament as an International Parliamentary Institution», *European Foreign Affairs Review*, nº 19, 2014, págs. 145-178.

mativo de la Unión Europea, gracias a las sucesivas modificaciones de los Tratados en que se fundamenta la Unión Europea.

El presente estudio se propone examinar desde una perspectiva actual los diferentes aspectos de esta evolución, prestando una atención particular a la vertiente jurídica pero sin eludir las cuestiones relativas a la legitimidad democrática, tan relevantes en el momento actual de la Unión Europea². Se recorrerán así, en la primera parte, los cambios sucesivos en cuanto a la participación del Parlamento Europeo en los procedimientos previstos en orden a la adopción de actos legislativos de la Unión Europea; después, en la segunda parte, se procederá a identificar las consecuencias que el creciente papel del Parlamento Europeo en el poder legislativo ha tenido en el conjunto del sistema normativo de la Unión Europea, es decir, tanto en la legislación europea como en los otros actos de alcance general.

Se ha intentado contextualizar los temas con referencias al Derecho internacional general y a las cada vez más numerosas contribuciones procedentes de la Ciencia política y se ha prestado especial atención a las publicaciones que tienen, entre otros, un valor testimonial por el perfil de los autores³, sin perjuicio de la búsqueda exhaustiva de la jurisprudencia y la bibliografía pertinentes, ineludible en un trabajo como éste. Ahora bien, el propósito es dar una visión general ordenada con arreglo a criterios jurídicos y acompañada de observaciones, más que proceder a un análisis particularmente detallado, pues el objeto es más amplio de lo que puede parecer a primera vista y además en la doctrina jurídica, como en la pintura, a menudo con la edad el trazo se hace más suelto.

II. EL PARLAMENTO EUROPEO EN LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN

El Tratado de Lisboa no ha conservado los términos «Ley europea» y «Ley marco europea» que figuraban en el Tratado Constitucional⁴, pero sí la

² El objeto del presente artículo ha sido propuesto al autor, pero corresponde a la temática de la Democracia y el Derecho en la Unión Europea, objeto del proyecto de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de la que éste es titular.

³ Para poner mejor de manifiesto los trabajos que presentan las características señaladas en el texto, en las notas a pie de página se hace constar la posición del autor, en el caso en que sea o haya sido miembro de una Institución europea o funcionario europeo.

⁴ Art. I-33 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

distinción entre actos legislativos y actos no legislativos que constituía una de las novedades relevantes de ese Tratado y que ha facilitado el reconocimiento explícito, por vez primera en los Tratados de la Unión, de la *función legislativa* del Parlamento Europeo⁵.

En el estado actual del Derecho de la Unión Europea son actos legislativos aquellos «que se adopten mediante procedimiento legislativo»⁶. Esta definición no excluye, desde luego, que en el diseño de las bases jurídicas se hayan seguido, como regla general, criterios sustanciales para elegir, entre otros procedimientos posibles, un procedimiento legislativo⁷; y tampoco resulta sorprendente habida cuenta de que es también el enfoque que suele seguirse en el Derecho internacional público cuando se recurre, por analogía, a la noción de legislación⁸.

La ausencia de estos elementos en las versiones anteriores de los Tratados, junto al perfil de «Tratado-ley» del Tratado CECA (que regulaba directamente numerosas materias, en vez de confiar su reglamentación a las Instituciones comunes) contribuye a explicar que hubiese un cierto debate sobre la existencia de una auténtica *legislación* en la Unión Europea, cuyos ecos no se han extinguido todavía; pero resulta evidente que las Instituciones han ido adoptando numerosos actos normativos que exceden manifiestamente los límites del poder reglamentario en los Estados Miembros⁹ y que son «funcionalmente equivalentes» a la legislación estatal¹⁰. A ello hay que agregar el recurso explícito a la noción de «legislación» en la jurisprudencia del Tribu-

⁵ «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria.» (art. 14, apartado 1, primera frase, del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE).

⁶ Artículo 289, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

⁷ Cf. Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA, «A vueltas con la noción de «acto legislativo» y sus consecuencias en el Derecho de la Unión Europea», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, págs. 97-159, págs. 118-128.

⁸ Véase especialmente Manuel DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, «Législation et codification dans le droit international actuel», en *Le droit international à l'heure de sa codification – Études en l'honneur de Roberto Ago*, Giuffrè, Milán, 1987, págs. 247-260.

⁹ Véase por ejemplo, en el contexto de la CECA, la Recomendación [con valor de Directiva] de la Comisión de 13 de mayo de 1986 sobre el establecimiento de una preferencia a favor de los créditos por las exacciones sobre la producción de carbón y de acero (DO L 144, de 29 de mayo de 1986, p. 40).

¹⁰ Cf. e.g. Alexander H. TÜRK: «Lawmaking after Lisbon», en Andrea BIONDI, Piet EECKHOUT, y Stefanie RIPLEY, *EU Law after Lisbon*, OUP, Oxford, 2012, págs. 62-84, págs. 68-70.

nal de Justicia¹¹ y también en la práctica de las Instituciones políticas, incluido el Consejo.

1. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO AUTOR DE ACTOS PREPARATORIOS

Hasta el Tratado de Maastricht la participación del Parlamento en los procedimientos para la adopción de actos legislativos se limitaba a la fase de *preparación* de tales actos, que luego eran aprobados por el Consejo como legislador único. Puede ser clarificador clasificar estos actos en dos categorías: la emisión de *dictámenes no vinculantes*, propios del procedimiento de consulta, y las expresiones de lo que en la doctrina —inspirándose en una distinción clásica de Montesquieu— se ha dado en llamar el «poder de impedir» (*faculté d'empêcher*), presente en mayor o menor medida en los procedimientos de *concertación, cooperación y aprobación*¹².

A) *Los actos no vinculantes: la consulta y la reconsulta*

El procedimiento de consulta es el más antiguo entre los que han permitido al Parlamento participar en la gestación de la legislación europea y no aparece descrito en los Tratados de la Unión Europea, circunstancia que, unida a la polisemia del término «consultas» en la práctica del Derecho internacional, ha permitido al Tribunal de Justicia definir sus perfiles teniendo en cuenta primordialmente el sistema institucional de la Unión.

La consulta desemboca en la emisión de un *dictamen no vinculante* por parte del Parlamento Europeo. Sin embargo, contentarse con comprobar la ausencia de obligatoriedad de los dictámenes resultaría demasiado simplista y no reflejaría la influencia que, en la práctica, puede llegar a tener el Parlamento en este procedimiento.

Aunque los dictámenes del Parlamento Europeo en la consulta carecen de efectos jurídicos vinculantes *proprio vigore*, esto no prejuzga las eventuales obligaciones de comportamiento que puedan incumbir al Consejo y a la Co-

¹¹ Cf. Didier BLANC, «Le Parlement européen législateur», en Marc BLANQUET (Dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2011, págs. 91-126, p. 93.

¹² Cf. BLANC, *op. cit.* nota 12, págs. 95-96 y 102.

misión, como concreciones del deber genérico de cooperar lealmente entre sí que impone a las Instituciones el TUE¹³, consagrando una jurisprudencia muy anterior. Ha existido incluso un indicio de estas obligaciones en la redacción originaria del artículo 149 del Tratado CEE, que reconocía a la Comisión el derecho de modificar su propuesta inicial, en particular «en el caso de que la Asamblea haya sido consultada sobre esta propuesta»¹⁴.

Por otra parte, el Parlamento ha ido desarrollando ciertas prácticas que han conseguido incrementar sensiblemente su influencia en este procedimiento¹⁵. Así, en el caso de que el dictamen parlamentario prevea la introducción de enmiendas, la aprobación del dictamen por el pleno queda supeditada a la manifestación, por parte de la Comisión, de su posición respecto de las mismas; la no aceptación de las enmiendas puede tener como consecuencia el aplazamiento de la votación hasta el siguiente período parcial de sesiones, o incluso la devolución a la comisión competente¹⁶. Además, tras la aprobación del dictamen hay un seguimiento para comprobar el cumplimiento de los compromisos que el Consejo y la Comisión hayan asumido ante la cámara, que puede dar lugar a nuevas decisiones sobre la propuesta¹⁷. Pero está claro que estos mecanismos serán normalmente menos eficaces en los supuestos, antes muy frecuentes, en que en el Consejo es aplicable la regla de la unanimidad.

La consulta del Parlamento Europeo, cuando está prevista en la base jurídica del Tratado, constituye un trámite preceptivo cuya omisión acarrea la invalidez del acto del Consejo que adolezca de este vicio, según una jurisprudencia constante que encuentra su origen en la célebre sentencia en el asunto generalmente conocido como de la *Isoglucosa*, que brindó excepcionalmente al Parlamento la ocasión de procedimiento de hacer valer su posición ante el Tribunal¹⁸. El Tribunal declaró:

¹³ «Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal» (art. 13, apartado 2 *in fine* TUE).

¹⁴ Esta parte de la redacción fue suprimida por el Acta Única Europea, según la doctrina por un simple ajuste técnico al introducirse el procedimiento de cooperación, del que no cabe extraer consecuencias jurídicas; *cf.* Claude BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, L.G.D.J., París, 1995, págs. 71-72.

¹⁵ *Cf. e.g.* Carles GASÒLIBA, *El Parlament Europeu*, Tibidabo, Barcelona, 1999, p. 94. Carles Gasòliba fue miembro del Parlamento Europeo durante varias legislaturas.

¹⁶ Reglamento del Parlamento, 8ª legislatura, enero 2015, art. 61.

¹⁷ Reglamento del Parlamento *cit.* nota 16, art. 62.

¹⁸ En este asunto el Parlamento participó como coadyuvante del demandante, en una época en que carecía de legitimación activa para interponer recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia.

«La consulta prevista por el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43, así como por otras disposiciones paralelas del Tratado, es el medio que permite que el Parlamento participe efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad.

Esta competencia representa un *elemento esencial del equilibrio institucional* deseado por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado, en el ámbito comunitario, de un *principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa*. En consecuencia, *la consulta al Parlamento en debida forma en los casos previstos por el Tratado constituye una formalidad esencial, cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto de que se trate.*»¹⁹

El Tribunal precisó, además, «que el cumplimiento de dicha exigencia *implica que el Parlamento exprese su opinión*; no puede considerarse satisfecha con una mera solicitud de dictamen»²⁰. Esta aclaración era útil, ya que si bien la práctica seguida en aquel tiempo no parece haber dado lugar a dificultades en cuanto a la necesidad de consultar al Parlamento, en cambio la cuestión de saber si era necesario, además, aguardar su dictamen no era percibida por el Consejo con tanta claridad²¹.

La jurisprudencia *Isoglucosa* pudo hacer pensar que la existencia de un dictamen del Parlamento es indispensable para que el Consejo pueda adoptar válidamente un acto jurídico, cuando es preceptiva la consulta del Parlamento, *a fortiori* porque el Consejo había invocado, para justificarse, consideraciones de urgencia; pero en realidad el Tribunal de Justicia había valorado las circunstancias concretas del caso²². El Tribunal tuvo ocasión años más tarde de pronunciarse en un contexto muy distinto, en el asunto de la renovación del *sistema de preferencias generalizadas* (en adelante *SPG*) en que el Consejo había desplegado la diligencia debida, mientras que el Parlamento no

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Roquette/Consejo, 138/79, EU:C:1980:249, apartado 33. Texto castellano en *Recopilación-Selección* págs. 1167 ss., p. 1180, apartado 33. Cursivas añadidas. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia Maizena/Consejo, 139/79, EU:C:1980:250, apartado 34.

²⁰ Sentencia *Roquette*, *cit* nota 20, apartado 34. Cursivas añadidas.

²¹ *Cf.* Sentencia *Roquette*, *cit* nota 20, apartado 35, donde el Consejo admitía, en principio, la necesidad del dictamen; pero hubo antes una carta al Presidente del Parlamento en la que no se había manifestado esta convicción (véase *Recueil* p. 3340; esta parte no aparece reproducida en la *Selección* en castellano).

²² Sentencia *Roquette*, *cit* nota 20, apartado 36. La enumeración de las gestiones que el Consejo hubiera debido efectuar y no efectuó según el Tribunal inspiró luego la práctica del Consejo.

emitió su dictamen en el plazo requerido y exigió, además, ser consultado de nuevo sobre algunos aspectos, actitud que podía provocar la interrupción de beneficios comerciales a los países en vías de desarrollo, con daños colaterales para los importadores comunitarios.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia estimó que «al adoptar este comportamiento, el Parlamento *incumplió su deber de cooperación leal* frente al Consejo» y también que no podía «censurar válidamente al Consejo por no haber esperado su dictamen para adoptar el Reglamento impugnado», pues «el incumplimiento de la formalidad sustancial que constituye la consulta al Parlamento se [debía] al incumplimiento, por parte de dicha Institución, de su deber de cooperación leal frente al Consejo»²³.

La jurisprudencia *SPG* puede sorprender en la medida en que parece hacer depender las consecuencias del «principio democrático» del uso que el Parlamento haga de sus prerrogativas²⁴ y de las circunstancias del caso, aunque también hay que considerar que anular el acto del Consejo hubiera significado reconocer al Parlamento una especie de derecho de veto *de facto* en el procedimiento de consulta²⁵, sin ningún apoyo en el texto de los Tratados.

La exigencia de consultar al Parlamento abarca también «*la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el que ya se haya consultado al Parlamento*, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento»²⁶. La necesidad de esta segunda consulta o reconsulta ha sido reiterada por el Tribunal de Justicia en cierto número de ocasiones, pero no ha ido acompañada de una especial benevolencia hacia el Parlamento Europeo en la apreciación, en ocasiones compleja, de la importancia de las modificaciones introducidas por el Consejo o de su relación con el dictamen del Parlamento.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento Europeo/Consejo (*SPG*), C-65/93, EU:C:1995:91, apartados 27 y 28. Cursivas añadidas.

²⁴ La jurisprudencia *SPG* parece ir más allá de una cuestión de admisibilidad en los recursos de anulación interpuestos por el Parlamento ante el Tribunal de Justicia, que dejaría abierta la posibilidad de declarar la invalidez del acto en el marco de recursos de anulación interpuestos por otros demandantes o de remisiones prejudiciales procedentes de jueces o Tribunales de los Estados Miembros.

²⁵ El argumento recogido en el texto fue ya esgrimido por el Reino Unido en el curso del procedimiento: véase sentencia *SPG*, *cit.* nota 24, apartado 19.

²⁶ *Cf. e.g.* sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, 65/90, EU:C:1992:325, apartado 10; sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, 388/92, EU:C:1994:213, apartado 16.

La consulta del Parlamento sólo estaba prevista en un corto número de bases jurídicas en los Tratados de Roma, pero su uso se fue extendiendo al compás de las modificaciones sucesivas de los Tratados, acompañados de la práctica de la consulta voluntaria del Consejo, en casos en que la base jurídica del acto prevista en el Tratado seguía sin exigir el dictamen del Parlamento. La consulta ha pasado a desempeñar un papel marginal tras los grandes cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, pero ha subsistido como un «procedimiento legislativo especial» aplicable, entre otras, a materias relevantes de la gobernanza económica anteriormente regidas por el procedimiento de cooperación²⁷.

B) *Los actos vinculantes: los procedimientos de concertación, cooperación y aprobación*

El procedimiento de *concertación* (o *conciliación* en la versión inglesa) aparece como una prolongación de la ampliación de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo en los Tratados de Luxemburgo y Bruselas, que aconsejaba asociar más estrechamente al Parlamento Europeo en la elaboración y adopción de los actos normativos con implicaciones importantes para los ingresos o los gastos de las Comunidades Europeas. Sin embargo, este procedimiento no fue el fruto de una nueva disposición de los Tratados, sino que fue establecido en un acto interinstitucional, la «Declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión» de 4 de marzo de 1975²⁸, y por lo tanto con el acuerdo del Parlamento.

La concertación se presenta como un procedimiento facultativo, aplicable únicamente para la adopción de actos legislativos y en el caso en que el Consejo decida apartarse del dictamen del Parlamento. La apertura de la concertación persigue entonces encontrar un acuerdo entre ambas Instituciones, en el seno de una «comisión de concertación» en que participa también la Comisión, y que en principio debe cumplir su misión en un plazo máximo de tres meses. Caso de que el procedimiento tenga éxito, el Parlamento puede emitir un nuevo dictamen revisado, y a continuación el Consejo procede a adoptar el acto.

El procedimiento de concertación fue utilizado para la aprobación del Reglamento financiero y su posterior modificación, pero su aplicación en otras

²⁷ Arts. 125, apartado 2, 126, apartado 14 y 128 TFUE. Cf. BLANC, *op. cit.* nota 12, p. 115.

²⁸ Journal Officiel (en adelante JO, o DO cuando existe versión castellana) C 89, de 22 abril 1975, p. 1.

materias tropezó con obstáculos ante la actitud reticente y hasta desdeñosa del Consejo²⁹. Estas dificultades provocaron una disminución del interés del Parlamento, y así si en 1981 la resolución sobre las relaciones con el Consejo preconizaba la extensión de la concertación, hasta alcanzar materias como el desarrollo constitucional, en cambio en 1986 la resolución correspondiente ni siquiera se refirió a este procedimiento, del que se ha dicho que se «eclipsa» con el Acta Única Europea³⁰.

El procedimiento de *cooperación* nació en el Acta Única para facilitar la adopción de los actos del ambicioso plan legislativo para el establecimiento del «mercado interior», pero fue visto desde el principio como un sucedáneo de la colegislación prevista en el proyecto Spinelli³¹, lo que explica que finalmente haya sido sustituido³². Se ha dicho que este procedimiento legislativo «intentaba resolver el problema de la cuadratura del círculo: atribuir nuevos poderes al Parlamento sin alterar las competencias de las dos otras instituciones políticas»³³.

El procedimiento de cooperación preveía dos lecturas³⁴, y desde la perspectiva de la capacidad de influencia del Parlamento Europeo aportaba importantes novedades. La primera lectura se solía asimilar, en la doctrina jurídica, al procedimiento de consulta, pero en la práctica podía funcionar de manera distinta, ya que la perspectiva de una segunda lectura del Parlamento favorecía los contactos entre las Instituciones³⁵, diseñadas a su vez con el

²⁹ Para un examen pormenorizado (y muy crítico) de la práctica seguida por el Parlamento y el Consejo en aplicación de la Declaración interinstitucional sobre la concertación véase Nicolás NAVARRO BAUTISTA, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1997, págs. 97-109.

³⁰ Cf. Francesco PASETTI BOMBARDELLA, «Le Parlement face au Conseil», *Rivista di Diritto Europeo*, n°27, 1987, págs. 67-102, págs. 84-86. Francesco Passetti fue el Jurisconsulto del Parlamento Europeo de 1986 a 1989.

³¹ Parlamento Europeo, Proyecto de Tratado por el que se establece la Unión Europea (JO C 77, de 19 de marzo 1984), arts. 36 y 38.

³² El nombre de «cooperación» tuvo una vida más breve: desapareció de los Tratados a la primera ocasión, en el Tratado de Maastricht, por consideraciones de simetría con lo que se hizo con la codecisión: *vid. infra*, 2. A.

³³ BLUMANN, *op. cit.* nota 15, p. 60.

³⁴ Art. 252 del Tratado CE en la versión consolidada tras el Tratado de Niza. Se ha observado que la doble lectura del procedimiento de cooperación se inspiró en el procedimiento presupuestario: *cf.* Roland BIEBER, «Majority voting and the Cooperation Procedure», en Christian ENGEL y Wolfgang WESSELS (Dirs.), *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Europa Union Verlag, Bonn, 1992 págs. 51-66, p. 54. El profesor Roland Bieber fue consejero jurídico en el Servicio Jurídico del Parlamento Europeo y también miembro del Gabinete del Presidente del Parlamento.

objetivo de facilitar la aproximación de las posiciones del Parlamento y el Consejo, aunque este último permanecía como legislador único³⁶. El método para alcanzar este acercamiento consistía, en substancia, en impedir que pudieran aparecer nuevas divergencias entre las Instituciones, mediante disposiciones sobre la modificación y las enmiendas; y por otra parte a dificultar el rechazo o la no aceptación de las posiciones de la otra Institución, exigiendo para ello mayorías reforzadas o la unanimidad en el caso del Consejo. Pero la influencia del Parlamento quedaba en cierto modo mediatizada por el papel de la Comisión, cuya «propuesta reexaminada» debía tomar posición sobre las enmiendas del Parlamento, con la consecuencia de dificultar la adopción por el Consejo de las que no obtuvieran su beneplácito.

La cooperación suponía un poder de *obstrucción* de los actos legislativos adoptados contrariando la posición del Parlamento Europeo, pero no llegaba a reconocerle un derecho de veto, ya que la aprobación por el Consejo siempre era posible, a condición de que consiguiera la unanimidad de sus miembros a tal efecto. De ahí que el Parlamento no se viera a sí mismo como colegislador, sino investido «de nuevos poderes de control democrático»³⁷. Por otra parte, el Parlamento sólo podía a su vez rechazar la posición común del Consejo o proponer enmiendas «por mayoría absoluta de los miembros que lo integran», lo que resulta comprensible bajo el ángulo de la aproximación de las posiciones de ambas Instituciones, pero no facilitaba una auténtica dialéctica entre mayoría y minoría en la cámara, como tampoco un gran rigor a la hora de verificar la coherencia entre las enmiendas presentadas o el estricto respeto de las reglas de la técnica legislativa en su redacción³⁸, con consecuencias inevitables sobre la visibilidad de la aportación del Parlamento a la sustancia del acto legislativo, cuando sus enmiendas no eran acogidas tal cual en la propuesta reexaminada de la Comisión.

³⁵ Cfr. Hans-J. GLAESNER, «La procédure de coopération», en Jean-Victor LOUIS y Denis WAELBROECK, *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, Université de Bruxelles, Bruselas, 1988, págs. 71-78; p. 72. Hans-J. Glaesner fue el Jurisconsulto del Consejo.

³⁶ *Ibidem*, p. 76.

³⁷ Resolución sobre el procedimiento de cooperación de 20 de enero de 1993, PE 163.894, apartados G y K; informe PRAG de la comisión institucional, 30 de noviembre de 1992, PE 144.081.

³⁸ El Parlamento no disponía en aquel tiempo de reglas de técnica legislativa propias, y aunque nada le impedía aplicar las de la Comisión, tampoco contaba con un apoyo administrativo suficiente para acometer las verificaciones oportunas, que empezó a desarrollarse más tarde al compás de la extensión del procedimiento de codecisión: *vid. infra*, 2 B.

El procedimiento de cooperación conoció un cierto éxito, en cuanto al porcentaje de enmiendas aceptadas por el Consejo y la Comisión, que en su momento el Parlamento cifró en más de un cincuenta por ciento³⁹, y en el Tratado de Maastricht su aplicación se extendió a toda una serie de bases jurídicas en distintos sectores de reglamentación.

Se ha visto en el procedimiento de cooperación una simple etapa hacia la codecisión, «llamada a desaparecer como una crisálida de procedimiento»⁴⁰; pero este planteamiento parece excesivamente reductor⁴¹. La cooperación preparó el terreno a la codecisión: modificó el comportamiento del Consejo, atenuando su tradicional tendencia a buscar ante todo un compromiso entre las posiciones de las delegaciones de los Estados Miembros ante la necesidad de adoptar, frente al Parlamento «una posición motivada y circunstanciada desde el punto de vista comunitario»⁴²; acostumbró al Consejo a decidir por mayoría cualificada, aunque ésta no siempre se comprobaba mediante la formalidad de una votación⁴³; y también propició una «cooperación informal» con el Parlamento de los Miembros y los funcionarios de la Comisión, que anteriormente sólo se había producido de forma significativa en el ámbito presupuestario⁴⁴.

En segundo lugar, la cooperación contribuyó decisivamente a impulsar la gran obra legislativa que exigía el establecimiento del mercado interior, tanto en el aspecto central de la creación de un espacio sin fronteras interiores, como en las políticas que entonces se veían como un «acompañamiento» indispensable; y consiguió hacerlo acogiendo enmiendas del Parlamento Europeo a una escala sin precedentes, incluso en sectores sensibles como puede serlo el de la política social, dentro de las inevitables limitaciones derivadas de las bases jurídicas de los Tratados en su redacción de aquellos años⁴⁵. Fa-

³⁹ Cf. Informe PRAG *cit.* nota 38, cuadro recapitulativo anexo.

⁴⁰ BLANC, *op. cit.* nota 12, p. 105.

⁴¹ La aplicación del procedimiento de cooperación fue objeto de una apreciación positiva del Parlamento y de la Comisión en 1989: véase especialmente BIEBER, *op. cit.* nota 35, p. 59.

⁴² Raffaello FORNASIER, «Réflexions sur la procédure de coopération», en Jürgen SCHWARZE (Dir.), *Legislation for Europe 1992*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1989 págs. 71-77, p. 77. Raffaello Fornasier fue Director en el Servicio Jurídico del Consejo y ejerció las funciones de Director General.

⁴³ Cf. BIEBER, *op. cit.* nota 35, p. 57.

⁴⁴ Cf. Claus Dieter EHLERMANN, «Le Parlement face à la Commission», en LOUIS y WAELBROECK, *op. cit.* nota 36, págs. 141-146, págs. 143-146. El profesor Claus Dieter Ehlermann fue Director General del Servicio Jurídico de la Comisión.

⁴⁵ El presente autor dirigía entonces el equipo del Servicio jurídico de la Comisión competente para esta materia.

llaron los augures que vaticinaron que este procedimiento iba a introducir complicaciones y retrasos y hasta bloqueos en la legislación comunitaria⁴⁶.

El procedimiento de *aprobación* (conocido como de «dictamen conforme» antes del Tratado de Lisboa⁴⁷) confiere al Parlamento la facultad de impedir al Consejo adoptar un acto, pero sin la posibilidad de introducir enmiendas⁴⁸. Este procedimiento se introdujo para autorizar la celebración de Tratados internacionales⁴⁹, pero también para la legislación, donde resulta menos apropiado. La justificación no debe buscarse en la falta de idoneidad de ciertas materias para someterlas al procedimiento de codecisión, sino más bien en los límites de las atribuciones de las Instituciones en el estado actual de la integración europea: de este modo, por ejemplo, se requiere la aprobación del Parlamento para las «medidas de ejecución» relativas a los recursos propios de la Unión⁵⁰, para las medidas contra la discriminación «por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»⁵¹, o para completar los derechos de ciudadanía⁵². Un caso aparte es el del Marco Financiero Plurianual⁵³, donde anteriormente el Parlamento tenía más margen de maniobra ya que se contemplaba en acuerdos interinstitucionales.

El Reglamento interior del Parlamento Europeo contempla el procedimiento de aprobación, con disposiciones detalladas que, entre otras cosas, prohíben la presentación de enmiendas⁵⁴. No obstante, se permite a la comisión parlamentaria que ha examinado la propuesta presentar al pleno un informe provisional con recomendaciones relativas a la modificación del acto⁵⁵, lo que revela que a pesar de su aparente rigidez, este procedimiento legislativo no excluye la posibilidad de negociaciones interinstitucionales. Esto resul-

⁴⁶ Cf. Alfredo ALLUE BUIZA, *El Parlamento Europeo – poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990, p. 209 y la bibliografía allí citada.

⁴⁷ Véase el art. 192 del Tratado CE modificado por el Tratado de Niza.

⁴⁸ En el TFUE existen también casos en que corresponde al Consejo aprobar un acto del Parlamento: *vid. infra*, 2 B.

⁴⁹ Véase, sobre este aspecto, Jean RAUX, «L'avis conforme: une procédure alibi?», en ENGEL y WESSELS, *op.cit.* nota 35, págs. 67-88 *passim*.

⁵⁰ Art. 311 TFUE *in fine*.

⁵¹ Art. 19, apartado 2 TFUE.

⁵² Art. 25, segundo párrafo TFUE.

⁵³ Art. 312 apartado 2 TFUE.

⁵⁴ Art. 99, apartado 1, tercer párrafo del Reglamento del Parlamento *cit.* nota 16.

⁵⁵ *Ibidem*, Art. 99, apartado 3.

ta coherente con la práctica seguida en la situación simétricamente opuesta, es decir, en el procedimiento legislativo especial en que el Parlamento aparece como legislador único pero necesita la aprobación del Consejo⁵⁶.

Las principales cuestiones jurídicas que plantea el procedimiento de aprobación consisten en saber si el Consejo puede o no imponer al Parlamento pronunciarse en un plazo determinado, o bien adoptar el acto sin contar con la aprobación del Parlamento, bien porque la falta de rechazo expreso deba ser interpretada como una aprobación tácita del Parlamento, bien por analogía con el procedimiento de consulta y la jurisprudencia *SPG* del Tribunal de Justicia. Pero conviene saber que las propuestas en este sentido fueron expresamente rechazadas por la Conferencia intergubernamental de Maastricht⁵⁷, por considerarlas «la negación misma del espíritu» del procedimiento de aprobación⁵⁸. En realidad, el Tribunal de Justicia había ya observado, en el contexto de los supuestos de aprobación introducidos por el Acta Única Europea, que en ellos se atribuía al Parlamento un «*poder de codecisión*»⁵⁹; un poder de esta naturaleza suele exigir un acuerdo expreso, no una manifestación tácita por *facta concludentia* o la presunción de acuerdo en caso de silencio.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO COMO AUTOR DE ACTOS LEGISLATIVOS

La aparición en los Tratados del procedimiento de «codecisión» gracias al Tratado de Maastricht y la extraordinaria ampliación posterior de su ámbito de aplicación han transformado profundamente el papel del Parlamento Europeo en los procedimientos legislativos de la Unión Europea, en la medi-

⁵⁶ *Vid. infra*, 2 B.

⁵⁷ Existe una excepción relativa: en la autorización del Parlamento para celebrar tratados internacionales, el Parlamento y el Consejo pueden acordar un plazo en caso de urgencia (art. 218 apartado 6 letra a *in fine*). Pero esto no significa que el Consejo pueda celebrar el Tratado transcurrido este plazo, sin haber obtenido la aprobación del Parlamento, o que pueda imponerle unilateralmente un plazo determinado.

⁵⁸ Véase especialmente Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht – Genèse, Analyse et Commentaires*, Bruylant, Bruselas, 1993 p. 392. Tres de los cuatro autores de este libro participaron directamente en la redacción del Tratado de Maastricht.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, 302/87, EU:C:1988:461, apartados. 13 y 26.

da en que éste se ha convertido, como regla general, en colegislador y por tanto, corresponsable jurídica y políticamente de la legislación europea.

Lo anterior no significa, sin embargo, ni que el Tratado de Lisboa haya traído consigo una especie de «Leviatán europeo», excesivamente reductor de la soberanía de los Estados Miembros de la Unión y opresor de los ciudadanos europeos⁶⁰, ni que haya que ceder a una tentación triunfalista sobre las prerrogativas del Parlamento volviendo la vista atrás, pues hay todavía excepciones significativas a la aplicación del procedimiento de codecisión y, además, la práctica ha revelado nuevas cuestiones de innegable relieve bajo el ángulo de la legitimidad democrática.

Además, en la actualidad hay que examinar los supuestos en que, excepcionalmente, el Parlamento Europeo aparece en el Tratado como único autor del acto legislativo, que a la luz del enfoque adoptado por el Tratado de Lisboa reclaman una nueva reflexión.

A) *Un procedimiento sin nombre: la codecisión*

A pesar de que hasta el Tribunal de Justicia ha acabado por referirse al «procedimiento denominado de ‘codecisión’» en su jurisprudencia⁶¹, lo cierto es que este término fue evitado en la Conferencia intergubernamental de Maastricht, al objeto de facilitar el acuerdo del Gobierno británico⁶². Esta ocultación condujo a identificar este nuevo procedimiento, en todas las bases jurídicas que lo declaraban aplicable, por una remisión al artículo del Tratado que lo regulaba. Ahora bien, como por simetría se adoptó el mismo enfoque con el nombre de «cooperación» en los casos en que era de aplicación, el resultado fue la referencia a una de dos cifras vecinas: sólo un ojo experto podía apreciar el alcance de las nuevas prerrogativas del Parlamento Europeo en el ámbito legislativo, *a fortiori* porque en ambos casos el Tratado se refería a actos adoptados por el Consejo, lo que era jurídicamente incorrecto en el caso de la codecisión.

La técnica de la remisión fue también elegida por vez primera para describir, de manera general, la misión del Parlamento en el sistema institucional

⁶⁰ Véase la acertada crítica a la «ilusión del Leviatán europeo» en Laetitia GUILLOUD-COLLAT, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2014, p. 83 y ss.

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, C-155/07, EU:C:2008:605, apartado 79.

⁶² Véase, entre otros testimonios, CLOOS *et al.*, *op. cit.* nota 59, p.308, nota 146.

de la Unión⁶³, y además se adoptó para definir sus prerrogativas en el ámbito legislativo⁶⁴. Estas ocultaciones hubiesen sido menos admisibles tratándose de actos legislativos de las Instituciones⁶⁵ y desde luego no favorecían la comprensión de los ciudadanos⁶⁶.

En aquel momento, la esencia de la codecisión sólo se encontraba reflejada en las disposiciones, poco frecuentadas salvo por los especialistas, relativas a los recursos ante el Tribunal de Justicia, que mencionaban expresamente a los «*actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo*» para evitar cualquier incertidumbre sobre el control jurisdiccional de tales actos⁶⁷. Esta parece ser la inspiración de la definición adoptada por la Convención Europea, que sólo añadió un recordatorio del derecho de iniciativa de la Comisión Europea y que es la que encontramos en el Tratado de Lisboa⁶⁸.

La introducción de la codecisión supuso un hito histórico: por vez primera dejaba el Consejo de aparecer como único legislador para compartir el poder legislativo con el Parlamento Europeo⁶⁹. Seguramente por esta razón este procedimiento quedó inicialmente confinado a la reglamentación de un número relativamente reducido de materias, limitación que no fue obstáculo

⁶³ «El Parlamento Europeo (...) ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado» (art. 189 CE en la versión de los Tratados consolidados tras el Tratado de Niza).

⁶⁴ «En la medida en que así lo establezca el presente Tratado, el Parlamento Europeo participará en el proceso conducente a la adopción de los actos comunitarios, mediante el ejercicio de sus atribuciones en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 251 y 252, así como emitiendo dictámenes conformes o dictámenes consultivos» (*Ibidem*, artículo 192 primer párrafo).

⁶⁵ La reglamentación por vía de referencia no goza del favor del Acuerdo interinstitucional sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria: véase la directriz común nº 16 y su desarrollo en la «Guía práctica común», en *Eur-Lex* en las lenguas oficiales.

⁶⁶ Se ha dicho a menudo que el aumento de poderes del Parlamento Europeo no ha evitado el descenso en la participación en las elecciones europeas, pero está claro, entre otras cosas, que ese apoderamiento sólo puede producir la plenitud de sus efectos políticos *si es claramente percibido por los electores*.

⁶⁷ Véanse los arts. 229, 230 y 233 del Tratado CE en su versión consolidada tras el Tratado de Niza.

⁶⁸ Véase el art. 289 apartado 1 del TFUE.

⁶⁹ El nuevo papel del Parlamento como coautoridad legislativa llevó a desplazar las *sedes materiae* de la disciplina de los procedimientos para la adopción de actos jurídicos, que en el Tratado de Roma se encontraba entre las disposiciones relativas al Consejo, a un nuevo Capítulo con la discreta denominación de «Disposiciones comunes a varias instituciones».

para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viera en el Parlamento un auténtico «cuerpo legislativo»⁷⁰. El Tratado de Ámsterdam llevó consigo una substancial ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión, que continuó modestamente el Tratado de Niza, de modo que cuando se reunió la Convención Europea ya se contaba con una experiencia importante, con numerosos actos adoptados mediante este procedimiento⁷¹, lo que seguramente favoreció el salto en el Tratado constitucional, que no sólo prosiguió la extensión del campo de aplicación de la codecisión, sino que además la calificó como el «procedimiento legislativo ordinario».

El procedimiento de codecisión está hoy regulado detalladamente en el extenso artículo 294 del TFUE⁷² y comprende cuatro fases sucesivas, aunque puede darse por concluido mucho antes, si hay acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Por lo demás, el texto del artículo 294 no basta para hacerse una idea cabal de su aplicación, que ha sido objeto de actos y buenas prácticas surgidos de la cooperación interinstitucional⁷³ y de numerosas disposiciones fundadas en el derecho de autoorganización de las Instituciones⁷⁴. En los hechos, se ha producido un importante desarrollo de negociaciones informales, que ha sido objeto de estudio desde la perspectiva de la Ciencia política y ha planteado nuevas cuestiones⁷⁵.

La aparición de una autoridad legislativa de la Unión Europea compuesta por el Parlamento Europeo y el Consejo ha tenido consecuencias significati-

⁷⁰ *Mathews v. Reino Unido* [GS], no. 24833/94, § 51, ECHR 1999-I. En este procedimiento el agente del Reino Unido alegó, sin éxito, que el nuevo procedimiento inominado no consistía, en realidad, en una «codecisión».

⁷¹ Cfr. Enrique BARÓN CRESPO, «El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE», *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 46, 2012, págs. 19-48, págs. 32-42; Christian PENNERA y Johan SCHOO, «La codécision – Dix ans d’application», *CDE*, nº 40, 2004, págs. 531-566; págs. 534-535. Enrique Barón fue Presidente del Parlamento Europeo y Diputado durante varias legislaturas; Christian Pennera y Johann Schoo, ambos Directores en el Servicio Jurídico del Parlamento.

⁷² Esta disposición es demasiado extensa para ser reproducida aquí.

⁷³ Véase en particular la «Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 13 de junio de 2007, sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (artículo 241 del Tratado CE)», DO C 145, de 30 de junio de 2007, p. 5.

⁷⁴ Además de las diversas disposiciones en los Reglamentos internos de las Instituciones, debe mencionarse aquí el «Código de conducta para la negociación en el marco del procedimiento legislativo ordinario» adoptado por la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo el 18 de septiembre de 2008 (Anexo XX al Reglamento del Parlamento en su versión actualmente vigente, *cit.* nota 16).

⁷⁵ *Vid. infra*, III. 1. A.

vas en el ejercicio por parte de la Comisión Europea de las facultades que le reconocen los Tratados en los procedimientos legislativos, con un uso más restringido de las posibilidades de modificación y retirada de sus propuestas en el curso del procedimiento de codecisión⁷⁶, sin perjuicio de sus derechos institucionales en defensa del respeto de los Tratados una vez adoptado el acto legislativo, incluso mediante recursos ante el Tribunal de Justicia, por ejemplo en el caso de que el legislador haya elegido una base jurídica errónea⁷⁷.

Lo anterior no es, por otra parte, sino una ilustración del sometimiento a los Tratados de los actos legislativos adoptados en codecisión, con un control jurisdiccional más completo y efectivo que en algunos Estados miembros donde falta una Constitución escrita o un Tribunal Constitucional. En consecuencia, la codecisión ha traído consigo nuevas responsabilidades para el Parlamento Europeo, en orden al establecimiento del texto definitivo en todas las lenguas oficiales con plena fidelidad a las decisiones del legislador⁷⁸ y también en cuanto a la defensa ante las jurisdicciones del Tribunal de Justicia de la validez jurídica de los actos adoptados⁷⁹. El Parlamento, habituado en la esfera legislativa a situarse en la perspectiva del control de actos ajenos, se ha adaptado con éxito a una situación enteramente nueva, con importantes esfuerzos en la organización y el enfoque de los trabajos parlamentarios e incluso en los servicios de la Institución⁸⁰.

⁷⁶ La cuestión de la conformidad con el Tratado de la retirada de propuestas legislativas se encuentra actualmente *sub iudice* en el asunto C-409/13, conclusiones del Abogado General JÄÄSKINEN EU:C:2014:2470.

⁷⁷ Véase por ejemplo la sentencia *intercambio de información sobre infracciones de tráfico*; sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Parlamento y Consejo, C-43/12, EU:C:2014:298.

⁷⁸ Véase especialmente la Sentencia *Publicidad de los productos del tabaco II*; sentencia del Tribunal de Justicia Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartados 118-128; y las Conclusiones del Abogado General LÉGER, EU:C:2006:392 apartados 189-198.

⁷⁹ Cf. Christian PENNERA, «La représentation en justice des auteurs d'un acte législatif qu'ils adoptent conjointement», en *A Man for All Treaties: Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Bruylant, Bruselas, 2012, págs. 441-454. Christian Pennera era el Jurisconsulto del Parlamento en ese momento.

⁸⁰ Se ha indicado autorizadamente que, al principio, las secretarías de las comisiones parlamentarias eran insuficientes y el Servicio Jurídico del Parlamento «diminuto»; cf. Julian PRIESTLEY, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, John Harper, Londres, 2008, p. 12. Sir Julian Priestley fue el Secretario General del Parlamento Europeo de 1997 a 2007.

B) *El Parlamento Europeo como legislador único*

El Tratado de Lisboa ha reconocido de forma expresa, por vez primera, la posibilidad de que el Parlamento Europeo sea, excepcionalmente, el único autor de un acto legislativo, con unos términos que invierten la atribución de competencias en el ámbito legislativo de los primeros tiempos de las Comunidades Europeas, ya que aquí el papel del Consejo queda confinado a la adopción de actos preparatorios⁸¹. Conviene, pues, examinar las bases jurídicas en que se contempla este procedimiento legislativo especial y las perspectivas de su eventual ampliación en el futuro.

En este sentido, puede observarse una importante asimetría con la situación en que el Consejo es legislador único, en los casos específicos previstos en los Tratados: en efecto, mientras el Consejo ha mantenido una importante reserva de poder normativo, sobre aspectos significativos de las políticas de la Unión, en cambio el Parlamento aparece como único legislador en materias próximas a su derecho de autoorganización interna. Es el caso del Estatuto de sus Diputados⁸², del marco jurídico de las comisiones temporales de investigación⁸³, o del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo⁸⁴. Aunque en estos tres casos el Tratado se refiere a un «procedimiento legislativo especial» (lo que no sucede en la base jurídica para la adopción del Reglamento interno del Parlamento⁸⁵), la proximidad con la organización interna de éste se desprende del propio enunciado de las materias y parece confirmada por el hecho de que, en los tres casos, el derecho de iniciativa corresponde al Parlamento y no, como es la regla general, a la Comisión.

Otra diferencia significativa respecto de los casos en que el Consejo aparece como legislador único consiste en que, cuando el Tratado designa al Parlamento como autoridad legislativa única, el procedimiento exige siempre la previa *aprobación* del acto por el Consejo, y en el caso del derecho de investigación del Parlamento, además, de la Comisión. En la práctica, esto

⁸¹ «En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión (...) por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo (...) constituirá un procedimiento legislativo especial» (art. 289 apartado 2 TFUE).

⁸² Art. 223 TFUE, con origen en los Tratados de Ámsterdam y de Niza.

⁸³ Art. 226 TFUE, con origen en el Tratado de Lisboa, que ha modificado el procedimiento previsto en el Tratado de Maastricht.

⁸⁴ Art. 228 apartado 4 del TFUE, con origen en el Tratado de Maastricht.

⁸⁵ «El Parlamento Europeo establecerá su propio reglamento por mayoría de los miembros que lo componen» (art. 232 TFUE).

implica la necesidad de negociaciones interinstitucionales antes de que el Parlamento apruebe la versión definitiva del acto. De este modo, el cambio de procedimiento legislativo en relación a las comisiones temporales de investigación (donde anteriormente el Tratado preveía un «acuerdo» entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión) no ha podido evitar la necesidad de contactos políticos, llevando al Parlamento a aplazar el voto de su resolución legislativa sobre el informe Martin, precisamente para favorecerlos⁸⁶. Por otra parte, la adopción del Estatuto de los Diputados fue precedida de negociaciones particularmente largas y complejas con el Consejo, a lo largo de tres Presidencias sucesivas del Parlamento⁸⁷.

Las observaciones anteriores parecen ilustrativas de las dificultades con que podría encontrarse en un futuro inmediato un intento de ampliación de los supuestos en que el Parlamento aparece jurídicamente como único autor del acto legislativo, a expensas de la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario». Sin embargo, hay que admitir que «la Unión política europea no podrá dejar de fundarse en los principios del Estado constitucional de Derecho, con la atribución del poder legislativo principal al órgano de representación popular directa»⁸⁸, es decir al Parlamento Europeo. Además, la teoría de la «doble legitimidad democrática» de la Unión no tiene como corolario que la legislación europea deba adoptarse necesariamente mediante la codecisión, ya que la participación del Consejo no es la única forma concebible de implicación de los Estados Miembros en los procesos legislativos, como lo confirman los Protocolos 1 y 2 anejos al Tratado de Lisboa sobre el cometido de los Parlamentos de los Estados Miembros y el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Tras el Tratado de Lisboa continúa vigente la crítica de que «la confusión que se da hoy en el Consejo comunitario entre las competencias legislativas y de ejecución de la instancia interestatal es contraria al ideal constitucional de la división de poderes y, por ello, a una construcción política de la Comunidad»⁸⁹, aunque esta confusión se presente actualmente de manera distin-

⁸⁶ Niklas GÖRTLITZ, «Le droit d'enquête du Parlement européen», *CDE*, nº 49, 2013, págs. 783-819, págs. 816- 817. Niklas Görtlitz es miembro del Servicio Jurídico del Parlamento Europeo.

⁸⁷ Cf. PRIESTLEY, *op. cit.* nota 81, págs. 92-119 *passim*.

⁸⁸ Manuel MEDINA ORTEGA, «EL papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del Derecho», en Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, M. *et al.* (eds.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo - Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 1067-1080, p. 1080. El profesor Manuel Medina fue Diputado europeo en varias legislaturas sucesivas.

⁸⁹ *Ibidem*.

ta⁹⁰; además la ya rica práctica del procedimiento de codecisión ha hecho aparecer de manera concreta las consecuencias de la participación del Consejo en la legitimidad democrática de las reglas adoptadas y en el respeto del principio de apertura⁹¹.

III. EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL SISTEMA NORMATIVO DE LA UNIÓN

La nueva posición del Parlamento Europeo en el equilibrio institucional de la Unión Europea, como consecuencia de la asunción progresiva de competencia legislativa, ha tenido consecuencias que no se reducen a los solos actos legislativos. Para examinarlas, puede resultar clarificador seguir la distinción, en adelante indispensable, entre actos legislativos y actos no legislativos. Pero este examen obliga a plantear algunos temas conocidos desde una perspectiva distinta, es decir bajo el ángulo de la posición que está asumiendo el Parlamento Europeo, y también a recorrer algunos aspectos, que la doctrina ha dejado hasta ahora más bien en la sombra.

1. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS ACTOS LEGISLATIVOS

La emergencia del Parlamento Europeo como colegislador ha tenido repercusiones significativas en la legitimidad de los actos legislativos, y también en la calidad formal y sustancial de la legislación de la Unión Europea, si bien con ellas han aparecido nuevas cuestiones, como suele suceder cuando hay progreso. Esta materia ha sido en parte objeto de examen por parte de la Ciencia política, como corresponde al nuevo papel político del Parlamento

⁹⁰ Aunque la función ejecutiva ha desaparecido por completo en la disposición que contempla de manera general la misión del Consejo (art. 16, apartado 1 TUE) no obstante cabe interrogarse sobre la naturaleza *materialmente* legislativa de algunos de los actos adoptados por el Consejo mediante procedimientos legislativos especiales; además, subsisten funciones ejecutivas significativas del Consejo en algunas disposiciones específicas. Véase, como ilustración, la sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, C-165/12, EU:C:2014:2400, especialmente apartado 50.

⁹¹ *Vid. infra*, III. 1. A.

A) *El Parlamento Europeo y la legitimidad de los actos legislativos*

Como ha declarado el Tribunal de Justicia, la participación del Parlamento Europeo en los procesos legislativos constituye la expresión de un principio democrático fundamental, según el cual el pueblo participa en el ejercicio del poder a través de una Asamblea representativa⁹². Por consiguiente, la progresiva extensión de la codecisión ha conllevado un innegable fortalecimiento de la legitimidad democrática de la legislación europea, coherente con la afirmación de que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»⁹³. Ahora bien, el Parlamento sigue compartiendo la función legislativa con el Consejo, lo que tiene importantes repercusiones en el funcionamiento del procedimiento de codecisión, que por otra parte sigue coexistiendo con procedimientos legislativos especiales en que el Consejo es único legislador, en supuestos específicos pero que incluyen materias de importancia significativa.

En cuanto al *funcionamiento* del procedimiento de codecisión, el Tratado de Ámsterdam introdujo una modificación importante al texto originario del Tratado de Maastricht, en el sentido de prever expresamente la posibilidad de adoptar el acto legislativo, sin más trámite, en el caso de que las enmiendas votadas por el Parlamento Europeo en primera lectura sean aceptadas por el Consejo⁹⁴. Esta posibilidad —que cuando se materializa desde luego da una máxima visibilidad a la contribución del Parlamento— ha favorecido el desarrollo de negociaciones con el Consejo antes de la conclusión de la primera lectura del Parlamento, al objeto de asegurar que la posición de la cámara cuente con el acuerdo del Consejo, con el resultado de una alta proporción de actos legislativos adoptados en primera lectura⁹⁵.

⁹² *Vid. supra* II.1.A. Sobre el principio democrático véase especialmente Catherine CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2011.

⁹³ Art. 10, apartado 1 TUE.

⁹⁴ El artículo 251 CE en su versión posterior al Tratado de Ámsterdam añadió la frase siguiente, que no se encontraba en el artículo 189b de la versión consolidada tras el Tratado de Maastricht: «[El Consejo...] si aprobara todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, podrá adoptar el acto propuesto así modificado». Esta redacción (jurídicamente incorrecta, puesto que crea la falsa apariencia de que en tal supuesto el Consejo es el autor único del acto) ha sido corregida en el Tratado de Lisboa: «Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento [en primera lectura] se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo».

⁹⁵ Se ha observado que en la 6ª legislatura (2004-2009) el 70% de los actos adoptados en codecisión fueron aprobados en primera lectura: cf. Giuliano VOSA, «Ordinary

En la práctica, el desarrollo de diálogos tripartitos o «*triálogos*» informales entre las Instituciones implicadas en la codecisión —expresamente contemplados en la Declaración común y en el Código de conducta de 2008⁹⁶— no se ha limitado a la fase de la primera lectura⁹⁷, y ha alcanzado tales proporciones que ha causado preocupación entre los diputados⁹⁸ y los observadores⁹⁹. En general, se ha reprochado a estas prácticas una excesiva opacidad; en algún estudio se ha apuntado incluso a una marginación de los diputados no implicados en las negociaciones, en especial los de los grupos políticos más pequeños, viendo en ello «un desafío a la legitimidad institucional»¹⁰⁰. Ahora bien, el Parlamento no ha asistido pasivamente a estos desarrollos, y en 2012 aprobó una reforma de las disposiciones pertinentes de su Reglamento interior tendente a incrementar los poderes de las comisiones competentes y las comisiones asociadas en el contexto de las negociaciones interinstitucionales, y a asegurar la información en tiempo útil de la Conferencia de los Presidentes de los grupos políticos y de todos los Diputados, en cuanto a la celebración de tales negociaciones¹⁰¹.

Un elemento de gran interés bajo el ángulo de la legitimidad democrática de los actos adoptados por el procedimiento de codecisión es la coherencia de los votos de los diputados con la posición de sus respectivos grupos par-

legislative proceedings at the European Parliament: a constitutional analysis of the emerging European parliamentary law», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, XXIII, 2013, págs. 641-677, p. 652 nota 15.

⁹⁶ *Vid. supra* II. 2. A.

⁹⁷ Para la práctica de los triálogos hasta 2011, véase especialmente Richard CORBETT, Francis JACOBS, y Michael SCHACKLETON, *The European Parliament*, John Harper, Londres, 2011, págs. 241-245. Richard Corbett ha sido, entre otras cosas, Diputado europeo en varias legislaturas; Francis Jacobs y Michael Schackleton, funcionarios del Parlamento Europeo.

⁹⁸ Cf. e.g. Andrew DUFF, *Saving the European Union*, Shoehorn, Londres, 2009, p. 52. Andrew Duff fue Diputado europeo durante varias legislaturas.

⁹⁹ Cf. e.g. Olivier COSTA, Renaud DEHOUSSE y Aneta TRAKALOVA, *La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative?*, *Notre Europe*, Studies and Research 84, 2011; Bruno DE WITTE *et al.*, *Legislating after Lisbon – New Opportunities for the European Parliament*, Eudo Report 2010/1, EUI, Florencia, 2010, págs. 46-47.

¹⁰⁰ Adrienne HÉRITIER y Christine REH, «Codecision and its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional reform in the European Parliament», *West European Politics*, nº 35, 2012, págs. 1134-1156, p. 1154.

¹⁰¹ Véanse los actuales arts. 73 y 74 del Reglamento del Parlamento *cit.* nota 16. Cf. VOSA, *op. cit.* nota 95, págs. 654-657.

lamentarios, superior incluso a la de los Representantes en el Congreso de los Estados Unidos¹⁰². Existe ya una reflexión académica sobre las causas de este fenómeno, más notable aún en ausencia de un sistema de recompensas y sanciones comparable al de otros parlamentos¹⁰³, aunque seguramente viene facilitado por la composición de los equipos negociadores del Parlamento, especialmente respetuosa del pluralismo político de la cámara¹⁰⁴.

Aunque el Parlamento Europeo sufre, en el procedimiento de codecisión, las consecuencias del *modus operandi* de sus interlocutores (y muy especialmente del Consejo, con su incapacidad intrínseca para funcionar como la cámara alta de un Parlamento bicameral¹⁰⁵), esta dificultad no puede seguramente compararse con la que resulta, desde la perspectiva de la legitimidad democrática, de la *coexistencia con el procedimiento de consulta simple*, que sigue aplicándose en un cierto número de procedimientos legislativos especiales, incluso en materias sensibles para los ciudadanos como pueden serlo las contempladas en el espacio de libertad, seguridad y justicia¹⁰⁶. En efecto, aunque la posición actual del Parlamento acrecienta su capacidad de influencia incluso en estos casos (como lo pone de manifiesto la constitución de *package deals* comprendiendo a la vez actos sometidos a la codecisión y otros a los que se aplica la simple consulta¹⁰⁷) cuando rige la regla de unanimidad en el Consejo puede presentarse un serio obstáculo, o hasta un límite infranqueable, a las aspiraciones del Parlamento.

La consideración de la codecisión como el «procedimiento legislativo ordinario», con vocación a extenderse también a los ámbitos que aún padecen

¹⁰² Cf. BARÓN, «El desarrollo...», *op.cit.* nota 71, págs. 46-47 y la bibliografía allí citada.

¹⁰³ Cf. Nils RINGE, *Who Decides and How? Preferences, Uncertainty and Policy Choice in the European Parliament*, OUP, Oxford, 2009.

¹⁰⁴ Cf. PENNERA y SCHOO, *op. cit.* nota 72, p. 545. En cuanto a la actitud de los funcionarios del Parlamento y los agentes de los grupos políticos véase la apreciación positiva de Morten EGEBERG, Åse GORMITZA, y Jarle TRONDAL, «People who run the European Parliament: Staff Demography and Its Implications», *Journal of European Integration*, n° 36, 2014, págs. 659-675.

¹⁰⁵ Sobre la necesidad de transparencia en los trabajos legislativos véase especialmente Enrique BARÓN CRESPO, *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*, Thomson Civitas, Madrid, 2006, págs. 197-213.

¹⁰⁶ Por ejemplo, el art. 77, apartado 3 TFUE relativo a los pasaportes, documentos de identidad o permisos de residencia, o bien 89, sobre la acción de autoridades de un Estado miembro en territorio de otro.

¹⁰⁷ Véase especialmente Raya KARDASHEVA, «Package Deals in EU Legislative Politics», *American Journal of Political Science*, n°57, 2013, págs. 858-874, *passim*.

el procedimiento arcaico de la consulta, y la existencia de «pasarelas» que permiten esta extensión mediante una revisión simplificada del Tratado¹⁰⁸ o incluso por obra de una decisión unánime del Consejo¹⁰⁹ deberían facilitar la extinción de esta anomalía, a menudo resultado de la inercia, en materias que eran objeto de una regulación europea de baja intensidad o que se situaban incluso a extramuros del método comunitario, aunque como ha mostrado la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* alemán sobre la constitucionalidad de la ratificación del Tratado de Lisboa, el tránsito hacia el procedimiento de Derecho común puede no estar exento de dificultades.

En los debates sobre el «déficit democrático» de la Unión Europea suele comentarse la *falta de iniciativa legislativa* del Parlamento Europeo. Es cierto que el Parlamento carece (salvo contadas excepciones) de un derecho de iniciativa *stricto sensu*, ya que uno de los elementos esenciales del método comunitario es que ese derecho corresponde a la Comisión; pero resulta quizá excesivamente formalista detenerse en esta consideración. Desde el Tratado de Maastricht el Parlamento puede solicitar de la Comisión la presentación de propuestas, y esta *iniciativa de la iniciativa* ha sido reforzada por el Tratado de Lisboa al exigir a la Comisión dar explicaciones si decide no atender la solicitud del Parlamento¹¹⁰. Existe, además, una práctica relevante¹¹¹, que explica la regulación detallada de que es objeto la iniciativa en el Reglamento interior del Parlamento¹¹², y también la referencia al derecho de iniciativa individual de los Diputados en su Estatuto¹¹³.

Por último, el ascenso del Parlamento Europeo ha ido acompañado de una *parlamentarización* de los trabajos sobre la legislación europea en los Estados Miembros, que se proyecta actualmente en los Protocolos 1 y 2 anejos al Tratado de Lisboa, ya citados, aunque seguramente las disposiciones actuales son perfectibles, en particular en cuanto al papel de los Parlamentos subestatales, cuando son éstos los que tienen competencia legislativa; y también en el campo de aplicación de la llamada «*tarjeta naranja*»¹¹⁴, que no se aplica a

¹⁰⁸ Art. 48, apartado 7 TUE.

¹⁰⁹ Véase por ejemplo el art. 81, apartado 3 TFUE sobre los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza.

¹¹⁰ Compárese el art. 192 CE en la versión del Tratado posterior al Tratado de Niza, con el art. 225 TFUE.

¹¹¹ Cf. BARÓN, *La constitucionalización...*, *op. cit.* nota 105, p. 132.

¹¹² Art. 46 del Reglamento del Parlamento *cit.* nota 16.

¹¹³ Decisión del Parlamento europeo de 28 de septiembre de 2005 (DO L 262, de 7 octubre 2005), art. 5.

¹¹⁴ Protocolo nº 2, art. 7, apartado 3.

los procedimientos legislativos especiales siendo así que, aunque el Tratado recuerda que los Gobiernos de los Estados Miembros son «democráticamente responsables»¹¹⁵, desde luego no hace lo propio con el Consejo como tal. No obstante, conviene observar que la práctica del control del respeto del principio de subsidiariedad en la legislación europea muestra, hasta ahora, que las preocupaciones que dieron lugar a los procedimientos actuales eran excesivas¹¹⁶

B) *El Parlamento Europeo y la calidad de los actos legislativos*

El origen del procedimiento de codecisión coincidió en el tiempo con las primeras preocupaciones al máximo nivel político sobre la necesidad de simplificar la legislación europea y garantizar mejor su calidad, favoreciendo la estrecha asociación del Parlamento Europeo en los esfuerzos para perseguir estos objetivos.

El Consejo Europeo de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992 indicó la necesidad de proceder a la *codificación oficial* de los textos legislativos y apuntó incluso el mandato que debían recibir los Servicios Jurídicos para conseguirlo. Tras deliberaciones que no siempre fueron fáciles, el Parlamento, el Consejo y la Comisión concluyeron, dos años más tarde, el *Acuerdo interinstitucional sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos*¹¹⁷.

A diferencia de la *consolidación*, efectuada por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, la codificación prevista en el Acuerdo interinstitucional no se limita a integrar en un *corpus* único de reglas el acto legislativo original y las sucesivas modificaciones de que ha sido objeto, sino que opera una auténtica simplificación jurídica al derogar todos los actos codificados, sustituidos por un nuevo acto «que no implique ninguna modificación sustancial de dichos actos»¹¹⁸. La verificación de la ausencia de tales modificaciones se encomienda al «Grupo consultivo» compuesto por los Servicios Jurídicos; el Acuerdo también prevé la adaptación de las reglas de procedimiento en el obligado respeto de las prerrogativas de las Instituciones, que en el caso del Parla-

¹¹⁵ Art. 10, apartado 2 TUE.

¹¹⁶ Cf. Katarzyna GRANAT, *National Parliaments and the Policing of the Subsidiarity Principle*, Tesis Doctoral disponible en línea, EUI, Florencia, 2014.

¹¹⁷ DO C 102, de 4 de abril 1996, págs. 2-3.

¹¹⁸ Acuerdo interinstitucional, *ibidem*, apartado 1.

mento consisten en la atribución del examen de la propuesta a una comisión única y en el establecimiento de un procedimiento simplificado para su aprobación¹¹⁹, lo que exigió en su día la reforma del Reglamento interior¹²⁰.

A pesar del «método de trabajo acelerado» y de la autodisciplina del Parlamento Europeo, la codificación no ha tenido resultados comparables con los Códigos de los Estados Miembros de Derecho continental. En la práctica, las propuestas de la Comisión han perseguido mejorar la legibilidad de los actos objeto de modificaciones sucesivas, más que integrar en un texto único las disposiciones de un mismo sector de reglamentación (por ejemplo, para elaborar un Código Social Europeo) o al menos las que disciplinan cuestiones afines (aunque existen ciertas excepciones)¹²¹.

Los trabajos de codificación han sufrido a menudo retrasos debidos a la adopción en paralelo de nuevas modificaciones del acto, que deben posteriormente ser integradas en el acto modificado. Para resolver este problema el Parlamento, el Consejo y la Comisión celebraron en 2001 el *Acuerdo interinstitucional para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos*¹²². La *refundición*, como la codificación, desemboca en un nuevo acto jurídico que sustituye y deroga las disposiciones anteriores; pero se diferencia de ella por cuanto el nuevo acto «integra, en un texto único, tanto las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior como las disposiciones de éste último que permanecen inalteradas»¹²³. Ahora bien, la refundición, a pesar de sus ventajas, no se ha convertido en una práctica generalizada en las propuestas de modificación de actos legislativos, entre otras razones porque entraña, para la Comisión, el riesgo de que la autoridad legislativa decida modificar aspectos que, a tenor de la propuesta, deberían ser objeto de una simple codificación¹²⁴.

¹¹⁹ *Ibidem*, apartados 4 y 7.

¹²⁰ El actual art. 103 del Reglamento, *cit.* nota 16, prevé un examen por la comisión de asuntos jurídicos (que comprueba la exactitud de la verificación efectuada por el Grupo consultivo) y dispone que el pleno se ha de pronunciar en una votación única, sin enmiendas ni debate.

¹²¹ Se ha atribuido esta limitación a las diferentes tradiciones de los Estados Miembros en materia de codificación: cf. Grégory GODIVEAU, «La codification du droit communautaire dérivé: le «mieux» est-il ennemi du «bien» légiférer?», *CDE*, n° 45, 2009, págs. 15-47, p. 25.

¹²² DO C 77, de 28 de marzo 2002, págs. 1-3. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 había manifestado el deseo de que se celebrase un Acuerdo interinstitucional en esta materia.

¹²³ Apartado 2 del Acuerdo interinstitucional, *cit.* nota 122.

¹²⁴ Esta eventualidad aparece expresamente mencionada en el apartado 8 del Acuerdo. Sobre la codificación y la refundición, véanse especialmente las contribuciones de

La *calidad de la redacción de los textos de los actos legislativos* es esencial para facilitar su comprensión y hasta para asegurar el respeto del principio de seguridad jurídica, pero para la Unión Europea, como para sus Estados Miembros, quedan lejos los tiempos en que Stendhal leía artículos del *Code civil* para mejorar su estilo. En 1997, la Declaración nº 39 aneja al Acta final del Tratado de Amsterdam preconizó un Acuerdo interinstitucional sobre esta materia, que fue efectivamente celebrado al cabo de un año¹²⁵. Este Acuerdo formula toda una serie de líneas directrices, inspiradas en el principio general de que «los actos legislativos comunitarios se formularán de manera clara, sencilla y precisa», y confía a los Servicios Jurídicos de las Instituciones la elaboración de una *Guía práctica* para uso de quienes intervienen en la redacción de textos destinados a los actos legislativos¹²⁶. Las tres Instituciones implicadas en los procedimientos legislativos han contado así, por vez primera, con reglas comunes de técnica legislativa, preparadas con la plena participación del Parlamento Europeo. En la actualidad hay trabajos en curso para complementar la *Guía* con un documento con normas de presentación detalladas y cláusulas tipo, aplicables a los actos sometidos al procedimiento de codecisión¹²⁷.

Mayor ambición tiene el *Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»*¹²⁸, que aunque responde a una preocupación expresada ya con ocasión del Tra-

Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Gregorio GARZÓN CLARIANA, Michel PETITE, M. y Jean-Claude PIRIS, en *Journées d'étude à l'occasion du bicentenaire du Code civil*, vol. 1 *Le rayonnement du droit codifié*, Les éditions des Journaux Officiels, París, 2005, págs. 51-78. Los tres intervinientes mencionados en último lugar dirigían en ese momento los Servicios Jurídicos del Parlamento, la Comisión y el Consejo respectivamente.

¹²⁵ DO C 73, de 17 marzo 1999, págs. 1-5. No fue ajena a esta iniciativa de la Conferencia intergubernamental una conferencia organizada en La Haya los días 23 a 25 de abril de 1997 bajo los auspicios de la presidencia neerlandesa del Consejo, que contó, entre otras muchas, con las contribuciones de representantes de los Servicios Jurídicos del Consejo y de la Comisión y del presente autor: cf. Alfred E. KELLERMANN *et al.* (eds.): *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Kluwer, La Haya, 1998.

¹²⁶ *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias*, OPOCE, Luxemburgo, 2003, 93 págs, con prefacio de Jean-Louis DEWOST, Gregorio GARZÓN CLARIANA y Jean-Claude PIRIS. Existe segunda edición actualizada para alinear la *Guía* al Tratado de Lisboa, ya disponible en *Eur-lex*.

¹²⁷ Sobre la calidad formal de los actos jurídicos véase también Gilbert LAUTISSIER, «L'élaboration de la législation communautaire par la Commission européenne: maintenir et améliorer la qualité formelle des actes», en Catherine BERGEAL *et al.*, *La légistique, ou, l'art de rédiger le droit*, número especial de *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, nº 6, 2008, págs. 56-64.

¹²⁸ Acuerdo de 16 de diciembre de 2003 (DO C 321, de 31 diciembre 2003, págs. 1-5).

tado de Maastricht¹²⁹, procede de una iniciativa política del Parlamento Europeo. De manera general, la noción de «legislar mejor» expresa el objetivo de evitar que la legislación imponga cargas excesivas a sus destinatarios y también los procedimientos para perseguirlo, y en Europa tiene su origen en las buenas prácticas desarrolladas en algunos Estados y en especial en los Países Bajos, seguidos por Francia y otros Estados aunque en una medida desigual. Un aspecto esencial a tal efecto son los análisis o evaluaciones de impacto (*impact assessments*¹³⁰), que actualmente acompañan las propuestas de actos legislativos de la Comisión y que pueden tener trascendencia jurídica según la jurisprudencia¹³¹. El Acuerdo Interinstitucional insiste en estos análisis, asegurando su publicidad y extendiéndolos a los supuestos de modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión¹³²; pero contempla también muchos otros aspectos e introduce, por ejemplo, el objetivo de la reducción del volumen de la legislación¹³³. Se trata, en suma, de una contribución significativa a la modernización de la legislación, impulsada por el Parlamento Europeo, cuya aplicación no ha dado, sin embargo, entera satisfacción, de modo que actualmente se aguarda su modificación¹³⁴.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS ACTOS REGLAMENTARIOS

La introducción de la codecisión no vino acompañada de funciones significativas del Parlamento Europeo en el control político de los actos de aplicación de los actos adoptados con arreglo a este procedimiento. Esta anomala-

¹²⁹ Declaración nº 18 aneja al Acta final de la Conferencia de Maastricht. Cf. Claire Françoise DURAND, «Mieux légiférer: une des priorités centrales de la Commission européenne», *ERA Forum*, nº 9, 2008, págs. 41-52, p. 43. Claire Françoise Durand fue Directora General del Servicio Jurídico de la Comisión.

¹³⁰ Sobre el origen de las evaluaciones de impacto en el *common law* véase GODIVEAU, *op.cit.* nota 121, p. 26.

¹³¹ El Tribunal de Justicia ha estimado que la ausencia de análisis de impacto puede constituir un indicio relevante para apreciar la falta de respeto del principio de proporcionalidad: véase la sentencia del Tribunal de Justicia, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521.

¹³² Apartados 27 a 30 del Acuerdo interinstitucional, *cit.* nota 128.

¹³³ *Ibidem*, apartados 35 y 36.

¹³⁴ Véase la respuesta de Frans Timmermans, Vicepresidente de la Comisión, a las preguntas del Parlamento europeo en el contexto de las audiciones previas a la aprobación de la nueva Comisión.

lía dio lugar a un *crescendo* de tensiones entre las dos ramas del poder legislativo¹³⁵ que ha procurado resolver el nuevo sistema de los artículos 290 y 291 TFUE, diseñado por la Convención Europea.

Ahora bien, existen otros actos reglamentarios¹³⁶: además de las funciones ejecutivas residuales del Consejo, ya señaladas¹³⁷, es el caso de diversos actos de la nueva gobernanza económica surgida de la crisis, y también de los actos ejecutivos de los organismos de la Unión. Conviene, pues, añadir algunos apuntes sobre el papel del Parlamento en estos grupos de actos.

A) *El control parlamentario de los actos delegados y de los actos de ejecución*

Fruto de una laboriosa gestación en la Convención Europea¹³⁸, el actual art. 290 TFUE permite al legislador delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos normativos «que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo», en los términos que indique el propio acto legislativo¹³⁹. La Comisión, como ejecutivo de la Unión, es la única au-

¹³⁵ Cf. e.g. Adrienne HÉRITIER, «Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed», *Journal of Common Market Studies*, nº 50, 2012, págs. 38-54, págs. 43-49.

¹³⁶ La noción de «actos reglamentarios» corresponde a «actos no legislativos», conforme a la interpretación del art. 263 párrafo cuarto TFUE en la sentencia del Tribunal de Justicia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (Inuit), C-583/11P, EU:C:2013:625, apartado 60.

¹³⁷ Vid *supra*, I.2.B. Véase además la crítica de Jürgen BAST, «New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law», *CMLRev*, nº 49, 2012, págs. 885-928, págs. 895-898.

¹³⁸ Como el art. 290 TFUE supone una ruptura con el pasado, no parece útil intentar interpretarlo o aplicarlo basándose en la práctica anterior, como se pretende en Michael KAEDING, M. y Alan HARDACRE, «The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon», *ELJ*, nº 19-3, 2013, págs. 382-403, *passim*.

¹³⁹ Sobre los actos delegados véase especialmente Gregorio GARZÓN CLARIANA, «Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea», en Jorge CARDONA LLORENS *et al.* (eds.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, T. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 1491-1526; Paolo PONZANO, «‘Executive’ and ‘Delegated’ Acts: The Situation after the Lisbon Treaty», en Stefan GRILLER y Jacques ZILLER (eds), *The Lisbon Treaty*, Springer, Viena, 2008 p. 135; Johan SCHOO, Comentario al art. 290 en Jürgen SCHWARZE, J. (Dir.), *EU-Kommentar*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012, págs. 2337-2341. Paolo Ponzano fue Director en la Secretaría General de la Comisión encargado de las relaciones con el Consejo.

tora de los *actos delegados*, pero el Parlamento Europeo, cuando actúa como colegislador, define el objeto y alcance de la delegación, puede contribuir a la preparación de los actos delegados y, por último, tiene encomendadas funciones de control, en paridad con el Consejo.

La participación del Parlamento, como colegislador, en la *delimitación de la delegación* se desprende directamente del propio Tratado, que además deja una gran libertad al poder legislativo, que puede delegar o no la reglamentación de aspectos no esenciales a la Comisión y definir los términos de la delegación, si bien en la práctica las delegaciones suelen responder a un mismo patrón, que se adapta en su caso en función de las características del acto legislativo, lo que favorece la claridad del sistema y el acuerdo con el Consejo en los procesos legislativos¹⁴⁰.

La posibilidad de que el Parlamento contribuya a la *preparación de los actos delegados* es el resultado del compromiso adquirido por la Comisión ya en el Tratado Constitucional de hacerse asistir por expertos de los Estados Miembros en determinadas materias, cuya aplicación parece haberse generalizado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ante la insistencia del Consejo como colegislador¹⁴¹. La reacción del Parlamento ante este desarrollo poco conforme con los trabajos de la Convención Europea ha consistido en obtener una fórmula, en los actos legislativos, que le permita enviar sus propios expertos a las reuniones de los expertos de los Estados Miembros, y también que la Comisión admita esta posibilidad en el *Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea*¹⁴².

En cuanto al *control de los actos delegados* propiamente dicho, el art. 290 en su determina en su apartado 2 que «los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación» y agrega que «podrán» consistir en la revocación de la delegación o en condicionar la

¹⁴⁰ Cf. GARZÓN CLARIANA, «Los actos delegados» *cit.* en nota 139, págs. 1508-1513.

¹⁴¹ *Ibidem*, págs. 1513-1515.

¹⁴² DO L 304, 20 noviembre 2010, p. 47, apartado 15 y Anexo 1. Al parecer, la aplicación del Acuerdo Marco en este aspecto depende de variables como la comisión competente del Parlamento y el relieve político de la materia, y los expertos del Parlamento designados, en su caso, para contribuir a la preparación del acto delegado suelen ser funcionarios destinados en la Secretaría de la comisión competente: cf. Kieran BRADLEY, «Delegation and Conferral of Powers in the European Union: Political Problems, Legal Solutions?», en Carl Fredrik BERSTRÖM, Dominique RITLÉNG (eds.), *Rule Making by the European Commission: the New System*, OUP, Oxford, (en prensa). Kieran Bradley era Director en el Servicio Jurídico del Parlamento europeo cuando fue nombrado Juez del Tribunal de la Función Pública en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

entrada en vigor de los actos legislativos a la ausencia de objeciones del legislador. El Parlamento Europeo ha entendido estos términos en el sentido de que caben otras modalidades de control, además de las indicadas en el texto, y ha sido seguido por la doctrina jurídica en esta interpretación¹⁴³. Sin embargo, en la práctica son estas dos modalidades las que parecen encontrarse, acumulativamente, en las delegaciones de los actos legislativos.

Tanto la revocación como las objeciones pueden ser decididas *unilateralmente, bien por el Consejo o bien por el Parlamento Europeo*, sin que sea preciso que actúen de común acuerdo, si bien los actos legislativos prevén una información previa de la Institución que prevea adoptar la decisión, en un espíritu de cooperación leal entre las dos ramas del poder legislativo¹⁴⁴.

En cuanto a las *consecuencias de la revocación y de las objeciones*, los actos legislativos prevén que la revocación surtirá los efectos que en ella se precisen: cabe, pues, una *revocación parcial*¹⁴⁵. Por lo que se refiere a las eventuales *objeciones*, las diversas posibilidades que se abren tras impedirse la entrada en vigor del acto delegado aparecen enunciadas en el Reglamento interior del Parlamento¹⁴⁶.

El régimen jurídico de los actos delegados no se aplica automáticamente a los actos legislativos anteriores a la entrada en vigor al Tratado de Lisboa, en ausencia de una disposición del Tratado a tal efecto. Al principio de la legislatura actual el Comisario competente se comprometió a actuar para poner al día los actos en cuestión¹⁴⁷.

En cuanto a los *actos de ejecución*, el art. 291 TFUE comprende una base jurídica para establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, «las normas y principios generales relativos a las modalidades de control» de las competencias de ejecución, «cuando se requieran condiciones uniformes

¹⁴³ Cf. e.g. GARZÓN CLARIANA, «Los actos delegados» cit. en nota 140, págs. 1519-1520; Jean Christophe MARTIN, «Le contrôle du Parlement européen sur les actes délégués», en Josiane AUVRET-FINCK (Dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Larcier, Bruselas, 2013, págs. 31-48; págs. 41-42.

¹⁴⁴ Existe un paralelismo entre autoridad legislativa y poder de control, de manera que el Parlamento no se ve atribuir la facultad de revocar la delegación u objetar los actos delegados en las cláusulas de delegación de los actos legislativos adoptados mediante procedimientos legislativos especiales donde el Consejo aparece como único legislador.

¹⁴⁵ Cf. MARTIN, *op. cit.* nota 144, p. 44.

¹⁴⁶ Art. 105 del Reglamento del Parlamento.

¹⁴⁷ Véanse las respuestas del Vicepresidente Frans Timmermans a las preguntas del Parlamento Europeo en el contexto de la investidura de la nueva Comisión, accesibles en línea en el apartado dedicado a este Vicepresidente del sitio de la Comisión.

de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión»¹⁴⁸. Aunque el texto completo de este artículo responde seguramente más a un espíritu de compromiso que a una perfecta lógica institucional¹⁴⁹, lo cierto es que supone un gran progreso desde el punto de vista de las preocupaciones tradicionales del Parlamento en esta materia, entre otras cosas porque confirma, por primera vez en el Derecho primario, la preeminencia de la Comisión en el poder ejecutivo¹⁵⁰, disipando los malentendidos tras el Acta Única Europea¹⁵¹.

El Reglamento 182/2011 del Parlamento Europeo y el Consejo¹⁵², fundado en el art. 291 TFUE, concreta el desapoderamiento del Consejo (salvo en supuestos muy excepcionales) en beneficio de los Estados Miembros, para el control de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión por la legislación europea. Además, en los casos de aplicación de actos legislativos adoptados mediante el procedimiento de codecisión se atribuye al Parlamento Europeo, en paridad con el Consejo, un control de legalidad *ex ante* de los proyectos de actos de ejecución¹⁵³.

Se ha señalado, en la doctrina, que podría haber una brecha a través de la cual reapareciera el Consejo enmascarado, en los supuestos en que es posible la remisión al llamado «comité de apelación»¹⁵⁴, ya que los Estados Miembros pueden estar representados en él al nivel ministerial¹⁵⁵. Esta posibilidad existe¹⁵⁶, pero conviene no olvidar que el Consejo, como Jano, tiene dos caras: si por una parte es una Institución regida por los Tratados de la Unión, por otra reúne en

¹⁴⁸ Art. 291 TFUE apartados 2 y 3. Como esta disposición es innovadora, no parece útil basarse en la práctica anterior para anticipar su aplicación, como se hace en Jens BLOM-HANSEN, «Comitology Choices in the EU Legislative Process: Contested or Consensual Decisions?», *Public Administration*, nº 92, 2014, págs. 55-70.

¹⁴⁹ Cf. BRADLEY, «Delegation and Conferral», *op. cit.* nota 143.

¹⁵⁰ Cf. Roberto BARATTA, «Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea», *Il Diritto dell'Unione Europea*, nº 16, 2011, págs. 293-318, págs. 312-315.

¹⁵¹ Cf. e.g. GARZÓN CLARIANA, «Los actos delegados» *cit.* en nota 140, págs. 1500-1502.

¹⁵² DO L 55, de 28 febrero 2011, p. 13.

¹⁵³ *Ibidem* art. 11. Este control aparece limitado a los proyectos *ultra vires*, pero el art. 106 del Reglamento del Parlamento lo extiende a la apreciación de la incompatibilidad sustancial del proyecto con las disposiciones del Tratado, lo que en realidad no aumenta los poderes del Parlamento y persigue el objetivo legítimo de evitar conflictos jurisdiccionales innecesarios.

¹⁵⁴ Art. 6 del Reglamento 182/2011, *cit.* en nota 152.

¹⁵⁵ Cf. BRADLEY, «Delegation and Conferral», *op. cit.* nota 142.

¹⁵⁶ Arts. 1, último párr., y 5 del Reglamento interno del Comité de apelación (DO C 183, de 24 junio 2011 13).

su seno a representantes de Estados con las consecuencias que de ello se desprenden según las reglas generales del Derecho Internacional Público, limitadas por el respeto del Derecho de la Unión¹⁵⁷.

El problema que plantea el sistema de los arts. 290 y 291 consiste más bien en la dificultad de distinguir con precisión el respectivo ámbito de aplicación de estos dos artículos¹⁵⁸, con el riesgo de que se adopten actos de ejecución en vez de actos delegados, en detrimento del control *de oportunidad* del Parlamento. Esta dificultad no puede resolverse, además, con afinamientos conceptuales, ya que el Tribunal de Justicia ha considerado que su control debe limitarse a la comprobación de un «error manifiesto» en la elección de uno u otro tipo de estos actos¹⁵⁹. Ahora bien, como esta elección corresponde siempre al legislador, el Parlamento estará, en el procedimiento legislativo ordinario, en condiciones de hacer valer su posición. Las excepciones serán los casos específicos en que el Consejo sea legislador único, y también los actos legislativos anteriores al Tratado de Lisboa¹⁶⁰.

B) *El control parlamentario de los actos de la nueva gobernanza económica y de los actos de los organismos de la Unión*

Las peculiaridades de las competencias de la Unión Europea en materia de política económica y de empleo —que no son ni exclusivas ni compartidas, sino de «coordinación»¹⁶¹— tiene serias consecuencias en el control democrático de los actos de aplicación de la legislación de la nueva gobernanza económica de la Unión Europea, surgida de la crisis.

Los límites de las competencias de la Unión han favorecido la tesis de que ese control corresponde, en primer término, a los Parlamentos de los Estados

¹⁵⁷ Puede recordarse, en este contexto, la práctica de las Decisiones y las resoluciones de los Estados Miembros adoptadas en el seno del Consejo y de las «mixtas» (del Consejo y de los representantes reunidos en el seno del Consejo).

¹⁵⁸ Cf. e.g. BRADLEY, «Delegation and Conferral», op. cit. nota 143; *Id.*, «Legislating in the European Union», en Catherine BARNARD y Steve PEERS, *European Union Law*, OUP, Oxford, 2014, págs. 97-139, p. 130.

¹⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Parlamento y Consejo («*Biocidas*»), C-427/12, EU:C:2014:170, apartado 40.

¹⁶⁰ El Considerando 21 del Reglamento 182/2011 prevé el mantenimiento *provisional* del «procedimiento de reglamentación con control» pre-Lisboa, pero sin fecha de caducidad del viejo sistema.

¹⁶¹ Art. 2, apdo. 3 TFUE.

Miembros¹⁶², y de que, a corto plazo, el papel del Parlamento Europeo debe ser entendido más bien en el contexto de la cooperación interparlamentaria¹⁶³.

Las medidas que se han ido adoptando contra la crisis (a menudo bajo la presión de la urgencia) componen, además, un contexto complejo para el control del Parlamento, en el que han aparecido distintas cuestiones y sensibilidades¹⁶⁴. En particular, el recurso a actos del Derecho Internacional Público para aplicar o para complementar temporalmente el Derecho de la Unión, la atribución de tareas a las Instituciones en mandatos de los Estados Miembros al margen de los Tratados y el hecho de que haya Estados cuya moneda todavía no es el Euro complican la labor del Parlamento y han hecho aparecer, además, reflexiones sobre la composición de los órganos parlamentarios cuando les corresponde deliberar sobre propuestas que afectan exclusiva o primordialmente a la zona del euro, que plantean cuestiones de principio.

No obstante, el Parlamento Europeo ha sabido aprovechar su posición en el procedimiento de codecisión, para asegurarse una presencia en las medidas previstas en la legislación de los llamados *six pack*¹⁶⁵ y *two pack*¹⁶⁶, que no estaba prevista en las propuestas de la Comisión ni contaba con precedentes en el Derecho de la Unión anterior a la crisis. De este modo, el Parlamento ha conseguido quedar plenamente implicado en el «Semestre europeo» destinado a controlar los presupuestos de los Estados Miembros, y también en el «diálogo económico»¹⁶⁷. Además, la nueva posición institucional del Parlamento se empieza a reflejar en sus relaciones con el Banco Central Europeo, si bien no en el ámbito de la política monetaria: una buena demostración lo constituye el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento y el Ban-

¹⁶² Cf. Alberto DE GREGORIO MERINO, *La legitimidad democrática de la Unión Económica y Monetaria*, disponible en <http://jeanmonnetchair.eu>, 2015. Alberto de Gregorio es Consejero jurídico en el Servicio Jurídico del Consejo.

¹⁶³ Cf. Jean-Paul KEPPELNE, «Institutional Report», en Ulla NEERGAARD, Catherine JACQUESON, Jens Hartig DANIELSEN, *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, The XXVI FIDE Congress Publications Vol. 1, DJOF, Copenhagen, 2014, págs. 179-257; p. 221. Jean-Paul Keppenne es Consejero jurídico en el Servicio Jurídico de la Comisión.

¹⁶⁴ Cf. Fabian AMTENBRINK, «General Report», en NEERGAARD, JACQUESON, y DANIELSEN, *op. cit.* nota 164, págs. 73-178, *praesertim* págs. 104-112.

¹⁶⁵ DO L 306, de 23 noviembre 2011, p. 1.

¹⁶⁶ DO L 140, de 27 mayo 2013, p. 1

¹⁶⁷ Cf. Cristina FASONE, «European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?», *ELJ*, nº20, 2014, págs. 164-185, págs. 169-177.

co, que contempla la «rendición de cuentas democrática» en la supervisión prudencial de las entidades de crédito¹⁶⁸ de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 del Reglamento 1024/2013 *del Consejo*¹⁶⁹.

Una cuestión que se ha sometido al Tribunal de Justicia en el contexto de la nueva Gobernanza económica es la de la atribución de funciones ejecutivas a organismos de la Unión¹⁷⁰ (incluido el poder de adoptar decisiones vinculantes para las personas físicas y jurídicas) al margen de los procedimientos previstos en los arts. 290 y 291 TFUE.

El Tribunal ha admitido esta posibilidad al pronunciarse sobre la legalidad de las restricciones temporales a las «ventas en corto» impuestas por la Autoridad Europea de Valores y Mercados¹⁷¹, y ha recordado que ya existen organismos dotados del poder de tomar decisiones obligatorias en otros sectores de regulación¹⁷².

Este fenómeno de la «*agencificación*»¹⁷³ en la Unión Europea, con una proliferación de organismos que provoca la dispersión de funciones que de otro modo podrían ser desempeñadas por la Comisión, se ha producido en detrimento del control del Parlamento Europeo¹⁷⁴, que no ha podido evitarlo ya que muchos de los actos que han establecido estos organismos fueron aprobados por el Consejo como único legislador. Además, estos actos legislativos no responden a un patrón común, lo que en su momento ya fue criti-

¹⁶⁸ DO L 320, de 30 noviembre 2013, p.1.

¹⁶⁹ DO L 287, de 29 octubre 2013, p. 63.

¹⁷⁰ El término «organismos» que figura en el Tratado procede del «grupo Piris» encargado de pulir los textos de la Convención Europea (del que el presente autor fue miembro titular) para designar lo que comúnmente se conoce como «Agencias», habida cuenta de que hay otros tipos de entidades similares, pero con otras denominaciones, establecidas también por actos legislativos de la Unión.

¹⁷¹ Sentencia Reino Unido/Parlamento y Consejo (*Ventas en corto*), C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 77- 87. Véase el precursor estudio de Anders NEERGAARD, «European Supervisory Authorities – A New Model for the Exercise of Powers in the European Union?», *Euredia*, 2009, págs. 603-630. Anders Neergaard es Consejero jurídico en el Servicio Jurídico del Parlamento Europeo.

¹⁷² Sentencia *Ventas en corto*, *ibidem*, apartado 80.

¹⁷³ Esta expresión procede de Merijn CHAMON, «Les agences de l'Union européenne: origines, état des lieux et défis», *CDE*, nº 51, 2015 (en prensa).

¹⁷⁴ Cf. Sylvain LAURENT, «Les agences communautaires facteur d'incohérence institutionnelle? – De la nécessité d'un renforcement du contrôle parlementaire des agences» en Valérie MICHEL (ed.), *Le Droit, les Institutions et les politiques de l'Union Européenne face à l'impératif de la cohérence*, Presses Universitaires, Estrasburgo, 2009, págs. 107-130, págs. 129-130.

cado por el Parlamento, que entre otras cosas reclamaba mayor coherencia en el control externo de los organismos¹⁷⁵.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron un «planteamiento común» para los organismos, cuya parte V contiene elementos de interés para el control por el Parlamento de los actos de éstos¹⁷⁶.

Ahora bien, este «planteamiento», considerado insuficiente en la doctrina¹⁷⁷, sólo podrá desplegar la plenitud de sus efectos a medida que se vayan modificando los actos legislativos de base de los organismos. Mientras tanto, el Parlamento deberá a menudo resignarse a un *control indirecto*, aprovechando la capacidad de influencia de la Comisión sobre estos organismos¹⁷⁸.

IV. CONCLUSIONES

Observar el extraordinario desarrollo de las prerrogativas del Parlamento Europeo en el poder legislativo constituye hoy un lugar común. Ciertamente, un examen más atento revela que este progreso no ha sido lineal y a velocidad constante, sino que en las sucesivas reformas de los Tratados ha habido períodos de relativo estancamiento (como el del Tratado de Niza) e incluso retrocesos en el texto del Tratado en ciertos casos, como la supresión a la referencia expresa a la posición del Parlamento como justificación de la modificación de las propuestas de la Comisión, o la sustitución del procedimiento de cooperación por el de simple consulta en aspectos de la gobernanza económica, o las nuevas reglas aplicables a la adopción del Marco Financiero Plurianual; además, existen bases jurídicas que todavía se aferran a la arcaica consulta, en especial en materias con competencias de baja intensidad o con un pasado sustraído al régimen común. Aun así, es innegable que el

¹⁷⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de enero de 2004 sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas» (DO C 92 E, de 16 de abril 2004, p. 119).

¹⁷⁶ Cf. Gregorio GARZÓN CLARIANA, «El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea», en Francesc PAU I VALL (Coord.), *El control del gobierno en democracia*, Madrid, Tecnos, 2013, págs. 19-40, págs. 35-36.

¹⁷⁷ Cf. Elsa BERNARD, «Accord sur les agences européennes: la montagne accouche d'une souris», *Revue du Droit de l'Union européenne*, nº 3, 2012, págs. 399-446.

¹⁷⁸ Cf. Morten EGEBERG, Jarle TRONDAL, Nina Merethe VESTLUND, «The Quest for Order: Unraveling the Relationship between the European Commission and European Union Agencies», *Journal of European Public Policy*, 2014, págs. 1-23.

Tratado de Lisboa, al incorporar las disposiciones preparadas en la Convención Europea, ha supuesto un gran salto adelante en el alcance, las potencialidades y la visibilidad de las prerrogativas del Parlamento, que algunos no han asimilado todavía.

La evolución del Derecho primario ha venido acompañada, en este ámbito como en otros, de importantes aclaraciones de un Tribunal de Justicia que ha dado muestras reiteradas de una gran sensibilidad democrática¹⁷⁹, y de significativos complementos gracias a la cooperación interinstitucional o a las buenas prácticas *praeter legem* del Parlamento Europeo, en el marco de la organización de sus trabajos¹⁸⁰. Ahora bien, la práctica ha ilustrado también la desigual aptitud de las dos Instituciones con funciones legislativas para contribuir a la democratización y a la apertura en los procedimientos legislativos, y así si el papel del Parlamento en el procedimiento de codecisión ha traído una «politización» en el funcionamiento del Consejo, favoreciendo la implicación personal de los Ministros más allá de los habituales circuitos burocráticos¹⁸¹, en cambio el Consejo ha trasladado a los contactos con el Parlamento Europeo la reserva que los diplomáticos suelen considerar esencial para el buen éxito de las negociaciones¹⁸², lo que no ha sido óbice para que, desde círculos ministeriales, se haya reprochado al Parlamento en haberse convertido en una máquina legislativa en detrimento de su dimensión como arena de debate abierto¹⁸³.

¹⁷⁹ *Contra* Joseph H. H. WEILER, «Van Gend en Loos: The Individual as Subject and Object and the Dilemma of European Legitimacy», *International Journal of Constitutional Law*, nº 12, 2014, págs. 94-103.

¹⁸⁰ Esta clase de prácticas parece, por lo demás, propia de una institución formada por parlamentarios, como lo observó la profesora Gloria Albiol con ocasión del cambio de nombre de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa: Cf. Gloria ALBIOL y Gregorio GARZÓN, «Crónica de las actividades de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa – XXV período de sesiones, tercera parte y XXVI período de sesiones, partes primera y segunda», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2, 1975, págs. 425-437, p. 425.

¹⁸¹ Cf. Frank M. HÄGE, «Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment», *West European Politics*, nº 34, 2011, págs. 18-47.

¹⁸² Cf. Santiago MARTÍNEZ LAGE, voz «negociación», en *Breve Diccionario diplomático*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1982, p. 95.

¹⁸³ Cf. Manfred KOHLER, «European Governance and the European Parliament: From Talking Shop to Legislative Powerhouse», *Journal of Common Market Studies*, nº 52, 2014, págs. 600-615. Manfred Kohler era el Ministro Federal de Asuntos Europeos e Internacionales de Austria en el momento de escribir este artículo.

La nueva posición del Parlamento Europeo en los procedimientos legislativos ha ido teniendo progresivamente consecuencias beneficiosas en el conjunto del sistema de los actos normativos, en términos de la legitimidad y la calidad formal y sustantiva de los actos legislativos y de control democrático de los actos reglamentarios. Pero hay todavía resistencias y nostalgias en relación con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa (redactadas en la Convención Europea con una muy nutrida y activa representación de los Parlamentos de los Estados Miembros) que frenan el completo despliegue de los nuevos actos delegados, o atenúan el control parlamentario de los actos de la gobernanza económica o de los que adoptan los organismos de la Unión.

Con carácter general, puede observarse que el equilibrio institucional, como los derechos de los ciudadanos relativos a los procedimientos legislativos, están desde luego garantizados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tradicionalmente no se ha mostrado remiso a la hora de asegurar su protección¹⁸⁴ y que ahora es muy consciente de los trabajos preparatorios de la Convención Europea¹⁸⁵. Pero si se quiere evitar una poco deseable judicialización de los conflictos institucionales, entonces el Parlamento deberá actuar con firmeza en sus relaciones con el Consejo Europeo y el Consejo cuando sea preciso, como ya lo viene haciendo¹⁸⁶. También en Europa la democracia es un combate de todos los días.

¹⁸⁴ Véase por ejemplo, sobre el acceso del público a los documentos de los procedimientos legislativos, la sentencia del Tribunal de Justicia Suecia y Turco/Consejo, C-39/05, EU:C:2008:374.

¹⁸⁵ Cf. sentencia Inuit, *cit.* en nota 137.

¹⁸⁶ Cf. Desmond DINAN, «Governance and the Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament», *Journal of Common Market Studies*, nº 52, 2014, págs. 109-124, págs. 114-115.

ISSN 1138-4026
9 771138 402608
00050



18,00 €