

# EL PARLAMENTO EUROPEO: EXPLICACIÓN DE SUS ESPECIFICIDADES Y REFLEXIÓN ACERCA DE SU PRESENTE Y FUTURO

JUAN F. LÓPEZ AGUILAR<sup>1</sup>

juanfernando.lopezaguilars@europarl.europa.eu

## *Cómo citar/Citation*

López Aguilar, J. F. (2023).

El Parlamento Europeo: explicación de sus especificidades y reflexión acerca de su presente y futuro.

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 31-75.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.74.02>

## **Resumen**

El presente artículo acomete una exposición sumaria de los rasgos institucionales, organizativos y procedimentales distintivos del Parlamento Europeo (PE), elegido por sufragio universal por 450 millones de ciudadanos y ciudadanas europeos en los 27 Estados miembros de la UE, erigiéndose no solo como la única institución europea directamente electiva sino en el único parlamento democráticamente legitimado por el voto popular de su espacio de representación, con potestad legislativa y presupuestaria y alcance supranacional del mundo. El PE no padece ningún déficit democrático ni de competencias: autoridad presupuestaria; es legislador europeo; legitima y controla a la Comisión Europea, invistiendo a su Presidencia y al conjunto del Colegio; examina con su voto a cada uno de sus miembros antes de acceder al cargo; y puede obligarla a dimitir en bloque mediante su censura. Pese a su transparencia y accesibilidad física, y tecnológica, a su actividad y escrutinio, persiste sin embargo un déficit de visibilidad y comunicación con la ciudadanía a la que representa. El presente artículo analiza las especificidades del PE, abordando cuestiones como su elección,

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional (ULPGC), presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del PE. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales.

estructura, organización, doble sede, prerrogativas e inmunidades de sus miembros, procedimientos legislativos y decisorios, así como una reflexión acerca de los puntos centrales del debate sobre su presente y desarrollos futuros.

### ***Palabras clave***

Parlamento Europeo; prerrogativas; procedimiento legislativo; arquitectura institucional; competencia legislativa.

## **THE EUROPEAN PARLIAMENT: EXPLANATION OF ITS SPECIFICITIES AND REFLECTION ON ITS PRESENT AND FUTURE**

### ***Abstract***

This article undertakes a summary explanation of the European Parliament (EP), the only EU Institution elected by universal suffrage by 450 million European citizens across 27 Member States. Therefore, EP does not show any democratic deficit or lack of powers: it is EU budgetary authority; European legislator; it legitimises and controls the European Commission by investing its Presidency and the entire College; it examines each of its Commissioners-designate with its examination and vote before they take office; and it can force them to resign by a collective vote of censure. However, despite its transparency and accessibility, both in presence and by technology, there is still a lack of visibility and communication with the citizens represented by EP. This article analyses this distinctive features of EP, addressing issues such as its election, structure, organisation, dual seat, and members' prerogatives and immunities, legislative procedure and decision-making, including some thoughts on its ongoing political debates around its present and future developments.

### ***Keywords***

European Parliament; prerogatives; legislative procedure; institutional architecture; legislative competence.

## **LE PARLEMENT EUROPÉEN : EXPLICATION DE SES PARTICULARITÉS ET RÉFLEXION SUR SON PRÉSENT ET SON AVENIR**

### ***Résumé***

Cet article entreprend un exposé sommaire des particularités institutionnelles, organisationnelles et procédurales du Parlement européen (PE), élu au suffrage universel par 450 millions de citoyens européens dans les 27 États membres de l'UE. Il est non seulement la seule institution européenne directement élective mais aussi le

seul parlement démocratiquement légitimé par le vote populaire de son espace de représentation, avec pouvoir législatif et budgétaire et portée supranationale dans le monde. Le PE ne souffre d'aucun déficit démocratique ou de compétences: autorité budgétaire; c'est un législateur européen; légitime et contrôle la Commission européenne), en investissant sa Présidence et le Collège dans son ensemble; examine chacun de ses membres avec leur vote avant d'accéder au poste; et il peut la forcer à démissionner en bloc par sa censure. Malgré sa transparence et son accessibilité physique et technologique, à son activité et à son contrôle, il manque encore de visibilité et de communication avec les citoyens qu'elle représente. Cet article analyse les spécificités du PE, abordant des questions telles que son élection, sa structure, son organisation, son double siège, les prérogatives et immunités de ses membres, ses procédures législatives et décisionnelles, ainsi qu'une réflexion sur les points centraux du débat sur son présent et ses développements.

### **Mots clés**

Parlement européen; prérogatives; procédure législative; architecture institutionnelle; compétence législative.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: EL PE EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UE. II. RASGOS DISTINTIVOS DEL PE EN PERSPECTIVA COMPARADA. III. BASES INSTITUCIONALES Y ELECTORALES DEL PE. IV. GRUPOS POLÍTICOS DEL PE. V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PE, EL ESTATUTO DEL MEP Y SUS INMUNIDADES. VI. GOBIERNO INTERIOR, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PE. VII. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS Y DECISORIOS DEL PE. VIII. REFERENCIA A OTROS FORMATOS ORGANIZATIVOS DE LA ACTIVIDAD DE LOS MEP Y A LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DEL PE EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. IX. EL PE ANTE LA PERSPECTIVA ABIERTA POR LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE LA UE. X. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS ACERCA DEL PRESENTE Y FUTURO DEL PAPEL Y FUNCIONES DEL PE EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EUROPEA. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN: EL PE EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UE

La naturaleza jurídica de la UE ha sido, desde sus primeros orígenes como organización internacional, un asunto polémico, sujeto a una prolongada controversia doctrinal. A partir de su cualificación como espacio de integración supranacional, regido por fuentes propias y fuente de Derecho en sí, la UE ha sido teorizada como «objeto político no identificado» (OPNI), acuñación expresiva que gráficamente intenta dar cuenta de sus caracteres *sui generis* y su constante movimiento hacia un ulterior estadio —al que alude la no menos recurrente ensoñación de una «Unión más perfecta»— intermitentemente pendiente de una reforma de sus Tratados constitutivos, imagen sugerida en la cita a la UE «le falta siempre una reforma de los Tratados» (Mangas Martín, 2020: 164).

Es un lugar común de la tratadística comunitaria arrancar con una sinopsis de su evolución histórica, costumbre normativa a la que yo mismo me he abonado en anteriores trabajos. Importa recabar aquí la conclusión inevitable: la arquitectura de la UE se presta a una revisión comparativa desde la perspectiva del constitucionalismo como movimiento histórico de sujeción

del poder político a Derecho<sup>2</sup>, especialmente desde el prisma que funde el constitucionalismo con el federalismo, punto de conexión en que abunda el reflejo en el espejo del proceso de conformación de los EEUU (Díez Picazo, 2002).

Desde el prisma constitucional, urge añadir de inmediato que —bebiendo de fuentes diversas, seleccionando las lecciones que resulten oportunas a partir de las variadas experiencias nacionales del constitucionalismo de sus Estados miembros (EEMM)— la UE ha construido su arquetipo propio y distintivo de Derecho constitucional a escala supranacional, sin imitar ni replicar miméticamente el de ninguno de sus componentes en la escala nacional de los EEMM (Rubio Llorente, 1996). Del mismo modo que el orden constitucional doméstico de sus EEMM describe, en cada caso, un determinado equilibrio entre poderes del Estado y órganos constitucionales (baste pensar en las opciones distintivas de la Constitución española de 1978), el Derecho primario —*ergo constitucional*— de la UE describe su propia arquitectura de instituciones europeas, expresiva de su relectura de la separación de poderes y de sus *Checks & Balances* (Westralaker, 1994; Steunberg y Thomassen, 2002; Torreblanca, 2014).

Con todo, en mi propia contribución a la explicación de esos rasgos únicos de la arquitectura europea (a menudo acometida con la metáfora gráfica del templo griego y sus columnas), he subrayado a justo título, intencionadamente, hasta qué punto en esa historia de la integración europea que dura ya siete décadas —y que arrancó aprendiendo de las terribles lecciones de la devastación que sucedió a las dos Guerras Mundiales desencadenadas en suelo europeo—, si hay una lección inapelable esa es la del crecimiento y fortalecimiento del Parlamento Europeo (PE) como Institución (Windhoff-Heritier *et al.*, 2019; López Aguilar, 2020: 57-60).

Se trata, efectivamente, de una Institución que inició su singladura hace ya 70 años como Asamblea Parlamentaria en que se reunían parlamentarios nacionales de los seis EEMM del núcleo fundacional: Francia, Alemania (emblema de la «reconciliación francoalemana» tras las conflagraciones que las enfrentaron durante los dos siglos anteriores), Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos. De ese grupo fundador dijo Paul Henri Spaak (primer ministro de Bélgica, único socialista —junto al neerlandés Willem Drees— del cuadro

---

<sup>2</sup> Por todos, la perspectiva comparada puede consultarse en López Garrido, D., Masso Garrote, M. y Pegoraro, L. (2000); López Castillo, A., Sáiz Arnáiz, A. y Ferreres Comellas, V. (2005). Para un examen detenido del impacto de la integración europea en el ordenamiento constitucional español en la fase posterior de la adhesión, Pérez Tremps, P. (1994).

de honor de los históricos «padres fundadores» que aglutina, como es fama, al italiano De Gásperi, al alemán Adenauer y a los franceses Monnet y Schuman) que no era en absoluto verdad que la «Comunidad» entonces naciente uniese a países grandes junto a otros países pequeños: «todos somos pequeños para lo que emprendemos juntos» —decía Spaak—, «solo que algunos lo sabemos y otros todavía no». Pero lo cierto es que, a lo largo de esa historia prolongada durante siete décadas, la Institución que ha recibido —invariable e incrementalmente— mayor impulso político y refuerzo competencial ha sido el PE en la medida en que ha sido conceptualizada como motor democrático y de legitimación tanto del *Decision Making* como del *Law Making* europeo (Windhoff-Heritier *et al.*, 2019).

En efecto, el PE emerge como la Institución que más crece —en extensión y en dimensión político constitucional— con cada reforma de los Tratados que ha jalonado la historia de la integración europea: desde los *Tratados de Roma* de 1957 al *Tratado de Lisboa* (TL), que entra en vigor en 2009, pasando por el *Acta Única Europea* (1985), *Tratado de la UE* (TUE) de Maastricht (1992), *Tratado de Ámsterdam* (1997), *Tratado de Niza* (2001) y fase constituyente marcada por la Convención que presidió Giscard d'Estaing y de la que se sucedieron el Proyecto (nonato) de *Constitución Europea* y el *Tratado Constitucional Europeo* que fue votado en referéndum en 2005 en España. En cada uno de esos *landmarks*, el PE ha visto reforzadas sus competencias legislativas y su capacidad de intervención y/o decisión en mayor ámbito de materias y políticas de la UE (Balaguer, 2009; Tajadura, 2010).

Esta impronta democrática recibe, por lo demás, un impulso decisivo con la conversión de la originaria Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas (constituida por primera vez en 1952) en un Parlamento Europeo directamente electivo por el sufragio universal de la ciudadanía de sus EEMM, hecho que históricamente se emplaza en la primera elección directa del PE en las elecciones europeas de 1979, hace pues más de 40 años, y que dio lugar, por cierto, a la Legislatura 1979/1984 presidida por la francesa Simone Weil, venerada personalidad europeísta, superviviente del Holocausto nazi.

Tanto es así que he afirmado en anteriores escritos que en la actualidad el PE resulta ser no solamente el parlamento más poderoso de la historia de la UE, sino también el parlamento más poderoso de Europa. Se alude con este aserto solo en apariencia estrambótico al alcance expansivo de sus actos legislativos sobre los parlamentos nacionales y, consiguientemente, sobre el redimensionamiento de la democracia representativa en la escala nacional de los EEMM. Es un hecho incontestable que un abrumador porcentaje de la legislación nacional tramitada, debatida y aprobada en los parlamentos nacionales deriva directamente de la transposición de legislación europea o de la adaptación de legislación previa nacional a los sobrevenidos parámetros —por

su naturaleza, parámetros vinculantes, *ergo* determinantes— de la normativa europea, en la que el PE descuella como *colegislador* y única institución directamente legitimada por el sufragio universal de 450 millones de ciudadanos europeos (López Aguilar, 2020: 25-28).

## II. RASGOS DISTINTIVOS DEL PE EN PERSPECTIVA COMPARADA

Pese a las remarcables especificidades del PE, no abundan en la literatura académica española monografías que lo aborden en perspectiva constitucional y comparada. He contribuido a dar cobertura a este enfoque, que he tratado extensamente en anteriores escritos. Incorporo aquí dos consideraciones que me ha importado subrayar: primera, que el PE no presenta ningún «*déficit democrático*» en su comparación con parlamentos nacionales, puesto que se trata de una institución directamente legitimada por el voto popular de 450 millones de ciudadanos europeos que lo son en la medida en que lo son de sus EEMM; segunda, que el PE no presenta tampoco ningún «*déficit competencial*» en una comparación seria con los parlamentos nacionales, puesto que desempeña potestades legislativas y autoridad presupuestaria, además de investir a la Comisión Europea con su confianza (en la persona de su presidente/a), controlarla regularmente (mediante preguntas escritas y orales, equivalentes a la interpelación del Derecho parlamentario español, además del mecanismo especial de la comisión de investigación), y poder derribarla en su conjunto mediante la aprobación por mayoría cualificada (2/3 de sus miembros) en moción de censura (art. 234 TFUE). La habitualmente comentada «carencia de iniciativa legislativa real» del PE es más aparente que exacta: su iniciativa ante la Comisión Europea (art. 225 TFUE) remeda la PNL del Derecho español, donde la iniciativa parlamentaria propia es harto infrecuente (por el abrumador predominio de la iniciativa del Gobierno, como luego explicaré, e incluso, desde hace años, de un uso masivo del Decreto Ley), cuando no un mero subterfugio —según sus críticos más acerbos— por el que el Ejecutivo elude los trámites consultivos previos a un Proyecto de ley (Barón, 2006; López Aguilar 2020: 63-74).

Ello no obsta, sin embargo, a señalar un «*déficit*» cierto, reconocible —y significativo— en el PE, que es el de su comunicación (*ergo*, visibilidad y audibilidad de su acción parlamentaria) y, consiguientemente, de su conexión efectiva (y afectiva) con el espacio político de su representación (Morgan, 2018). Alude esta denuncia a la todavía deficiente (aún embrionaria) conformación de un *espacio público europeo*, de una opinión pública europea (en ausencia de genuinos medios de comunicación europeos) y de auténticos partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, corporaciones

profesionales y organizaciones civiles del llamado «tercer sector» articulados en la escala supranacional europea (López Aguilar, 2020: 75-78).

De modo que, pese a ser un genuino parlamento, el PE es, sin embargo, una «experiencia única» de parlamentarismo, con afinidades y analogías claras respecto de los parlamentos nacionales, pero también revestido de singularidades organizativas, estructurales, funcionales y —sobre todo— procedimentales que resultan merecedoras de reseña en la literatura especializada en Derecho de la UE.

En este trabajo se abordan algunas de las más señaladas singularidades y especialidades que hacen del PE un parlamento, sí, pero un parlamento que, sin corresponderse con el arquetipo de ninguna de sus referencias comparativas nacionales, exhibe sin embargo rasgos de enorme interés para el comparatista y para el especialista en estudios europeos.

Sistema electoral; mandato representativo y estatuto de sus miembros (las prerrogativas del *MEP*, acrónimo con que se conoce a los/as eurodiputados/as); doble sede, estructura y organización; competencias y procedimientos para entender y decidir de las materias sobre las que incide; todo ello junto a algunas modalidades específicas de implicación parlamentaria en la definición de políticas europeas (diplomacia parlamentaria, cooperación exterior, misiones electorales), son algunas de las cuestiones en las que se manifiestan esas singularidades que se abordarán, en una sinopsis sumaria, forzosamente comprimida por razones de su encaje en el formato de un artículo, en las páginas que siguen.

### III. BASES INSTITUCIONALES Y ELECTORALES DEL PE

Las principales piezas del rompecabezas jurídico sobre el que se cimienta la organización y estructura del PE resultan explicables solo a partir de la superposición y/o yuxtaposición de normas europeas y nacionales, siendo parte de las primeras algunas que derivan solo de las autonomías normativa e institucional del propio PE, mientras que otras dimanar de la voluntad concurrente de las instituciones decisorias, entre las que está el PE, pero que comprenden también a la Comisión Europea y al Consejo, recibiendo, en su caso, del Consejo Europeo (órgano que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM) el «impulso» estratégico («orientaciones y prioridades políticas generales», art. 15.1 TUE, aunque «no ejercerá función legislativa alguna»), mediante acuerdos «por consenso» (*i.e.* unanimidad, art. 15.4 TUE) (Bressanelli y Chelotti, 2012).

La actividad del PE se desenvuelve en «doble sede» (Decisión del Consejo de 11 y 12 de diciembre 1992): sesión de Pleno en Estrasburgo (símbolo de

reconciliación franco-alemana en la capital alsaciana), debiendo celebrarse al menos doce (de una semana de duración) cada año natural; y sesiones de comisiones y reuniones de grupos políticos (equivalente del «grupo parlamentario» del Derecho comparado) en su sede de Bruselas («capital comunitaria» por excelencia), durante las restantes semanas en que las que no se reúna el Pleno en Estrasburgo.

Por su parte, el *sistema electoral* por el que se elige a los MEP (en la actualidad 705, tras el ajuste practicado por la culminación del *Brexit* en enero de 2020, momento en que el que el PE alcanzaba un total de 750 más su presidente/a) descansa en los arts. 14 TUE, y 20, 22 y 223 TFUE; y el *Acta Electoral Europea* de 20 septiembre 1976 (estableciendo un mandato temporal de 5 años), modificada por Decisión del Consejo de 13 julio 2018 (que reforzó el principio de «proporcionalidad degresiva», por el que el mínimo de escaños de un EM de menor población se fija en seis, y el máximo del de mayor población en 96). El PE está compuesto por «representantes de los ciudadanos de la UE» (art. 14.2 TUE)..

Aunque originariamente el PE se configuraba como una asamblea de «doble grado» (al modo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa), desde 1979 es una institución directamente electiva con un mandato incompatible con cualquier otro (Palmer, 1981; Schmitt, 2012). A partir de esa elección directamente democrática, el PE se ha perfilado como motor de legitimación del proceso decisorio y legislativo europeo, poniendo en el centro del debate la armonización de sus bases normativas y el refuerzo de su conexión con la dirección política de la UE, tal y como manifiestan sus resoluciones orientadas a impulsar la configuración de un auténtico sistema electoral común que incluya *listas transnacionales* (Resolución del PE de 3 de mayo de 2022) en que, simultáneamente en los 27 EEMM, los ciudadanos europeos puedan votar no solo en sus respectivas circunscripciones nacionales sino también en una *circunscripción paneuropea* por la que se adjudiquen hasta 28 escaños mediante una lista encabezada por la candidatura de cada familia política (los actuales partidos políticos europeos) a la Presidencia de la Comisión Europea (principio de *SpitzenKandidat*) (Judge y Ernshaw, 2003; Hix *et al.*, 2007; Jacobs *et al.*, 2019; Kritzinger, 2019).

Por el momento, las bases electorales para la elección del PE son las establecidas en el Derecho primario, el *Acta Electoral Europea* (modificada por las Decisiones del Consejo 2002/772 y 2018/994, que determinan un sistema de listas proporcional o de «voto único transferible», y un umbral mínimo de acceso a escaños de un 2% nacional para aquellos EEMM que cuenten con más de 35 escaños) y en las complementarias legislaciones nacionales (en España, la LOREG, LO 5/85, de 19 junio, y sucesivas modificaciones). Para el sufragio activo la regla constitucional general de

la mayoría de edad en 18 años (salvo Austria, 16; y Chipre, 17). En cinco EEMM el voto es un «deber cívico», defiriendo en todo caso a las legislaciones nacionales las condiciones de residencia y régimen de voto por correo. En cuanto al sufragio pasivo, el principio general es el de no discriminación respecto de los requisitos exigidos en cada legislación a los nacionales del EM para presentar candidaturas. Hasta el presente, además, la fecha de las elecciones viene predeterminada en un período comprendido entre el jueves y el domingo de una misma semana electoral (última de mayo o primera de junio) (Costa, 2019; Kritzinger, 2020).

Durante varias décadas, han convivido en la UE circunscripciones nacionales para las elecciones europeas en la mayoría de EEMM junto a circunscripciones regionales en Bélgica, Irlanda, Francia, Italia y Reino Unido hasta el *Brexit*), combinadas con previsiones para la distribución territorial de la circunscripción nacional única (19 en Países Bajos, 16 en Alemania, 13 en Polonia) o acuerdos convencionales adoptados en el seno de cada fuerza política en liza (caso de España) para la articulación de un cierto equilibrio territorial, expresivo en algún modo de la complejidad de su estructura interna (López Aguilar, 2020: 84-94).

Algunos EEMM establecen en sus respectivas legislaciones nacionales sus propias *barreras electorales* para el acceso al reparto de escaños (5 % en la mayoría; 4 % en Italia, Suecia y Austria; 3 % en Grecia; 1'8 % en Chipre). Análogamente, aunque hay EEMM cuya regla de asignación de escaños opta por el sesgo mayoritario, combinada en ocasiones con voto preferencial o, alternativamente, «voto único transferible», la gran mayoría opta por fórmulas proporcionales (la *D'Hondt* es la más frecuente), las más de las veces en listas cerradas y bloqueadas. Por su parte, la campaña electoral, el escrutinio, la asignación de los escaños, garantías y contencioso electoral, expedición de credenciales y cobertura de vacantes son aspectos deferidos a la legislación nacional (la LO 5/85, LOREG, arts. 202 y ss. en el caso de España).

En lo demás, toda referencia, aun sumaria, al cuadro de normas institucionales que regulan el acceso a elecciones europeas y al reparto de escaños puede complementarse con el *Reglamento 2018/673 de financiación de partidos y fundaciones europeas*<sup>3</sup> (Lindberg *et al.*, 2013).

---

<sup>3</sup> Reglamento 2018/673, por el que se modifica el Reglamento 1141/2018 sobre Estatuto de Partidos Políticos Europeos y Fundaciones Europeas (DO L 1141, de 4 de mayo de 2018. p. 1).

#### IV. GRUPOS POLÍTICOS DEL PE

Como en todo parlamento, expresión del pluralismo político por el que se articula la representación de la soberanía popular en sociedades abiertas, la piedra angular sobre la que descansa el trabajo de sus miembros (los MEP) es la de su alineación por afinidades políticas, ideológicas y estratégicas en grupos parlamentarios.

En el PE estos grupos han de serlo de naturaleza y alcance transnacional. Debiendo contar con un mínimo de 25 miembros, estos han de proceder de al menos la cuarta parte de los EEMM (art. 33 RoP). El paisaje descriptivo del pluralismo político a escala supranacional describe, sí, líneas comunes con el de los parlamentos nacionales de sus EEMM. Desde la extrema derecha a la izquierda radical, los grupos del PE son siete en la Legislatura 2019/2024: por orden de cuantía numérica, el PPE, S&D, *Renew* (Liberales), Verdes, ID, ECR y *GaucheUnie/Left*, con un marginal *cul de sac* (el habitual «*Grupo Mixto*») que en el PE recibe el nombre de bancada de «*Non Inscrits*» (NI). Pero muestra también, una vez más, algunos rasgos especiales.

Por un lado, el crecimiento de la propia UE (con sucesivas ampliaciones, desde el núcleo fundador de seis a los actuales 27) ha complicado un arco cada vez más polícromo, en el que en el curso del tiempo las grandes familias fundacionales (democrisiana o popular, liberal o centrista y socialista/socialdemócrata) han perdido peso relativo. Si durante largos decenios bastó la suma de populares y socialistas para asegurar mayorías absolutas (sin que ningún grupo la ostentase ni asegurase nunca por sí solo), desde las elecciones de 2019 se ha hecho finalmente imprescindible la suma a estos dos grupos de liberales y verdes para conseguir formar mayorías absolutas o cualificadas frente al progresivo crecimiento de formaciones escoradas al nacionalismo euroescéptico cuando no directamente a la eurofobia (a la derecha del PPE compiten beligerantemente hoy al menos tres grupos mayormente inclinados a la ultraderecha antieuropea: ID, ECR y NI) (Sidentop, 2002; Brack, 2018; Ripoll Servent, 2017).

Por otro lado, en la medida en que en el PE no se estructuran las mayorías y minorías de forma permanente o estable a partir de la investidura de la Presidencia de la Comisión Europea (como sucede, por contraste, en los parlamentos nacionales), todos los procedimientos legislativos y deliberaciones conducentes a la adopción de una resolución o moción parlamentaria arrancan su tramitación en una apertura expuesta a la *geometría variable*, y por tanto a la negociación de *compromisos* o acuerdos (basados en un cotidiano ejercicio de *do ut des*) que puedan desembocar en la construcción de una posible mayoría de apoyo. Y finalmente, además, distingue al PE su radical —en el mejor sentido de esta expresión— renuncia a la *disciplina de voto*

jerárquicamente impuesta y coercitiva en su exigencia que caracteriza a los grupos en los parlamentos nacionales.

Este último rasgo merece mayor comentario del que cabe en estas páginas, pero sugiere un relevante cambio de patrón comparado no solo en la dinámica interna de los grupos en el PE (acostumbrados en su interior a la expresión tolerada de «intereses» o «prioridades» nacionales que exceptúen la «línea de voto mayoritariamente acordada en cada asunto por cada grupo del PE), sino también su interacción recíproca, esto es, el modo en que los grupos conversan y negocian entre sí, incluso el modo en que los MEP se interrelacionan individualmente. No ha alcanzado todavía al PE —no, hasta el momento, cabría puntualizar— el nivel de encono, «crispación» (como estilamos en España) o intolerancia recíproca que es frecuente constatar en parlamentos nacionales (del que resalta como paradigma paroxístico el «cainismo» españolísimo, término que nos es tan deplorablemente familiar a los hispanohablantes como de difícil o improbable traducción a las demás lenguas oficiales de la UE).

Por lo demás, un ulterior rasgo digno de reseña reside en que, desde el mismo momento de la asignación de responsabilidades a cada MEP en su grupo respectivo, el PE es, en su conjunto, una exigente escuela de negociación permanente, *open-ended*. Como observaremos después, todo el procedimiento legislativo en el PE descansa sobremanera —pese a su sofisticación y su elevado tecnicismo— en el protagonismo político del *equipo negociador* (en concreto, del liderazgo del/la ponente designado/a, tras una negociación entre los grupos por la asignación de la iniciativa legislativa de que se trate, y de sus *ponentes alternativos* designados por los demás grupos del PE).

Dicho en otras palabras, todo el procedimiento legislativo en el PE pivota decisivamente en las características personales y políticas de los concretos miembros de su equipo negociador y en su capacidad de diseñar estrategias para su negociación y para la construcción dinámica de *compromisos* eficientes, de *geometría variable*, por principio impredecibles en el momento de arranque del *iter* legislativo de que en cada caso se trate. (Feo y Shackelton, 2019; Jacobs, *et al.*, 2019).

## V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PE, EL ESTATUTO DEL MEP Y SUS INMUNIDADES

En cuanto al régimen jurídico específico del PE y de sus miembros individuales, actualmente 705 MEP, las fuentes integran reglas de Derecho primario

(art. 232 TFUE<sup>4</sup>) y el propio Reglamento interno del PE (*Rules of Procedure*, RoP, última edición de 2020). Se constatan, a este respecto, semejanzas con el arquetipo de Derecho comparado (doctrina de la autonomía institucional e *Interna Corporis*), pero también singularidades reseñables, empezando por el régimen lingüístico (24 lenguas oficiales, lo que impone considerables exigencias a la interpretación en las intervenciones en Pleno y a la traducción oficial de toda la documentación) y por la articulación multinacional de sus grupos parlamentarios (a partir de un mínimo de 25, procedentes, en la actualidad, de al menos 7 EEMM), pasando por su transparencia (*webstreaming* de sus actividades) y publicidad de la agenda de sus órganos y MEP, y del acceso de los representantes de intereses legítimos (*Registro de Lobbies*) a los procedimientos que les afecten.

Este punto, en concreto, merece aquí comentario, vista la actualidad de la discusión a propósito de las «influencias externas» en la actividad del PE. Partamos reconociendo cómo, en toda reflexión sobre las singularidades del PE, surge repetidamente la cuestión de su *comunicación* en el *espacio público de su representación*, con lo que su mayor reto es el reforzar su visibilidad en el *espacio público europeo* y el vínculo de pertenencia de la ciudadanía europea: expresado de otro modo, el problema no obedece a su inaccesibilidad física ni tecnológica. Antes bien, en el curso de los años el PE ha reforzado su compromiso expreso con la «transparencia» y el «acceso» a toda información relevante para el conocimiento de su actividad y de sus decisiones, tanto en su Reglamento interno, Anexo XV, como en el TL y en la CDFUE, en la que se consagran como *derechos de ciudadanía* («de última generación») la *transparencia*, el *buen gobierno* y el *acceso a la información* de las instituciones europeas (arts. 41 y 42)<sup>5</sup>. Tanto el Pleno como las comisiones desarrollan sus debates y actividades bajo el principio general de *transparencia*. Disponen para ello de su retransmisión en *webstream* y de su grabación digitalizada (en la web del PE, y acto seguido en *YouTube*). Salvo en los casos reglados de «*discussion in camera*» (a puerta cerrada, debida al ocasional manejo de documentos reservados) o de votación secreta o anonimizada (determinados nombramientos o confirmaciones de propuestas del Consejo), los debates, las intervenciones, y los registros de voto individualizado son libremente accesibles y de dominio público. De hecho, tanto en el Pleno como en las comisiones del PE hay bancadas reservadas para los informadores (TV, radio, periodistas)

<sup>4</sup> Decisión del PE de 28 de septiembre de 2005 sobre adopción del Estatuto de los diputados al PE (DO L 262, de 7 de octubre de 2005, p. 1).

<sup>5</sup> Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del PE y de la Comisión (DO L 145, de 31 de mayo de 2001, p. 43).

como para la ciudadanía (estudiantes, investigadores, visitantes) que, previa identificación y autorización, soliciten asistir. Tanto el soporte digital como las «actas» escritas de cada deliberación y voto son generalmente accesibles. La legislación europea en vigor a este respecto (Reglamento 1049/2001) se halla, desde hace unos años, sometida a un procedimiento de actualización pendiente de terminación. Análogamente, son accesibles los *Policy Papers*, estudios y materiales aportados por los servicios de investigación del PE o por *Think Tanks* externos, sujetos a procedimientos reglados. En lo demás, tanto las instituciones y administración de la UE contemplan «consultas abiertas» a la ciudadanía como trámite de «audiencia a los interesados» previo a la elaboración de documentos previos a la toma de iniciativa o, en su caso, decisión (los denominados «libros blancos»).

Es innegable, sin embargo, que circulan ampliamente las valoraciones negativas a propósito de los *lobbies* en la UE. Se alude con este anglicismo a una heteróclita red de agentes especializados en la presentación y defensa de «intereses legítimos» sobre los que la norma europea pueda impactar de manera determinante. La expresión *Lobby* («pasillo», en inglés) alude al proceso de institucionalización de su interlocución con los legisladores. Una interlocución que, paradigmáticamente, en aras de la transparencia (y de la *accountability* de la *FundRaising* y *Campaigning Funds* de los miembros del Congreso de los EEUU), fue tempranamente regulada en EE.UU. (desde la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 sobre *Registro de Lobbies* y de *Grupos de Presión*, a la *Lobbying Disclosure Act* de 1995) para dar cuenta del acceso de sus intereses legítimos al Capitolio en donde se halla la sede de la *Cámara de Representantes* y del *Senado* de EE.UU. Sean sectoriales (por áreas de actividad económica, productiva, profesional o de consumo), sean territoriales (locales, insulares, regionales, subestatales), los *lobbies* de la UE articulan una plétora de acciones (encuentros, visitas, presentaciones, correspondencia, documentación, emails) y de personas físicas y jurídicas (con miles de entidades y personas registradas, cientos de asociaciones sin ánimo de lucro, ONG, despachos, *Think Tanks*, foros diplomáticos), con el hilo conductor del seguimiento y alerta sobre las iniciativas en tramitación y la variedad de opciones con que su texto final pueda producir impacto de distinta graduación en las áreas afectadas.

Por un lado, es innegable que todo mandato representativo incluye el deber de prestar atención a los segmentos sociales o de actividad económica que, legítimamente, pidan ser escuchados. Por otro lado, es asimismo indiscutible que compete al legislador democráticamente legitimado espigar el interés general, de entre los múltiples intereses que se citan en cada iniciativa, sin concesión a la prevalencia de ninguno en particular y sin desvío de poder hacia ningún otro fin que no sea el bien común. En la práctica del PE, ello implica dos consecuencias importantes:

- Legislar sobre un espacio de gobernanza de tanta amplitud y complejidad como una UE integrada actualmente por 27 EEMM exige exponerse a la expresión de intereses sensibles ante la legislación en debate e incluso tras su aprobación (toda vez que estén pendientes actos complementarios, calendarios de aplicación, condiciones de adaptación a la nueva normativa o subvenciones y ayudas para la «transición» y/o la «reconversión»). Es una obligación tanto institucional del PE como individual de cada uno de sus Miembros la de mantener abiertos cauces para la recepción de esas legítimas preocupaciones de los destinatarios de la legislación.
- Toda la arquitectura del PE y de su procedimiento legislativo se ha armado para asegurar que las acciones de cada MEP y la respuesta institucional se atengan al *interés general*, pero también a las *reglas éticas* exigibles, conforme a estándares de dación de cuentas (*accountability*), transparencia y acceso público a toda información relevante. Estándares que fijan reglas asumidas y vinculantes para cada MEP y sus respectivas oficinas, así como sometidas a varios *controles externos* regulares y periódicos (bajo escrutinio de la OLAF, entre otras garantías) (Dionigi, 2017).

Así, en las actualmente vigentes *Rules of Procedure* del PE (art. 9.2), este mandato de transparencia y acceso a los documentos (arts. 41 y 42 CDFUE) ha sido reforzado. Quienes deseen acceder a la sede del PE para proporcionar información y documentación a los MEP, en su propio interés o por cuenta de terceros, deberán obtener una autorización nominal de hasta un año máximo de duración, bajo condición de firma y acreditación ante un Registro Público de Intereses (con varios miles de inscritos en cada legislatura) custodiado por los cuestores (MEP integrantes de la Mesa del PE). Además, deben cumplir el Código de Conducta, anexo a las *Rules of Procedure (Anexo IX)*, según el cual todos los lobistas así acreditados deben portar visiblemente su distintivo (*badge*), con su identidad, su foto y su capacidad y/o representación. A la hora de solicitar alguna entrevista o encuentro, es obligado declarar su objeto y representación, quedando prohibida toda acción de captación indebida y/o ilícita de información y de reutilización lucrativa y/o comercialización de la documentación obtenida en el curso de un encuentro. Por descontado, está prohibido todo ofrecimiento de obsequios o dádivas (sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran derivarse de cualquier violación de estas reglas por cualesquiera de los partícipes de toda comunicación). Tanto los *participantes* como el *objeto y duración* de los encuentros sostenidos durante el mandato de un MEP deben quedar registrados en la correspondiente *declaración de intereses* que, con regularidad, remite y firma cada MEP.

Es cierto, no obstante, que tanto algunos incidentes protagonizados por antiguos MEP contratados por oficinas de gestión y de representación de intereses específicos (empresas, ONG, entidades públicas o privadas, firmas legales), como, en otras ocasiones, por antiguos asesores o asistentes de MEP que, desvinculados del código de conducta que les obligó mientras duró su relación contractual con el despacho parlamentario o con el PE (y la correspondiente «declaración de intereses» e incompatibilidades), hayan optado por ofrecer su *know how* al mejor postor, imponen un desafío reputacional al PE ante el que conviene mantener alta la guardia, en prevención de cualquier forma de actuación incompatible con la ética o con el Derecho, así como implacable presteza para sancionar ejemplarmente conductas inaceptables. La politología europea tiene un amplio campo de trabajo en ese conjunto de experiencias. Baste pensar, para ilustrarlo, en la tramitación de la «Directiva del Tabaco»<sup>6</sup> y el «*Data Protection Package*» (Reglamento GDPR y Directiva *Law Enforcement*) en la legislatura 2009/2014<sup>7</sup>. O en la reciente Directiva de Propiedad Intelectual y de derechos de Autor (en torno a problemática de la «*fair remuneration*» de la creación en la Red y en las plataformas digitales).

Pero es igualmente verdad que la ola antieuropea y la demagogia eurófoba, trufada de ese populismo y nacionalismo reaccionario que tan ofensivamente ha intentado minar la integración europea durante los últimos años, a rebufo de las *policrisis* que la UE ha concatenado como nunca antes en su historia (*Gran Recesión, crisis de los refugiados, nacionalismos, populismos y regímenes iliberales...* seguidos por la pandemia del *Covid* y su devastador destroz económico y social), se han ejercitado a fondo para manipular la radiografía del acceso de los *lobbies* al PE para desacreditar el proceso legislativo europeo, por extensión, al PE incluso, yendo más lejos, a la entera UE (López Aguilar, 2013). En el denuesto de los *Lobbies* y de su actividad ante el PE, hay demasiado a menudo, más desinformación que un análisis atento a los datos y a los hechos de la actividad y de los procedimientos del PE. Después de todo, es una acción que se halla expuesta al escrutinio, merced a una transparencia altamente reglada, y cuyo nivel de exigencia resulta muy superior al que es habitual en los parlamentos nacionales de los EEMM. Ello no quiere decir que esa misma actividad de representación y defensa de *intereses específicos* (y, recuérdese, legítimos) no tenga lugar ante los parlamentos nacionales con la

<sup>6</sup> Directiva 2014/40 UE, de 3 de abril de 2014 (DO L 127, de 29 de abril de 2014).

<sup>7</sup> Reglamento 2016/679, de protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las Instituciones y Organismos de la Unión, y la libre circulación de esos datos (RGPD, DO L 119 de 4 de mayo de 2016, p. 1), complementado por la Directiva 680/2016, de la misma fecha (DO L 119, p. 89).

misma intensidad y frecuencia con que lo hace en el PE, aunque no siempre lo haga como lo hace en el PE: a la vista del público, previa inscripción en el *Registro de Intereses Acreditados*, y sujeta a rigurosos controles internos y externos (Costa, 2019).

Hechas estas aclaraciones, entremos en el régimen jurídico del *estatuto del MEP*, fijado por el *Protocolo Europeo de Privilegios e Inmunidades* (Decisión del Consejo de 26 octubre 2021), cuyo Capítulo III (arts. 8, 9 y 10) complementa las prerrogativas e inmunidades establecidas en el Derecho constitucional de sus EEMM para sus respectivos parlamentarios<sup>8</sup>. Para la comprensión de su operatividad resulta determinante la sentencia del TJ de 19 diciembre de 2019, Junqueras Vies<sup>9</sup>, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada desde el TS de España, en que se delimita el ámbito personal, temporal y material de las prerrogativas del MEP (entendiendo que arrancan «desde su elección y proclamación oficial»). Un fallo que afecta, pues, a la lectura hasta entonces sostenida del art. 234 LOREG y art. 20 RCD, complementada con las causas de suspensión o pérdida del mandato parlamentario establecidas en el EM de su procedencia (en el caso de España, el mandato parlamentario se pierde por decisión judicial firme, renuncia, fallecimiento o incapacitación judicial, o por el cumplimiento de condena privativa de libertad o de inhabilitación absoluta para el ejercicio del cargo, arts. 21 y 22 RCD).

A la vista del interés de este punto, crecido últimamente al hilo se episodios recientes, procede aportar también aquí algún comentario adicional. Y es que, efectivamente, urgidas históricamente para proteger a los electos de los ataques de la monarquía contra cuyo absolutismo se construye la representación, la inviolabilidad, inmunidad e indemnidad son categorías conocidas en el constitucionalismo de nuestro entorno. Si la inviolabilidad protege su libertad de expresión en el ejercicio del mandato frente a acciones intimidatorias o represivas, la inmunidad prohíbe su detención sin autorización de la Cámara salvo flagrante delito, al tiempo que la indemnidad garantiza una retribución para que su sostenimiento no penda de la arbitrariedad ni de la gracia del gobernante. Es cierto, por lo demás, que algunos ordenamientos, entre ellos el español (art. 71.3 CE), añaden a estas prerrogativas —así llamadas *funcionales*, en contraposición a su denuedo como «privilegios» *individuales*— la del aforamiento que atribuye la competencia para investigarles y juzgarles a un órgano ajeno al criterio de territorialidad del hecho como principio general.

<sup>8</sup> Protocolo n.º 7 (DO C 326, de 26 de octubre de 2012, p. 266).

<sup>9</sup> Sentencia de TJ de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115.

También el PE contempla en su *Protocolo de Inmunidades* (2012) y en sus *Reglas de Procedimiento* la protección de sus miembros (MEP) frente a cualesquiera ataques orientados a alterar su composición reglada o a perturbar su autonomía institucional. Dicho esto, en la medida en que es frecuente concurrir a las elecciones europeas habiendo desempeñado cargos políticos previos, también lo es que en cada Pleno del PE se vote el *levantamiento de la inmunidad* de un MEP a requerimiento de un órgano judicial que plantea investigar o enjuiciar hechos o imputaciones, trámite equivalente a lo que en España se conoce como «supplicatorio».

Un concreto episodio de reciente notoriedad merece aquí comentario por resultar ilustrativo del juego de interacciones entre el Derecho europeo y los ordenamientos nacionales en la determinación del alcance práctico de las inmunidades de los MEP. En el acto constitutivo del PE surgido de las elecciones europeas de 2019, el entonces presidente A. Tajani (instrucción de 29 de mayo de 2019) excluyó del acceso a los trabajos de la Eurocámara a tres MEP españoles (de un total de 54) cuya acreditación no había sido remitida desde la Junta Electoral Central (JEC), cúspide de la Administración electoral española, por no haber cumplimentado los requisitos establecidos como *condición suspensiva* de su plenitud de mandato (conforme a lo preceptuado en el art. 224 LOREG): según el Derecho español, en el plazo de cinco días desde su proclamación, además de retirar de modo personal su acta en la propia JEC, se debe prometer o jurar acatamiento a la Constitución española de 1978. En la medida en que, voluntariamente, los referidos MEP se abstuvieron de hacerlo (para eludir las consecuencias procesales de su personación en España, por sus presuntas responsabilidades en lo sucedido en Cataluña en octubre de 2017), la JEC dedujo entonces la consecuencia predeterminada en la norma: dar por *suspendidas* todas sus prerrogativas. Los afectados recurrieron tal decisión ante el TS (Sala III), que desestimó su recurso (en sentencia de 2020), validándola enteramente.

En efecto, los tres MEP concernidos tuvieron participación (aunque en distinto grado) en los *hechos de octubre* y la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) de 2017. Al margen de la valoración que políticamente suscite la conexión procesal que nuestro Derecho establece entre la competencia para enjuiciar y la garantía constitucional de la representación electiva, así como la que merezca acudir a un proceso electoral desde una imputación previa (con la presumible intención de acceder a inmunidad u obtener aforamiento), lo cierto es que la incompatibilidad para ejercer un mandato representativo (y, en su caso, la llamada «incompatibilidad sobrevenida») solo resulta inexorable en el ordenamiento español tras una condena penal que implique privación de libertad (art. 6.2 LOREG), lo que resultó determinante del desapoderamiento definitivo de O. Junqueras de su escaño en el

PE<sup>10</sup>, tras la sentencia condenatoria firme dictada por el TS español, y su sustitución por el siguiente en su lista, J. Solé. Con posterioridad, el Pleno del PE (9 de marzo 2021) votó favorablemente ese levantamiento de la inmunidad de tres MEP electos en España (C. Puigdemont, A. Comín y C. Ponsatí) atendiendo a la petición cursada a ese efecto desde el TS (para poder proceder judicialmente contra ellos).

Ese episodio se sitúa en una fase avanzada de una secuencia compleja, cuya comprensión a estas alturas no resulta sencilla, aunque desde luego es posible. En efecto, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el TS, el TJUE determinó que las *prerrogativas europeas operan desde la elección* en su sentencia de 19 diciembre de 2019, *Junqueras Vies*, sin que resulte necesario ningún formalismo adicional. Aplicando esa lectura, el ya presidente D. Sassoli (desde julio de 2019) reconoció su condición de MEP tanto a quien se encontraba entonces en prisión provisional (Junqueras) como a quienes se encontraban prófugos de la Justicia española (Puigdemont y Comín), aunque esta decisión interpretativa nunca fue consultada ni comunicada a la JEC. La culminación del *Brexit* (febrero de 2020) amplió (con la incorporación de C. Ponsatí) la nómina de los escaños independentistas (tres de ellos con causa judicial pendiente) proclamados en el PE. Abundando en el enredo, la defensa de Puigdemont recurrió ante el TJUE el levantamiento de su inmunidad votado por el Pleno del PE en marzo de 2021, recurso que está pendiente de resolución ante el Tribunal General y en relación con el cual se admitieron las medidas cautelares solicitadas<sup>11</sup>. Complementariamente, la

<sup>10</sup> O. Junqueras solicitó la anulación de la declaración por la que se tomó nota de que había quedado vacante su escaño de diputado europeo, realizada por el presidente del Parlamento Europeo en el Pleno de 13 de enero de 2020 y, por otra parte, de la supuesta denegación por este de la solicitud de adoptar una «iniciativa urgente» con el fin de confirmar su inmunidad, presentada el 20 de diciembre de 2019 por la Sra. Riba i Giner, diputada europea. Su recurso fue desestimado por auto del Tribunal General de 15 de diciembre de 2020, *Junqueras i Vies/Parlamento*, T-24/20, EU:T:2020:601, confirmado en casación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2022, *Junqueras i Vies/Parlamento*, C-115/21 P, EU:C:2022:1021.

<sup>11</sup> Véase el auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia de 24 de mayo de 2022, C-629/21 P(R), *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento y España*, EU:C:2022:413, que anuló el auto del Vicepresidente del Tribunal General de 30 de julio de 2021, *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento* (T-272/21 R, no publicado, EU:T:2021:497), y estimó demanda de suspensión de la ejecución de las Decisiones P9\_TA(2021)0059, P9\_TA(2021)0060 y P9\_TA(2021)0061 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2021, sobre los suplicatorios de suspensión de su inmunidad.

misma representación letrada de Puigdemont también recurrió, retroactivamente, la previa decisión de Tajani de denegarles sus escaños, acción judicial esta que también resultó desestimada por el TG<sup>12</sup>, por considerar que el entonces presidente (saliente) del PE no tenía «margen de apreciación» para actuar de forma distinta a como lo hizo en atención a los informes y precedentes de que disponía.

Tras esta embrollada aglomeración de impugnaciones, y con abstracción del alcance de la euroorden cursada desde el TS español contra quienes se sustrajeron a la Justicia española en la investigación de los *hechos de octubre* de 2017 (euroorden modificada, por cierto, en enero de 2023, tras la reciente modificación del tipo penal de sedición en el Código Penal español), la situación resulta inevitablemente tan paradójica como provisional. Es de esperar que la reciente sentencia Puig Gordí y otros<sup>13</sup> sobre la euroorden española contribuya a aclarar la situación. Esa provisionalidad aparece gráficamente reflejada en el intercambio de escritos entre la Presidenta del PE (desde julio de 2022), Roberta Metsola, y la JEC. Mediante un escrito de oficio apenas llegada al cargo, la presidenta del PE requirió a la JEC aclarar formalmente por qué razón, habiendo correspondido 59 escaños a España tras el *ajuste postBrexit*, solo 55 constan en el registro de acreditaciones del PE, mientras los restantes cuatro siguen continuaban aún entonces pendientes de validación final. El escrito de respuesta de la JEC (Acuerdo de 3 noviembre 2022<sup>14</sup>) no solo resulta taxativo al reafirmarse en excluirles, sino que impone un giro de tuerca adicional al laberinto de reenvíos judiciales y remisiones normativas en que se juegan la consolidación o pérdida definitiva de la condición de MEP de quienes no han cumplido las exigencias del art. 224 LOREG.

Es evidente, sin embargo, que, con su escrito al PE, la JEC no se ha mostrado en ningún momento condicionada por la doctrina del TJUE por la que las prerrogativas se adquieren *desde la elección*, sin trámite posterior. De hecho, invita a los cuatro MEP independentistas a acreditarse en España por la vía legal preceptiva, considerando *compatible* con la sentencia europea la «suspensión» de su *status* ordenada en la LOREG hasta que —de una vez— cumplan con los requisitos establecidos en la Ley nacional de referencia.

Asentado este principio, a partir de la verificación de las credenciales y de la declaración de intereses financieros de cada MEP proclamado electo, trámite

<sup>12</sup> Sentencia del TG de 6 de julio de 2022, Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/ Parlamento, T-388/19, EU:T:2022:421, con recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia, asunto C-600/22 P.

<sup>13</sup> Sentencia de 31 de enero de 2023, Puig Gordí y otros, C-158/21, EU:C:2023:57.

<sup>14</sup> Expte. 561/89, n.º de acuerdo 140/2022.

cumplimentado por parte de la Presidencia del PE (y Mesa, conformado por esta y 14 Vicepresidencias), desde la entrada en vigor del Estatuto del MEP<sup>15</sup> (1 julio 2009), las asignaciones, indemnizaciones, retribuciones y previsión financiera para asistentes del MEP (los llamados APAs, *Accredited Parliamentary Assistants*) han sido homogeneizadas con carácter general (*i.e.* las mismas para todos, independientemente de las responsabilidades institucionales o de portavocía, poniendo fin a la anterior disparidad imperante).

## VI. GOBIERNO INTERIOR, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PE

Las estructuras internas del PE exhiben también similitudes con las habituales de los parlamentos nacionales, aunque, en su transposición a la escala de la representación de la ciudadanía europea resultante de la suma de la integración supranacional de sus 27 EEMM, han de observarse las especificidades propias de su enormidad y complejidad, que son las propias de la escala de su representación.

El/la presidente/a del PE es elegido/a de entre sus miembros en la sesión constitutiva por un período de dos años y medio (en su caso, renovable), conforme al principio general de ordenación de los mandatos internos de *media legislatura* (*MidTerm Review*, art. 19 RoP). Su elección exige mayoría absoluta en votación secreta (mitad más uno de los votos expresados, sin contar los votos blancos ni los nulos, en una serie de rondas sucesivas hasta un máximo de 4 siendo la última de ellas entre las dos más votadas). Tanto al comienzo de cada legislatura del PE como a «mitad de mandato» pueden presentar candidatura quienes obtengan respaldo de su grupo (mínimo de 25 miembros) de la vigésima parte del número total de MEP (actualmente: 36). A partir de su elección, la Presidencia del PE dirige su actividad y sus sesiones plenarios, representa a la Institución en el exterior y en las reuniones del Consejo Europeo, firma los actos legislativos y encabeza las ceremonias y conmemoraciones. Se ayuda, a todos los efectos, de un *Bureau* (Mesa, art. 24 RoP) integrado por 14 Vicepresidencias y 5 Cuestores (administración y finanzas), que ordena el trabajo interno, aplica el Reglamento del PE y ejecuta el Presupuesto mediante un personal funcionario (Secretariado del PE) bajo la dirección de la Secretaría General (López Aguilar, 2020: 101-102).

El hecho de que la misma constitución del PE —para un período de 5 años (que condiciona asimismo el mandato de la Comisión Europea partiendo de la investidura de la persona candidata a presidirla a propuesta del Consejo

---

<sup>15</sup> Estatuto de los diputados al PE (DO L 262, de 7 de octubre de 2005).

Europeo)— arranque con la elección de su propia Presidencia, en un paisaje político caracterizado por la ausencia de mayorías absolutas y de correlación estructural entre mayorías y minorías permanentes, conduce inexorablemente a esa cultura de la transacción y del compromiso fluido, transversal y de geometría abierta o variable, que es definitoria de su dinámica y de su propia singularidad.

Esta malla organizativa se completa con la *Conferencia de Presidentes* (CoP), órgano equivalente a la *Junta de Portavoces* que integra a los Presidentes de los grupos políticos (art. 26 RoP), que programa la acción legislativa y decide sobre las competencias de las comisiones del PE además de su composición por el número de escaños de cada grupo. Por su parte, la *Conferencia de Presidentes de Comisión* (CCC) es el órgano que adjudica el reparto concreto de las iniciativas legislativas entre las Comisiones del PE pudiendo establecer los mecanismos de cooperación entre ellas (arts. 56, 57 y 58 RoP) además de resolver sobre sus eventuales (y frecuentes) conflictos de competencias.

En lo demás, el PE estructura sus trabajos, como todo parlamento, en pleno y en comisiones. Conforme al Derecho primario, el PE debe celebrar anualmente un mínimo de 12 sesiones plenarias de semana completa en Estrasburgo (una al mes, salvedad hecha de que si no la hubiese en agosto habrán de celebrarse dos en octubre), pudiendo descargar su agenda con los llamados *MiniPlenos* en su sede de Bruselas.

El *Pleno* se configura como sede de la investidura de la Presidencia de la Comisión Europea y del voto de confianza (o posterior y eventual moción de Censura, por 2/3 de los votos emitidos, art. 234 TFUE) al conjunto del Colegio de Comisarios. Esta investidura colegiada a la Comisión Europea solo se produce, por cierto, una vez conformada por su presidente/a, y una vez que, además, todos/as sus integrantes han superado el examen previo e individualizado de competencia y probidad para el desempeño de la cartera (*portfolio*) que le haya sido específicamente encomendada en la comisión del PE competente en la materia, lo que —es oportuno subrayarlo— es una característica distintiva del PE con su comparación con la práctica en Parlamentos nacionales.

Tanto el Pleno como las Comisiones del PE ejercen su función de exigencia de responsabilidad parlamentaria de la Comisión Europea actuando como sede del control ordinario de la Comisión Europea (*Question Time* cada semana de Pleno en Estrasburgo, y *Diálogos Estructurados* con los/as comisarios en las materias de su competencia ante la Comisión respectiva del PE). El Pleno actúa además como foro para la celebración (primer Pleno de septiembre cada año natural) del *Debate sobre el Estado de la UE* con el/la presidente/a de la Comisión Europea, para debate sobre la preparación y posteriores conclusiones de cada Consejo Europeo, y para la deliberación

y voto de las resoluciones en las que se fija la voluntad del PE: mociones consecuencia de pregunta oral, resoluciones de urgencia sobre asuntos de interés público comunitario, Informes de Iniciativa o *INI Report* (art. 225 TFUE, equivalentes a las PNL del Derecho parlamentario español).

El Pleno es también, naturalmente, la sede de las votaciones de la *primera lectura* (y del sucesivo mandato de apertura de la fase negociación interinstitucional o *trílogo* con el Consejo) de los actos legislativos y, posteriormente, en su caso, de los posteriores votos de *segunda y definitiva lectura*. Además, el Pleno vota su (eventual) objeción a los *actos delegados* dictados por la Comisión Europea (art. 290 TFUE, en cierto modo equivalentes a la legislación delegada en Derecho constitucional español), junto a su relevante función en su votación de *consent* (o conformidad), o denegación, en ambos casos con carácter definitivo y vinculante (art. 218 TFUE), previo (y condicionante de) la entrada en vigor de cualquier acuerdo, tratado o convenio internacional negociado por la Comisión Europea con un Estado tercero u organización internacional por mandato del Consejo.

En cuanto a las *comisiones* del PE (Yordanova, 2013; Whitaker, 2014), suman hasta un total de 20 (con dos subcomisiones en el seno de la Comisión de AAEE, AFET) en las que procede la distinción entre *legislativas* (como LIBE, ENVI, EMPL, por la prelación de sus respectivos volúmenes competenciales) y *no legislativas*, sean permanentes (como la propia AFET o PETI), en su caso, especiales, como las de Investigación (art. 226 TFUE) (Syrier, 2013), como, en los últimos años, ejemplifican las *Inquiry Committes* sobre la *Mass Surveillance by US NSA* (Legislatura 2009/2014 del PE), sobre los *Panama Papers* (Legislatura 2014/2019) o sobre el *Pegasus Spyware* (2019/2024).

## VII. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS Y DECISORIOS DEL PE

El *iter* decisorial del PE se presta asimismo a un examen comparado con el que regula el procedimiento legislativo en parlamentos nacionales, incluso desde la perspectiva de las modalidades de voto. Importa aquí subrayar, en todo caso, que desde la entrada en vigor del TL en 2009, la competencia legislativa del PE —«colegislador» en pie de igualdad con el Consejo— se ha expandido sobre una amplitud de materias mayor que nunca en su historia (más de 80 políticas europeas), muchas de ellas encuadradas en ámbitos que durante años estuvieron reservados a la soberanía de los EEMM: entre ellos, los comprendidos en el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (ELSJ, Título V TFUE, arts. 67 a 89), como la legislación de desarrollo de los derechos y libertades consagrados en la CDFUE; o el Derecho Penal, con las garantías procesales, la cooperación judicial y la policial y la seguridad interior. Piénsese

en la relectura a la que ello obliga de las «competencias exclusivas» del Estado en los arts. 149.1 (párrs. 5, 6, 8 y 29 CE), además de la política y la legislación de migraciones y asilo (art. 149.1.4 CE) que prestan base jurídica al *Sistema Europeo Común de Asilo* (SECA), cuyo perfeccionamiento es uno de los grandes asuntos de la legislatura 2019/2024 del PE.

La UE tiene la capacidad de intervenir, ante el supuesto de «riesgo claro» de erosión de sus *valores comunes* (art. 2 TUE), estableciendo un mecanismo para su corrección en que el PE puede adoptar la iniciativa (art. 7.1 TUE). De ahí que el PE haya establecido un «Marco de Estado de Derecho» con un «*Policy Cycle*» del que resulta un examen reglado de carácter preventivo, periódico (anual) y objetivado (con parámetros fijados), sobre la situación y los problemas eventualmente planteados por los desarrollos constitucionales y legales de los 27 EEMM. Es el denominado *Informe Anual sobre el Estado de Derecho* (*Rule of Law Annual Report*) con un examen específico de las cuestiones remarcables en cada país (*Country Report*)<sup>16</sup> que permite distinguir las señales que merezcan reseña o resulten preocupantes, pero no entrañen amenazas sistémicas a los valores de la UE (art. 2 TUE), respecto de aquellas violaciones más graves y generalizadas que requieran procedimientos de infracción, multas coercitivas, recursos de anulación ante el TJUE, bloqueo del acceso a los Fondos y Presupuesto de la UE (el Reglamento de *Rule of Law Conditionality*, vigente desde 2021) o la activación del mecanismo de sanción extraordinaria del art. 7 TUE (ejercitada en los casos de Hungría y Polonia). Y ello por la buena razón de que la constatación de un *riesgo claro* de *violación grave* y sistémica de los valores comunes consagrados en el art. 2 TUE por parte de un EM de la UE, no afecta ni importa exclusivamente al respeto del Derecho europeo en ese concreto país en el que se materializa el problema, sino que repercute también, inevitablemente, sobre los demás EEMM y el conjunto de la UE: impacta negativamente en la *confianza mutua* entre ellos (art. 81 TFUE) y en la consistencia de la UE en la preservación de los derechos de ciudadanía consagrados en la CDFUE que entró en vigor, en 2009, junto al TL. Precisamente por ello, el art 7.1 TUE establece una fase preventiva que dota a la UE de la capacidad de intervenir, ante el caso de *riesgo claro* de erosión de sus valores, estableciendo un diálogo con el EM concernido cuyo objetivo sea evitar la imposición de sanciones (López Aguilar, 2016:101-142).

De ahí que, por lo demás, en las previsiones del Título V TFUE (que establece el ELSJ) se encuentre la de auspiciar en la sede del PE la celebración de reuniones conjuntas de miembros del PE (MEP) y de los parlamentos nacio-

<sup>16</sup> Ver, a título ejemplificativo, *el Informe de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de Derecho, Country Report sobre España*, 20 de julio de 2021, COM(2022) 500.

nales de los 27 EEMM para conversar, debatir y contrastar los desarrollos de los objetivos comunes en que los que se dan la mano ambas representaciones de la ciudadanía, en una interacción que necesita de acciones coordinadas en ambos niveles de gobernanza. Se trata de las *Conferencias Interparlamentarias* que han sumado ya en el curso de los años una docena de convocatorias, atravesando el bache que la pandemia de *Covid* impuso penosamente (a lo largo de 2020) a todos los formatos de la actividad política e institucional (Katz y Wessels, 1999; López Aguilar, 2020: 180-181).

Con todo, en ambos capítulos, sin duda lo más fructífero es la ocasión privilegiada de intercambiar —y contrastar abiertamente— legítimos puntos de vista sobre las aproximaciones, prioridades y vectores acerca de la idea europea del *Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales*, así como, particularmente, de la oportunidad de reforzar la *cooperación judicial penal* fundada en los principios de *confianza mutua* y *reconocimiento mutuo* (arts. 81, 82 y 83 TFUE), por parte de las diferentes bancadas parlamentarias nacionales y europea. Sin duda, es mucho el terreno que aún queda por recorrer. Pero estas *Conferencias Interparlamentarias* en el ELSJ, que me he honrado en dirigir en cuanto presidente de la Comisión LIBE del PE, están probando, año tras año, su utilidad cooperativa, y madurando con la práctica, mejorando, al mismo tiempo, la calidad de sus debates y la eficacia del diálogo en materias tan cruciales como exigentes y sensibles para la realización de la *promesa de Europa*.

En cuanto a la regulación del procedimiento legislativo en el PE, el más relevante impacto de la entrada en vigor del TL ha sido la generalización del *procedimiento legislativo ordinario*, complementado por una panoplia selectiva de *procedimientos especiales* (incluido el *procedimiento de urgencia*, que permite la adopción de un acto legislativo en primera y única lectura en plazos extraordinariamente cortos, en el entorno de tres meses, profusamente utilizado para responder a los efectos de la Guerra de Putin contra Ucrania, desde febrero de 2022), por el *procedimiento de consulta* y por otros complementarios para ciertas decisiones.

En la explicación de este punto se hace oportuno resaltar cómo la entrada en vigor del TL, junto a la CDFUE supuso un paso decisivo en la conformación de un ELSJ (arts. 67 a 89 TFUE) en que el PE crece y se fortalece como legislador europeo con más fuerza y extensión que nunca antes en su historia. Su competencia legislativa en materias que durante mucho tiempo estuvieron reservadas a los poderes legislativos nacionales de los EEMM explica que, por un lado, cerca del 80% de la legislación que se cuece en los parlamentos nacionales sea transposición directa o resulte determinada por la legislación europea, así como que, de otro lado, cobre la mayor importancia

la cooperación permanente entre ambas esferas políticas y su representación, las cámaras estatales y la Eurocámara.

Desde la perspectiva del PE, el *procedimiento legislativo ordinario* (art. 294 TFUE) describe un primer arquetipo: lo inicia la Comisión Europea (normalmente en desarrollo de su «Programa de Trabajo», comprometido ante el PE) ante el Consejo y el PE (que actúan como colegisladores), con la colaboración, en su caso, de los organismos consultivos (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones), así como de las agencias especializadas. Tras la asignación a la comisión legislativa del PE competente en la materia, el primer trámite consiste en la conformación del *equipo negociador* (ponente y *adjuntos*, uno por cada Grupo al que no pertenezca el ponente) para su enmienda, deliberación, debate y votación en la comisión del PE y posteriormente en el Pleno en su «primera lectura». En la mayor parte de los casos, esta primera lectura es seguida por una «orientación general» en el Consejo, sobre la que el Pleno del PE encomienda al equipo negociador la apertura de «negociaciones interinstitucionales» (*trilogos*) de los que puede resultar, tras tantas rondas como resulten oportunas, un acuerdo a ratificar tanto por el Consejo (bajo la Presidencia rotatoria semestral respectiva) como por el Pleno del PE en su «segunda lectura», normalmente definitiva (salvo requerimiento, en caso de ulterior desacuerdo con lo hasta ahí negociado, de una fase de «conciliación»). Una vez firmado y rubricado (en acto solemne en el PE, con presencia de las Presidencias de las Instituciones y del Ponente del PE), procede su publicación oficial en el DOUE con fijación de la fecha para su entrada en vigor.

Por su parte, el *procedimiento de consulta* (materias de fiscalidad y ciertos marcos de gasto) deriva en un «dictamen» o voto final sin enmiendas en el Pleno. Especial es asimismo el *procedimiento presupuestario* y, en el específico marco del control presupuestario que corresponde el PE (Comisión CONT), el debate y voto de los «descargos» (equivalente a la aprobación de la liquidación definitiva de cuentas en el Derecho español). Regularmente, el PE examina la correcta ejecución del gasto por parte de las instituciones, agencias y organismos de la UE, contando con los informes anuales del Tribunal de Cuentas de la UE y las respuestas de la Comisión Europea a preguntas de los MEP, trámite que culmina con la aprobación o rechazo de la gestión anual.

Complementa el cuadro sinóptico de procedimientos especiales un sofisticado conjunto de modalidades decisionales adaptadas a otras tantas materias no legislativas, nombramientos o ratificaciones para determinados cargos u oficios institucionales. Destaca, en este apartado, la singular potestad conferida al PE por el TL (art. 218 TFUE) de aprobar o rechazar mediante un voto final (sin posibilidad de enmiendas) la definitiva entrada en vigor de cualquier tratado, convenio o acuerdo internacional concluido por la UE

(por mandato del Consejo y negociado por la Comisión Europea), de modo que corresponde al Pleno de la Eurocámara pronunciar la última palabra, y hacerlo con carácter vinculante, sobre cualquier obligación internacional contraída por la UE (Stavridis y Irrera, 2016).

Pero hay, además de este, otros procedimientos revestidos de interés. Concretamente, la Comisión PETI decide sobre el curso de tramitación de las peticiones formuladas por ciudadanos europeos en ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 44 CDFUE (complementado en los arts. 20, 24 y 227 TFUE), así como sobre la tramitación de las iniciativas ciudadanas (equivalentes a la iniciativa legislativa popular del Derecho español, art. 87.3 CE y LO 3/84, contempladas en el art. 11.4 TUE y Reglamento de 2018, por el que se exige al menos un millón de firmas recabadas en al menos 7 EEMM). La votación por el Pleno del PE es asimismo decisiva para la elección del/a defensor/a del pueblo europeo (art. 43 CDFUE, art. 228 TFUE), como lo es también para la ratificación de las propuestas del Consejo para ocupar vacantes en el Tribunal de Cuentas Europeo y en el Comité Ejecutivo del BCE, y para designar un candidato de entre los 7 que examinan la idoneidad de las personas propuestas para integrar el TJUE (arts. 120 a 122 RoP).

### VIII. REFERENCIA A OTROS FORMATOS ORGANIZATIVOS DE LA ACTIVIDAD DE LOS MEP Y A LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DEL PE EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES

La especificidad del PE se manifiesta también en el acompañamiento de la actividad principal del PE como institución de la UE —representación de la ciudadanía europea, motor de legitimación democrática (investidura y control de la Comisión Europea), potestad legislativa y autoridad presupuestaria— con algunas otras dimensiones anejas a la acción política individual y colectiva (*ergo* institucional) de los MEP.

Así, los llamados *InterGrupos* (reuniones de MEP de distinta procedencia nacional y partidaria para poner en común acciones relacionadas con un tema, como la del compromiso contra las discriminaciones por pertenencia a minorías étnicas o culturales) ejemplifican esta otra vertiente. Como también las *delegaciones del PE* en asambleas o foros interparlamentarios (Eurolat o Asamblea Paritarias UE/ACP), en lo que se conoce como *diplomacia parlamentaria*, complementada con la representación del PE en las misiones oficiales de observación electoral desplegadas por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEEA) bajo la dirección del alto representante que ostenta la jefatura de la diplomacia europea (Raube *et al.*, 2019).

Mención especial merece la participación del PE en los procedimientos de naturaleza constitucional contemplados en los arts. 2, 6, 7 y, particularmente, 47, 48, 49 y 50 TUE. Se alude con esta expresión importada de la doctrina constitucional a dos órdenes de procedimientos:

- a) De un lado, la ratificación por parte de la UE (con «personalidad jurídica única»; art. 47 TUE) de tratados o convenios de tutela de derechos, ejemplificados en el mandato de adhesión por la UE del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (art. 6.2 TUE), perfeccionada esta dimensión con la constitucionalización de la CDFUE (especialmente sus arts. 51 a 54) en el Derecho primario de la UE, con los *valores comunes* (art. 2 TUE) que complementan las *tradiciones constitucionales comunes* a los EEMM que formarán parte del Derecho de la UE como «principios generales» (art. 6.3 TUE) y con la previsión de un dispositivo de sanción extraordinaria (art. 7 TUE) para aquellos EEMM manifiestamente incumplidores de sus obligaciones respecto al Estado de Derecho (en los que se detecte un «riesgo claro de «violación grave» y sistémica de los valores consagrados en el art. 2 TUE) (López Castillo, 2013; López Guerra, 2013).
- b) De otro lado, la participación del PE en los procedimientos de reforma de los Tratados (art. 48 TUE), sea por la vía «ordinaria» (que equivaldría a la «agravada» del Derecho constitucional español, mediante una convención de integración compleja), sea por la vía «simplificada» (cuestiones competenciales, análoga a la «reforma simple» del Derecho constitucional español) (Aldecoa *et al.*, 2020).

Completa esta referencia sinóptica la participación del PE en la activación de lo dispuesto en el art. 50 TUE para posibilitar la retirada voluntaria de la UE de un EM que lo solicite expresamente (supuesto materializado en el *Brexit*).

## IX. EL PE ANTE LA PERSPECTIVA ABIERTA POR LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE LA UE

Cumplidas ya siete décadas desde la *Declaración Schuman*, el 9 mayo de 2021 —*Día de Europa*, por cierto— arrancaba finalmente la anunciada *Conferencia sobre el Futuro de Europa* (CoFEU, siglas en inglés). Asumida en un principio como un compromiso de investidura ante el PE por la presidenta de la Comisión Europea en la legislatura 2019/2024, Úrsula Von der Leyen, su puesta en marcha sufrió inevitables retrasos respecto de su calendario

inicialmente previsto, debido a las emergencias de la pandemia de *Covid* y a la subsiguiente crisis económica y social. Aunque el tópico remacha una y otra vez en la historia cómo la UE ha madurado en sus crisis, tal como anticiparon los padres fundadores, lo cierto es que nunca habíamos visto una secuencia de crisis de tanta profundidad como esta desde la entrada en vigor del TL y de la CDFUE hace ya más de 10 años: la *Gran Recesión*, la deuda soberana, el *Brexit*, la *crisis de los refugiados*, el desafío a los valores constitucionales comunes agresivamente planteado por los autodenominados *regímenes iliberales*, y, como corolario, la pandemia y la guerra de agresión de Putin contra la vecina Ucrania abrieron cauce a una enérgica respuesta en la conjugación de un *Marco Financiero Plurianual 2021/2027* de marcada tendencia alcista y el *Next Generation EU* —Fondo de Recuperación: con 750.000 millones de euros de endeudamiento federal sin precedentes en la historia—, junto al Reglamento UE que establece la *Rule of Law Conditionality*.

Pues bien, la CoFEU cobró cuerpo en una legislatura marcada por las dificultades, en mayo de 2021. Dos años de trabajo constituyeron el arco temporal para entablar en la CoFEU una conversación abierta y multifactorial. Desde un principio se fijó el reto de superar el formato de la «burbuja de Bruselas», mostrándose capaz de conectar con la ciudadanía y con las terminales de la sociedad civil: organizaciones juveniles, universidades, colegios profesionales, *Think Tanks*, ONG, sindicatos, ciudadanía y toda suerte de voces refractarias al encuadramiento en formaciones convencionales para la interlocución social. ¿Su objetivo proclamado? Que la CoFEU abriese un «nuevo espacio de debate con la ciudadanía para abordar los desafíos y las prioridades de Europa», superando el habitual punto de encallamiento de todas las conversaciones acerca de «dónde estamos» (la manida referencia a la «encrucijada europea») por un tránsito a la apuesta por «dónde queremos ir». «Manteniendo el apoyo de la ciudadanía de la UE a nuestros valores y objetivos comunes», ofreciéndoles al tiempo canales y oportunidades en que poder expresarse. Para la animación de la CoFEU se crearon plataformas digitales carentes de precedentes —con paneles de ciudadanía nacionales junto a paneles europeos—, procesando aportaciones en un «mecanismo de retorno de información» (Aldecoa *et al.*, 2020).

En cuanto a su impacto sobre el papel y las funciones del PE, la agenda de la CoFEU permaneció abierta, pero es difícil pensar que pueda su impacto sobre las perspectivas de reforma institucional: unanimidad y mayorías cualificadas, control parlamentario y *Question Time*, y la aplazada cuestión de la armonización electoral europea, las listas transnacionales y la recuperación del debate del *SpitzenKandidat*. Una profundización democrática capaz de «reforzar el vínculo entre la ciudadanía y las instituciones a su servicio». Es

esta una ocasión también para reflexionar sobre el acompasamiento de la legislatura europea (5 años) y del MFF (período de 7 años).

Pero, sobre todo, también, para la superación del contumaz bloqueo de la legislación europea aprobada por el PE en el eslabón colegislativo emplazado en el Consejo: a lo que ayudaría, quizá, la deseable fusión de las presidencias del Consejo y la Comisión Europea. Y un objetivo irrenunciable: fortalecer la dimensión global de la *Política Exterior y de Seguridad*, urgencia maximizada por la cruel guerra de Putin contra Ucrania, para conseguir que la UE sea «más asertiva» (del *soft power* al *hard power*, en expresión acuñada por el alto representante Josep Borrell) en su «papel de liderazgo en un mundo cada vez más turbulento.

## X. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS ACERCA DEL PRESENTE Y FUTURO DEL PAPEL Y FUNCIONES DEL PE EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EUROPEA

1) Me he ocupado en estas páginas de explicar las relevantes y significativas analogías y diferencias entre el PE y los parlamentos nacionales de los EEMM de la UE. El PE es, en efecto, un *parlamento*; y lo es en la medida en que es un órgano representativo, directamente electivo (la única institución en la arquitectura de la UE directamente legitimada por el sufragio universal de la ciudadanía europea), con potestad legislativa (de la que la Comisión LIBE es un destacado exponente) y de control político —y de legitimación, mediante la investidura— sobre la institución que vertebra el poder ejecutivo y la administración permanente de la UE: la Comisión Europea. Desde el punto de vista, por tanto, de su composición, funciones y procedimientos existen puntos de contacto para la comparación con los parlamentos nacionales, así como diferencias que tienen que ver con la escala multinacional de su representatividad y la supranacional de su legislación. Pero, por encima de todo, el PE se distingue (y se distancia al mismo tiempo) de los parlamentos nacionales en la estructural ausencia de mayorías absolutas monocoloras u homogéneas en la composición y orientación política de la Eurocámara. Y ello es así en la medida en que la proyección parlamentaria de sus heterogéneos arcos electorales excluye una acción de gobierno, presupuestaria y legislativa de *un único signo político*. Y esa es, en última instancia, la razón por la que el PE es, inexorablemente, un lugar cuyo lenguaje, cultura y costumbre normativa conducen a los entendimientos y a los *compromisos*. No a un solo compromiso, ni unívoco ni constante, ni siquiera perdurable: es un lugar de *compromisos* plurales, proteicos y por tanto variables en su forma, su volumen, su composición factorial o numérica, e incluso en su duración.

Compromisos negociados cada día a muchas bandas y de geometría variable, en ocasiones compromisos puramente *ocasionistas*, trabados para cada ocasión.

Es solo a través de esos pactos lábiles y revisables (y, por ende, *democráticos* de acuerdo con la teoría que hace descansar el principio democrático en la *revisabilidad* de todas las decisiones adoptadas por mayoría con la debida tutela de los derechos de las minorías y de los de las personas) que ha sido posible, hasta ahora, empedrar de imperfecciones y avances una construcción tan dinámica y compleja como viene siendo la europea: acuerdos provisionales, nunca del todo satisfactorios para ninguno de sus actores, pero tampoco (no siempre, ni necesariamente) inanes por su reducción al mínimo común denominador. Con una dosis de sinergia, intercambios, *do ut des*, empatía y... ¿por qué no?, a cada tanto una dosis de liderazgo compartido, la nave europea avanza para afirmar: *eppur si muove...* aunque su velocidad no sea siempre perceptible para la retina ávida de la era digital y del *instantaneísmo* mediático.

El principal *déficit* del PE no es, pues, «democrático»; tampoco «competencial»: es su comunicación. Desde hace más de 40 años, el PE es la única institución directamente electiva de la UE, y es cierto que, a lo largo de estas décadas, la participación electoral había venido declinando, hasta que, en 2019, cuando tuvieron lugar las elecciones de las que arrancó la Legislatura 2019/2024, se produjo un impulso de rebote y crecimiento de la participación, con más de un 50% de votantes del total del censo de la UE (62% en España).

Así, superando dudas y la tentación del escepticismo y la desmovilización, muchos/as ciudadanos/as acudieron a las urnas advertidos de que la UE ha venido haciendo frente en los últimos diez años (desde la entrada en vigor del TL en 2009) a los episodios de crisis más prolongados y profundos de su historia, acuciada por embates que han espoleado formaciones populistas, extrema derecha reaccionaria y una ola de eurofobia.

No era posible, sin embargo, prever que la legislatura 2019/2024 se enfrentaría aún a retos tan enormes como inesperados: la pandemia de *Covid* (a inicios de 2020) y su pavoroso estrago económico y social, y la guerra de agresión, injustificada e ilegal, desatada por la Rusia de Putin contra Ucrania en las fronteras de la UE (a inicios de 2022). Respondiendo a estos envites, en el momento álgido de la crisis del *Covid*, en su Pleno de noviembre de 2021 el PE pudo celebrar un logro particularmente expresivo de su función de representación de la ciudadanía europea y de sus facultades como autoridad presupuestaria de la UE. En efecto, por primera vez en la historia de la UE, el PE conseguía no solo duplicar el *Marco Financiero Plurianual 2021/2027* (MFF, con su consiguiente impacto sobre el Presupuesto Europeo) junto a

la creación del *Fondo de Recuperación (Next Generation EU 2021/2023)*<sup>17</sup>, sino financiarlo, también por primera vez, con deuda mancomunada (los largamente discutidos y esperados *eurobonos*), articulado a su vez por medio de transferencias directas y prestamos a los EEMM, así como de un incremento de los *recursos propios* de la UE con nuevas figuras tributarias como el FTT (impuesto de transacciones financieras) y la tasa digital para las grandes tecnológicas. Pero, además de ello, el PE arrancaba del Consejo, tras ardua negociación, un compromiso vinculante en torno a una de las propuestas en las que en la Eurocámara venía haciendo hincapié desde hacía largo tiempo: la *Rule of Law Conditionality*<sup>18</sup>. Este importante Reglamento, en vigor desde el 1 de enero de 2022, vincula jurídicamente el acceso a los presupuestos y fondos de la UE al cumplimiento de las exigencias del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales consagradas en el art. 2 TUE («valores comunes» de la UE), incorporando herramientas para hacer frente a la presión (y al eventual bloqueo de decisiones europeas) impuesta por aquellos gobiernos ultraconservadores más groseramente incumplidores de sus obligaciones, y sujetos por lo tanto al procedimiento de sanción del art. 7 TUE (la Hungría del Gobierno del *Fydesz* y la Polonia del de *PiS*) (López Aguilar, 2019).

En esta secuencia reciente, en la legislatura 2019/2024, el PE ha mostrado, así, utilidad —y valor añadido— al *decision making* europeo y al *law making* europeo, a todo lo largo de la crisis de la *Covid* y de la guerra en Ucrania. Así, adoptó tempranamente resoluciones extensas y ampliamente apoyadas por una clara mayoría europeísta en la Eurocámara fijando su posición en la respuesta a la pandemia (Resoluciones de abril y mayo de 2020), además de una Resolución expresamente orientada a restablecer *Schengen* («*Restoring fully operational Schengen*») y relanzar gradualmente la libre circulación sin barreras interiores (junio 2020, de la que fui Ponente) en un tiempo razonable: en esta Resolución se exige a los EEMM y la Comisión Europea la adecuación de las medidas de emergencia adoptadas por los gobiernos nacionales de los EEMM para hacer frente a la crisis del *Covid* a las exigencias europeas de su Derecho legislado, pero también a las cláusulas del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. El primer problema examinado fue, en este sentido, el daño causado al que, de acuerdo con los eurobarómetros, es el

<sup>17</sup> Reglamento UE 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57, de 18 de febrero de 2021, p. 17).

<sup>18</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 4331, de 22 de diciembre de 2021, p. 1).

mayor activo (y el más apreciado por la ciudadanía) de la experiencia europea: la libre circulación sin restricciones en las fronteras interiores de la UE, para concluir que el *Código de Fronteras Schengen*<sup>19</sup> y la *Directiva de Libre Circulación*<sup>20</sup> han de mantenerse en vigor en el manejo de las crisis. Pero es que, además, concretamente la libre circulación reviste una especial dimensión como derecho fundamental consagrado en la CDFUE (art. 45) «con el mismo valor jurídico» que el TL (art. 6.2 TUE), en vigor desde 2009. Son derechos vinculantes, pues, para los EEMM, directamente invocables por la ciudadanía ante los jueces nacionales y el TJUE. Por lo que, conforme a la Resolución del PE, toda reforma del *Código de Fronteras Schengen*, en lo que resulte necesaria la restricción *extraordinaria* de la libre circulación ante circunstancias asimismo extraordinarias, requiere aplicar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y delimitación temporal (provisionalidad acompañada de fecha de caducidad) para cualesquiera medidas restrictivas de derechos consagrados en la CDFUE (arts. 51 a 54), con un examen riguroso del impacto de esas medidas de emergencia en los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, bajo control parlamentario y judicial, y su supervisión regular y exhaustiva por la Comisión Europea, *guardiana de los Tratados*, con la adopción de las medidas de sanción que resulten oportunas. Y algunas claras advertencias: las medidas de emergencia deben ser coherentes con el Derecho constitucional de los EEMM y con el Derecho europeo y deben encontrar asiento en las previsiones constitucionales expresas en los EEMM, bajo control de constitucionalidad de sus respectivos tribunales constitucionales. En cuanto al Derecho europeo, se hace imperioso aprender de la experiencia y deducir las lecciones necesarias, procediendo a adoptar la legislación que se considere oportuna para subvenir al vacío o defecto de previsión que haya podido percibirse en un envite inesperado o carente de precedentes: legislar, sí, como respuesta a las exigencias de las circunstancias inapelables a las que la UE se enfrenta, pero legislando conforme a las propias reglas, principios y procedimientos del Derecho de la UE, sin desdibujarlos, y desde luego sin ignorarlos ni violarlos.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2016/2092, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece el Código de Fronteras Schengen (DO L 77, de 23 de marzo de 2016, p. 1).

<sup>20</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, de 30 de abril de 2004, p. 77).

La conclusión, en este tracto, es terminante para el PE: el «respeto del Derecho» importa (art. 19 TUE); también, y singularmente, en tiempos de *crisis de Covid* y en la respuesta a la pandemia. Desde ese punto de vista, el PE ha estado a la altura de su función de representación de la ciudadanía europea, autoridad presupuestaria de la UE y motor de legitimación democrática del *decision making* de la UE. Ha hecho cuanto ha estado en su mano para aprobar unas cuentas públicas que combatan la pandemia, impulsen la recuperación económica y protejan a las personas (respondiendo a sus preocupaciones y a sus expectativas), y porque esta respuesta europea esté a la altura de sus promesas y de sus objetivos solemnemente proclamados.

2) En cuanto al destacado papel del PE en la defensa del principio del Estado de Derecho, la *idea europea* de democracia y la debida protección de los derechos fundamentales, solo cabe concluir que reside en este punto un desafío existencial, a la vista de los riesgos de regresión o *backsliding* asociados al impacto de los episodios de crisis de estos últimos años en los *valores* de la UE. En este campo de actuación, desde 2019 el PE debate y vota anualmente un Informe de Iniciativa/*INI Report* (funcionalmente equivalente a una proposición no de ley en el Derecho parlamentario español) sobre la *Situación de los Derechos Fundamentales en la UE*. La preparación de este debate y votación en el Pleno en Estrasburgo corresponde a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Comisión LIBE del PE) que tengo el honor de presidir. De hecho, esta práctica fue auspiciada, discutida y promovida durante mi primer mandato como presidente de LIBE (2009-2014), contando con dos puntos de apoyo: de un lado, los incisivos análisis presentados anualmente por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés) ante la Comisión LIBE del PE; del otro, el establecimiento, desde 2014, de un (así denominado) *Rule of Law Mechanism* para poder examinar el grado de cumplimiento de los estándares constitucionales y democráticos consagrados en el art. 2 TUE por los EEMM. Ya en el curso de la siguiente legislatura (2014-2019), el PE mandató a la Comisión Europea (Resolución de 25 de octubre de 2016) la adopción de un *Mecanismo para examinar la situación de los derechos fundamentales en la UE*, complementario al *Mecanismo sobre el Estado de Derecho*, con el objetivo proclamado de identificar y debatir los problemas, deficiencias y desafíos planteados en la UE y sus EEMM por erosión o lesión de los derechos y libertades consagrados en la CDFUE que entró en vigor con el TL en 2009, «con el mismo valor jurídico que los Tratados» (art. 6.2 TUE), que son derechos vinculantes para los EEMM y susceptibles de recurso ante los tribunales de los EEMM y ante el propio TJUE. En el transcurso de sus sucesivos ejercicios anuales, las preocupaciones expresadas en los debates en la Comisión LIBE del PE han orbitado sobre dos ejes: a) Los retrocesos y perjuicios causados en la

consistencia de los valores de la UE a lo largo de las crisis que arrancan con la *Gran Recesión* y las prolongadas políticas de *austeridad recesiva*, en demasiadas ocasiones a costa de la calidad y densidad de los pilares fundamentales del Estado Constitucional; y b) Las crecientes violaciones de los derechos vinculados a la igual dignidad de las personas en el concreto ámbito de la política europea de migraciones, asilo y refugio, e integración social de la diversidad (López Aguilar, 2016, pp. 101-142).

Cabe observar, al respecto, que en este radio de acción ha sido constante —y creciente— la preocupación del PE por el retroceso en derechos sufridos por los refugiados y demandantes de asilo a rebufo de la «crisis de valores» en la UE, y especialmente, entre aquellos, por los colectivos y personas más vulnerables: menores no acompañados; víctimas de violencia y explotación sexual sobre mujeres y menores. Asimismo en este ámbito se inscribe la crítica acerba —y la formulación de la subsiguiente repuesta legislativa penal— a la retórica del odio proliferante en las redes, y la discriminación suscitada en una parte significativa de las opiniones públicas a los EEMM por la mixtificación de refugiados y demandantes de asilo con «amenazas terroristas» o contra la «seguridad pública» o la «identidad nacional» (art. 4 TUE), deslizante hacia la sospecha o la acusación, sin más, de que los refugiados que huyen del terror y la guerra vienen a poner en peligro la sostenibilidad la seguridad de los EEMM.

La insensibilidad mostrada por un buen número de gobiernos de los EEMM ante la pérdida de vidas en las rutas de los tráfico ilícitos de seres humanos (el desierto y las costas norteafricanas), ante la desaparición de tantos desesperados en el mar y, con posterioridad, ante los sórdidos circuitos de la explotación laboral y sexual de personas vulnerables, después de haberles condenado al estatus estigmatizante de la «irregularidad» ante la ausencia clamorosa de *vías legales* de acceso (los *visados humanitarios* que llevo años defendiendo y propugnando en mis trabajos de ponente del Código Europeo de Visas), completan un preocupante mosaico de señales de alarma para el PE y la entera UE. Las *iniciativas* del PE respecto de los migrantes y demandantes de asilo exigen a la Comisión Europea y a los EEMM responder al desafío de la protección de los derechos sin rebajar en ningún caso su sujeción a sus estándares y a su Derecho legislado en cuanto a la dignidad y la privacidad de las personas que plantean abusos y violaciones de sus derechos en fronteras exteriores de la UE; ni ante la violencia sexual y la explotación de mujeres y menores; ni ante las barreras impuestas contra la igualdad de género y los derechos de las personas con discapacidad y de los mayores; ni ante la lucha contra toda forma de discriminación (por razón de raza, credo, pertenencia a un grupo étnico, cultural, edad, discapacidad, identidad de género, orientación sexual, art. 21 CDFUE), en la medida en que se trata

de empeños de claro alcance transnacional y de que resulta innegable que, ni en el conjunto de la UE ni en sus EEMM, ninguna libertad puede entenderse conquistada para siempre, lo mismo que ninguna injusticia puede considerarse erradicada para siempre.

Complementariamente, en cuanto al papel desempeñado en la preservación de los *valores comunes* (art. 2 TUE), el PE ha venido emplazando los asuntos relativos al Estado de Derecho, la democracia y los derechos en la agenda de la UE con todos los instrumentos y resortes disponibles. Una y otra vez, el PE ha urgido a la Comisión Europea a actuar contra los casos de contumaz incumplimiento del Derecho europeo y de las sentencias del TJUE por los Gobiernos *liberales* en Hungría y en Polonia. Los casos de Hungría y Polonia descuellan en un panorama en el que, como nunca antes, los valores fundantes de la integración europea que aparecen consagrados en el art. 2 TUE (incluyendo el respeto al pluralismo y la protección de las minorías) han venido a adquirir un perfil determinante para «el estado de la UE». En respuesta a los mandatos reiterados desde el PE, y a la vista del arsenal de medidas de disuasión y respuesta disponibles, la Comisión Europea decidía —finalmente— incoar ante el TJUE un proceso judicial (llamado de «doble incumplimiento» por no haber ejecutado sentencias judiciales previas<sup>21</sup>) para la imposición de multas graves a Polonia que llegaron a ascender al millón de euros diarios de penalización. Además, la Comisión Europea advertía a los EEMM incumplidores con la congelación de su acceso a los fondos UE conforme al Reglamento de «Condicionabilidad del Estado de Derecho», vigente desde el 1 de enero de 2021, y del Fondo de Recuperación y Resiliencia (*Recovery Fund*), en vigor desde 12 de enero de 2021. Para completar el cuadro de la retorsión europea, la Comisión Europea optó también por suspender su acceso a los fondos *ReactUE* (nueva versión reforzada de Fondos Estructurales y de Cohesión europeos) a los municipios polacos autodenominados «libres de la ideología LGTBI».

<sup>21</sup> Cfr. la Sentencia del TJUE por la se declara contraria al Derecho de la UE (derecho a un juez independiente e imparcial, art. 47 CDFUE) la Cámara Disciplinaria del TS polaco, reiteradamente desoída por el Gobierno de Polonia, STJUE de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, 791/19, EU:C.2021:596. La doctrina del TJUE que vincula la garantía del 19 TUE con el contenido del derecho protegido en el art. 47 CDFUE tiene importantes precedentes en sus sentencias de 27 febrero de 2018, C-64/16, EU:C:2018:117; 5 noviembre de 2019, C-192/18, EU:C:2019:924; 26 marzo de 2021, C-558/18 y C-563/18, EU:C:220:234. Sobre el caso polaco, también puede consultarse las sentencias TJUE, de 2 marzo de 2021, C-824/18, EU:C:2021:153; 6 octubre de 2021, C-487/19, EU:C:2021:798; y 29 marzo de 2022, C-132/20, E:C:2022:235.

En su conjunto, estas medidas singularizan a Hungría y Polonia en su amenazante y sistémica violación del art. 2 TUE, por la que se encuentra incurso en el procedimiento de sanción extraordinaria previsto en el art. 7 TUE, todavía hoy pendiente de decisión por el Consejo (López Aguilar, 2019, pp. 137-176). Desde los mismos inicios del proyecto comunitario, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos fundamentales son principios vinculantes para todos los EEMM, y la primacía del Derecho de la UE la regla esencial para la supervivencia de dicho proyecto. El escenario de una salida voluntaria de la UE se colaciona, así, de forma cada vez recurrente en los debates a propósito del «estado de la UE» (Pleno de septiembre en Estrasburgo), como sucedió asimismo en la *Conferencia sobre el Futuro de la UE*. Reitero aquí mis argumentos en sucesivos debates sobre el *estado de la UE*: la hipótesis de una salida (art. 50 TUE) desprotegería a esa porción mayoritaria de ciudadanía húngara y polaca que —en cada eurobarómetro— se manifiesta orgullosa de su ciudadanía europea. Es cierto que nos encontramos ante un supuesto inquietante: un Gobierno de un EM de la UE en abierta desobediencia a las sentencias del TJUE, instalado en el desprecio al *respeto del Derecho* que es la *regla de oro* de la pertenencia al club, sin asumir las consecuencias de la primacía del Derecho de la UE y el obligado acatamiento a las sentencias del TJUE (art. 19 TUE). Frente a los recursos interpuestos por los Gobiernos húngaro y polaco, en sus sentencias de 16 febrero de 2022 el TJUE confirmó lo el PE sostuvo desde el principio: la validez del *Reglamento de Condicionalidad del Estado de Derecho*, a través del cual se garantiza la protección del presupuesto comunitario frente a usos indebidos por parte de aquellos gobiernos nacionales que infrinjan los valores reconocidos en los Tratados. El PE siempre se mostró convencido que el Reglamento iba a contar con el respaldo del TJUE. Esta fue también la opinión del abogado general, quién en sus conclusiones emitidas el 2 de diciembre de 2021<sup>22</sup> rechazó los argumentos planteados por Hungría y por Polonia al considerar que el Reglamento fue adoptado con la base jurídica adecuada (art. 322 TFUE) y que su objetivo era acorde con el principio de seguridad jurídica al establecer un mecanismo específico para tutelar la correcta ejecución del presupuesto de la UE, cuando un EM incurra en alguna lesión de los principios del Estado de Derecho que pongan en peligro la buena gestión de los fondos de la UE o la debida protección de sus intereses financieros. Seguidamente, por su parte, las

<sup>22</sup> Conclusiones del abogado general Manuel Campos Sánchez Bordona de 2 de diciembre de 2021, Hungría/Parlamento y Consejo, EU:C:2021:974; y Polonia/Parlamento y Consejo, EU:C:2021:978.

sentencias del TJUE<sup>23</sup> confirmaron que el Reglamento de Condicionalidad y el procedimiento de sanción previsto en el art. 7 TUE son, cada uno de ellos, instrumentos diferentes: el art. 7 TUE tiene como objetivo permitir al Consejo sancionar las violaciones graves y persistentes de los valores de la UE a fin de forzar al gobierno del EM incumplidor a poner fin a tales violaciones. Es obvio que en esta línea el PE adoptó sus Resoluciones de inicio del procedimiento (art. 7.1 TUE), pero también que, desde entonces, el PE no ha cesado en solicitar al Consejo que actúe en virtud del citado procedimiento del art. 7.1 TUE. Por el contrario, el objetivo del Reglamento de Condicionalidad es proteger el presupuesto de la UE en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o amenace con afectar gravemente la ejecución de los fondos y presupuesto de la UE. En esta esencial tarea, es a la Comisión Europea a la que le corresponde como guardiana de los Tratados defender el Derecho europeo y promover sus valores intrínsecos en los EEMM, lo que, en la comporta, en la práctica, que existían ya antes de las sentencias del TJUE razones y motivos sobrados para suspender los pagos a los dos EEMM cuestionados, incluyendo aquellos comprendidos dentro de los Planes de Recuperación y Resiliencia, hasta que las autoridades polacas y húngaras se comprometan a cumplir con el Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales tal y como lo dispongan las sentencias del TJUE<sup>24</sup>, lo que ciertamente incluye asegurar la independencia del Poder Judicial (recordemos que el Tribunal Constitucional polaco ha sido declarado contrario al estándar europeo fijado por el art. 47 CDFUE por su falta de independencia y su subordinación directa al Gobierno de *PiS*)<sup>25</sup>. Por ello, desde el PE se ha

<sup>23</sup> Sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:977; y de Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:C:2021:978. Las recomendaciones de la Comisión Europea sobre Polonia pueden consultarse en COM (2016) 5703; sobre el caso de Hungría, AT-0299/2013. Cfr. Con el dictamen de la Comisión de Venecia (Consejo de Europa) CDL-AD (2016)0026.

<sup>24</sup> Véase, en este sentido, el Auto de la vicepresidenta del TJ de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-204721 R, EU:C:2021:153.

<sup>25</sup> STEDH de 7 de mayo de 2021, *Xero Flor c. Polsc sp.z.o.o./Polonia*, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718. En relación con la situación del Poder Judicial en Polonia y el derecho de acceso a la Justicia mediante un juez imparcial, art. 6 CEDH, véanse, además, la STEDH de 8 de noviembre de 2011, *Dolinska-Fisek and Ozimek c. Poland*, CE:ECHR:2021:1108JUD004986819; y las SSTJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (independencia de los jueces de derecho común (C-192/18, EU:C:2019:924, EU:C:2019:924), de 19 de noviembre de 2019, A.K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo (C-585/18, C-624/18 y 625/18, EU:C:2019:982), de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de

instado en diferentes ocasiones a la Comisión Europea a actuar con determinación, asumiendo su papel con todas sus consecuencias, llegando incluso a la incoación de un recurso por inacción ante el TJUE contra la Comisión Europea (véase, entre otras, la Resolución del PE de 19 mayo 2022).

3) En cuanto a la explicación de sus *especificidades* en Derecho comparado, sin duda uno de los debates más recurrentes a propósito del PE consiste en la reclamación de una reforma de los Tratados (art. 48 TUE) en que, entre otros objetivos, se incorpore —«de una vez»— la iniciativa legislativa parlamentaria *plena*, un asunto requerido de explicación adicional. Para encuadrar este debate ha de tenerse en cuenta, subráyese una vez más, que el PE es la única institución directamente electiva de la arquitectura de la UE. Y no solamente es motor de legitimación de su *Decision Making Process* —por ser la única directamente legitimada por el sufragio universal de 450 millones de ciudadanos europeos en 27 EEMM—, sino que es también el único parlamento supranacional del mundo con potestad legislativa. Es un genuino *parlamento* en la medida en que inviste a la Comisión Europea en la persona de su presidente, sino que puede derribarla con su moción de censura. No es cierto que no disponga de iniciativa legislativa: sus informes de iniciativa (*INI Reports*, equivalentes a las PNL del Derecho Parlamentario español, mandatan a la Comisión Europea a adoptar la subsiguiente iniciativa. En Derecho comparado, los parlamentos nacionales de los EEMM, al igual que los gobiernos nacionales, disponen de facultades para proponer legislación, aunque, en términos estadísticos, la frecuencia con que esta se ejercita sea muy residual en comparación con la iniciativa atribuida al Gobierno (es el caso de España, por la vía de los Proyectos de Ley, art. 87.1 CE, y, en los últimos años, de forma abrumadoramente predominante por la vía de los Decretos Leyes, art. 86.1 CE). En el Derecho de la UE, la facultad de iniciativa legislativa aparece, en cambio, reservada casi exclusivamente a la Comisión Europea (art. 17.2 TUE).

Tanto el Consejo de la UE (art. 241 TFUE) como el PE (art. 225 TFUE) tienen, efectivamente, un derecho de iniciativa indirecto: pueden solicitar a la Comisión Europea que presente una propuesta legislativa y solo en caso de no hacerlo esta debe justificar su negativa. Además, el PE actúa de forma proactiva ejerciendo su influencia política en la labor general de planificación legislativa y definición de la agenda política del mandato quinquenal de la Eurocámara y la Comisión. Conforme al *Acuerdo marco sobre las relaciones*

---

los jueces del Tribunal Supremo - Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), además del ya citado ATJUE 14 julio de 2021 (C-204/21 R, EU:C:2021:153), y ATJUE 27 octubre de 2021 (C-204/21 R, EU:C:2021:878).

entre el PE y la Comisión Europea<sup>26</sup>, esta debe tener en cuenta las prioridades expresadas por el PE, ofreciendo una justificación cuando se aparte de las propuestas previstas en su Programa de Trabajo Anual. Este acuerdo también prevé un diálogo estructurado entre la Comisión y las comisiones parlamentarias correspondientes. Y es cierto, además, que, en materias específicas, los Tratados confieren al PE un derecho de iniciativa *directo*. Esta facultad se refiere a las normas relativas a su composición, a la elección de sus miembros y a las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. También se aplica a la constitución de comisiones de investigación y al Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo. Para ampliar estos supuestos, en julio de 2019, la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, se comprometió a responder siempre con un acto legislativo a las solicitudes del PE (art. 225 TFUE).

El desarrollo de las políticas de la UE requiere, como puede entenderse a la vista de su escala, un procedimiento complejo. Los responsables de definir la agenda delimitan el campo de batalla político y los propios contornos del debate legislativo. La analogía con los parlamentos nacionales viene adquiriendo, también por esta razón, una importancia creciente. Sin embargo, el tejido actual de gobernanza supranacional e intergubernamental ha provocado, en la práctica, que el éxito del PE dependa esencialmente de la modalidad de toma de decisiones del Consejo, órgano en que se reúnen los gobiernos de los EEMM, sea por mayoría cualificada o por unanimidad. Una de las principales diferencias entre los informes INI e INL reside en la definición de su *contenido mínimo*. Mientras que los informes INI pueden contener solicitudes de medidas legislativas, la propia naturaleza de los informes INL consiste en que deben contener solicitudes expresas y específicas de medidas legislativas subsiguientes. Pues bien, desde estas premisas, el Pleno del PE en Estrasburgo aprobó su Resolución del 9 de junio de 2022 sobre el derecho de iniciativa del Parlamento<sup>27</sup>. El texto establece, en síntesis, que el PE debe iniciar el procedimiento previsto en el art. 48 TUE para reformar los Tratados y establecer dicho derecho de iniciativa legislativa plena, requiriendo a la Comisión Europea y al Consejo una reevaluación del *Acuerdo Interinstitucional* (art. 17 TUE) para «legislar mejor», por si se considera adecuado la revisión de las normas y procedimientos internos sobre elaboración de informes de iniciativa legislativa (INL) (art. 225 TFUE).

<sup>26</sup> Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el PE y la Comisión Europea (DO L 180, de 29 de junio de 2013, p. 31).

<sup>27</sup> Resolución del PE de 9 de junio de 2022, sobre el Derecho de Iniciativa del Parlamento (DO C 493 de 27 de diciembre de 2022, p. 112).

4) Inevitablemente, el trabajo en el PE se ha hecho, en el curso del tiempo, más difícil, más arduo, más exigente, Pero, aun así, con todo, el PE se ha mostrado capaz de actualizar mandato de representación en circunstancias cambiantes. En el mismísimo arranque de la pandemia de *Covid*, el órgano de dirección interna del PE, que reúne a su *Bureau* (presidente del PE y Mesa) y a la Conferencia de Presidentes de Grupo (Junta de Portavoces del PE), promovió con prontitud la aprobación por vía de urgencia de una reforma del *Reglamento de Reglas de Procedimiento*. Con el expreso objetivo para flexibilizarlas y adaptarlas al trabajo parlamentario en *tiempos de Covid*. Posibilitando, entre otras modificaciones, el *voto electrónico remoto* y la multiplicación de frecuencias de *videomeetings* de las comisiones del PE y de *videoconferencias* para todos los formatos de diálogo desde y en el PE con otras instituciones (Comisión Europea, Consejo, Agencias europeas, órganos consultivos, y Gobiernos nacionales de las Presidencias rotatorias incluidas en el trío del año correspondiente).

Por todo cuanto se ha expuesto, es con seguridad esta legislatura 2019/2024 un momento oportuno para reflexionar sobre la necesidad de que, como todo parlamento, el PE responda ante lo imprevisible e incluso ante lo imponderable, reflejando en su estructura y en su funcionamiento lo que pasa alrededor. Y, como en todo parlamento, tampoco en el PE el Reglamento que ordena sus procedimientos puede ser comprendido como una mera *cuestión técnica*, puesto que es también *política* y de primera magnitud. Pocos parlamentos nacionales habrían adaptado sus instalaciones, sus accesos y servicios, con tanta prontitud y presteza como lo ha hecho el PE ante la *Covid*, posibilitando que el PE siga haciendo su trabajo, sorteando impedimentos y haciendo frente al *stress* de los efectos del virus sobre sus constantes vitales.

He insistido en reiteradas ocasiones en que el desafío del PE no es de *legitimidad* (recuérdese una vez más: es la única institución de la arquitectura europea directamente legitimada por el sufragio universal de la ciudadanía europea, más de 450 millones), ni de *competencia* tampoco: tras su refuerzo en el TL, en 2009, el PE es legislador en infinidad de materias que solían ser de los EEMM, como el Derecho Penal, y su legislación resulta determinante para la legislación de los parlamentos nacionales, cuyo 80 % deriva de la transposición de las leyes europeas aprobadas por el PE. De modo que, como he subrayado, el desafío del PE reside, más propiamente, en su *comunicación*. Son muy poco conocidas sus especialidades institucionales, sus singularidades respecto del parlamentarismo que se practica en los EEMM de la UE. Pero el problema derivado de tan innegable *déficit de su comunicación*, reviste, sí, alcance *político*. A lo largo de la *crisis de Covid*, esta dificultad se ha puesto de manifiesto a la hora de *explicar* el arduo trabajo orientado a construir un amplio acuerdo político de clara mayoría en el PE. Con el propósito de

ahorrar una respuesta *europaea*, ambiciosa, solidaria, con recursos suficientes y en la dirección correcta. Y todo ello no solo para compensar a los EEMM sus esfuerzos de reparación de los destrozos económicos y sociales impuestos por los rigores de las *medidas de emergencia* (alarmas, confinamientos, y ceses drásticos de actividad económica y productiva, resultando en un abrupto desplome de rentas y de PIB), sino también, sobre todo, para poder financiar una recuperación tan pronta como eficaz.

El PE ha sido capaz de hacer todo eso —su parte del trabajo europeo— y hacerlo *en tiempos de Covid*, superando en el esfuerzo las muchas limitaciones impuestas por las circunstancias. Es inútil negar que el *parón* de la pandemia afectó también, negativamente, al cumplimiento de los calendarios del *Programa de Trabajo* de la Comisión Europea, como ejemplifica el retraso en la adopción de iniciativa y arranque de la tramitación del *New Pact on Migrations & Asylum*. Importa, empero, una advertencia: no hay, en el punto de origen, ningún vacío normativo. La Comisión LIBE y el PE han legislado previamente los actualmente vigentes «*Migration Package*», «*Schengen Package*» y «*Asylum Package*» en la legislatura 2009/2014, primera de la entrada en vigor del TL y de la CDFUE, por lo que puede ser, en efecto, razonable actualizar o mejorar el Derecho ya vigente. Pero la legislación europea existe ya, está en vigor, y vincula a los EEMM con su habitual primacía y efecto directo, y, en lo que cabe esperar, un enérgico refuerzo de la solidaridad vinculante y responsabilidad (art. 80 TFUE) compartida en la reforma pendiente del *Reglamento de Dublín* (legislación europea que asigna la responsabilidad de gestionar las demandas de asilo y de protección internacional al EM de primera entrada<sup>28</sup>).

Desde estas consideraciones, en perspectiva de futuro, el horizonte al que apuntan tanto los resultados de la CoFEU (organizada y completada en este mandato del PE y de la Comisión Europea que preside Úrsula Von der Leyen) como los de los propios trabajos y Resoluciones del PE resulta, pues, inexorable y de claridad meridiana: con ocasión de una próxima reforma de los Tratados, el PE habrá de completar su propio proceso histórico de maduración y crecimiento en el sistema de la UE. En efecto, la institución que más ha crecido en el curso de la historia europea puede aprovechar la ocasión para ensanchar y profundizar su facultad de iniciativa legislativa directa sobre todas las materias de su ámbito legislativo. No es verdad —insistimos— que no la

---

<sup>28</sup> Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del EM responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los EEMM por nacional de un tercer país o apátrida (DO L 180, de 29 de junio de 2013, p. 31). Sobre esta cuestión, cfr. López Aguilar y Pérez Martín (2020), pp. 351-367.

tenga ahora en absoluto: la tiene *directa* en su ámbito de autonomía normativa (art. 232 TFUE) e *indirecta* en las demás, pudiendo ordenar/mandatar a la Comisión Europea que adopte en el curso de su mandato la iniciativa legislativa al respecto en cada asunto objeto de requerimiento. Así las cosas, se abren tres perspectivas, al menos, para mejorar el rendimiento de la actual facultad de iniciativa respecto del *status quo*, aun dentro de los márgenes de su actual regulación por los Tratados: i) obligar a la Comisión Europea, cada vez que el PE adopte un *informe de iniciativa*, a responder con prontitud y eficacia cumplidora, adoptando, en plazo determinado, la iniciativa exigida por el PE; ii) aprobación de un nuevo *Acuerdo Interinstitucional* (art. 17 TUE) que refuerce la posición y la opinión del PE en los procedimientos legislativos especiales y en los de consulta (por ejemplo, en los fiscales y en materias tributarias); iii) la reforma del propio art. 48 TUE que complete, finalmente, el proceso histórico de maduración del PE con la ampliación y el refuerzo de su iniciativa legislativa directa.

### **Bibliografía**

- Aldecoa, F. (2020). *A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Madrid: Marcial Pons.
- Balaguer Callejón, F. (2009). *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Granada: Editorial Comares.
- Barón, E. (2006). *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Brack, N. (2018). *Opposing Europe in the European Parliament: rebels and radicals in the chamber*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60201-5>.
- Bressanelli, E. y Chelotti, N. (2012). *European Parliament in the contested Union: power and influence post-Lisbon*. Londres: Routledge.
- Costa, O. (2019). *The European Parliament in times of European Union crisis: dynamics and transformations*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-97391-3>.
- Díez-Picazo, L. M. (2002). *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.
- Dionigi, M. K. (2017). *Lobbying in the European Parliament the battle for influence*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42688-4>.
- Feo, A. D. y Shackleton, M. (2019): *Shaping parliamentary democracy: collected memories from the European Parliament*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. Noury, A. y Roland, G. (2007). *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491955>.

- Jacobs, F., Corbett, R. y Shackleton, M. (2019). *The European Parliament*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429310645>.
- Judge, D. y Ernschaw, D. (2003). *The European Parliament*. London: Palgrave MacMillan.
- Katz, R. y Wessels, B. (1999). *The European Parliament, national Parliaments and european integration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198296606.001.0001>.
- Kritzinger, S. (2020). *Assessing the 2019 European Parliament elections*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780367816926>.
- Lindberg, B., Rasmussen, A. y Warntjen, A. (2013). *Role of political parties in the European Union*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315875989>.
- López Aguilar, J. F. (2013). *La Unión Europea: suicidio o rescate*. Valencia: Tirant-lo Blanch.
- (2016). El caso de Polonia en la Unión Europea: retrocesos democráticos y del estado de derecho y «dilema de Copenhague». *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 101-142.
- (2019). De nuevo y todavía Polonia. Rule of law y art. 7 del Tratado de la Unión Europea en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 137-176.
- (2020). *El Parlamento Europeo: una experiencia única*. Madrid: Wolters-Kluwer.
- López Aguilar, J. F. y Pérez Martín, L. A. (2020). El futuro de las políticas comunes de migraciones, fronteras exteriores, asilo y refugio en la Unión Europea. Disfunciones actuales y la reforma inaplazable. En F. Aldecoa. *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa: A los 70 años de la Declaración Schuman* (pp 351-367). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- López Castillo, A., Saiz Arnaiz, A. y Ferreres Comella, V. (2005). *Constitución Española y Constitución Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Castillo, A. y López Guerra, L. (2013). La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En L. Lopez Guerra (dir.). *Constitución y desarrollo. Homenaje al profesor Jorge de Esteban* (pp. 760-782). Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Garrido, D., Masso Garrote, M. y Pegoraro, L. (2000). *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mangas Martín, A. (2020). Unión Europea: regreso al futuro tras la pandemia. En F. Aldecoa (dir.): *A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa* (pp. 1-28). Madrid: Marcial Pons.
- Morgan, D. (2018). *The European Parliament, mass media and the search for power and influence*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429434723>.
- Palmer, M. (1981). *The European Parliament: what it is, what it does, how it works*. Oxford.

- Pérez Tremps, P. (1994). *Constitución española y Comunidad Europea*. Madrid: Civitas.
- Raube, K., Müftüleri-bağ, M. y Wouters, J. (2019). *Parliamentary cooperation and diplomacy in European Union external relations: an essential companion*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786438850>.
- Ripoll Servent, A. (2017). *The European Parliament*. Londres: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-40709-2>.
- Rubio Llorente, F. (1996). El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, 9-33.
- Schmitt, H. (2012). *European Parliament elections after eastern enlargement*. Londres: Routledge.
- Siedentop, L. (2002). *Democracy in Europe*. Londres: Penguin.
- Steunenberg, B. y Thomassen, J. (Eds.). (2002). *The European Parliament: moving towards democracy in the European Union*. Lanhan: Rowman & Littlefield.
- Stavridis, S. y Irrera, D. (2016). *The European Parliament and its international relation*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315713984>.
- Syrier, C. N. (2013). *The investigative function of the European Parliament: holding the European Union executive to account by conducting investigation*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Tajadura, J. (2010). *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*. Granada: Comares.
- Torreblanca, J. I. (2014). ¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía. Madrid: Catarata.
- Westralaker, M. (1994). *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter.
- Whitaker, R. (2014). *The European Parliament's committees: national party influence and legislative empowerment*. Londres: Routledge.
- Windhoff-Héritier, A., Meissner, K. L., Moury, C. y Schoeller, M. G. (2019). *European Parliament ascendant: parliamentary strategies of self-empowerment in the European Union*. Cham: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-16777-6>.
- Yordanova, N. (2013). *Organising the European Parliament: the role of committees and their legislative influence*. Colchester: ECPR Press.