

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO B

POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

Agricultura y Desarrollo Rural



Cultura y Educación



Pesca



Desarrollo Regional



Transporte y Turismo



**LAS POLÍTICAS
ESTRUCTURALES Y DE
COHESIÓN DESPUÉS DEL
TRATADO DE LISBOA**

ESTUDIO



**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA
UNIÓN**
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE
COHESIÓN**

Las políticas estructurales y de cohesión después del Tratado de Lisboa

Manual sobre

- la Política Agrícola Común (PAC)**
- la Política Pesquera Común (PPC)**
- la Política Regional**
- las Políticas de Transportes y de Turismo**
- las Políticas de Cultura y de Educación**

ESTUDIO

Este documento ha sido solicitado por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo.

AUTOR

Albert MASSOT

Con la colaboración de:

Nils DANKLEFSEN
Esther KRAMER
Gonçalo MACEDO
Ana María NOGUEIRA

ASISTENCIA EDITORIAL

Catherine MORVAN

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: FR.

Traducciones: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

ACERCA DEL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín mensual, escriba a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en febrero de 2010.
Bruselas, © Parlamento Europeo, 2010

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.



**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA
UNIÓN**

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE
COHESIÓN**

Las políticas estructurales y de cohesión después del Tratado de Lisboa

Manual sobre

- la Política Agrícola Común (PAC)**
- la Política Pesquera Común (PPC)**
- la Política Regional**
- las Políticas de Transportes y de Turismo**
- las Políticas de Cultura y de Educación**

ESTUDIO

Contenido:

Es evidente que el Tratado de Lisboa entraña importantes consecuencias para las políticas estructurales y de cohesión. En este estudio se analizan los cambios introducidos en las políticas que son competencia de la Dirección B de la Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo (cambios de orden institucional, procedimental y financiero, y también por lo que respecta al fondo – fundamentos jurídicos).

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	5
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. El Tratado de Lisboa y el Parlamento Europeo	7
1.2. Aplicación del Tratado de Lisboa: período de transición	9
2. EL TRATADO DE LISBOA Y LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	11
2.1. Alcance del presente documento: las políticas estructurales y de cohesión	11
2.2. Reparto de las competencias en la Unión Europea: aportación del Tratado de Lisboa	12
2.3. Consecuencias jurídicas derivadas del reparto de las competencias sobre las políticas estructurales y de cohesión	17
3. CAMBIOS LEGISLATIVOS EN LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	23
3.1. Cambios en los fundamentos jurídicos y en los procedimientos de toma de decisiones	23
3.2. Cambios legislativos aportados a la Política Agrícola Común (artículos 38 a 44 del TFUE)	24
3.3. Cambios legislativos aportados a la Política Pesquera Común (artículos 38 a 44 del TFUE)	28
3.4. Cambios legislativos aportados a la Política Regional (artículo 3, apartados 3 y 5 del TUE y artículos 174 a 177 del TFUE)	30
3.5. Cambios legislativos aportados a la Política Común de Transportes (artículos 90 a 100 del TFUE) y a las redes transeuropeas (artículos 170 a 172 del TFUE)	33
3.6. Cambios legislativos aportados a las Políticas de Cultura, Educación, Juventud y Deportes (artículos 165 y 167 del TFUE)	34
3.7. Cambios legislativos aportados a la Política de Turismo (artículo 195 del TFUE)	36
3.8. Cambios legislativos aportados a los acuerdos internacionales con consecuencias para las políticas estructurales y de cohesión (artículos 207 y 218 del TFUE)	37
3.9. Nueva tipología de actos jurídicos de la Unión Europea: examen particular de los actos delegados y los actos de ejecución (artículos 290 y 291 del TFUE)	41
3.10. Otros cambios legislativos de alcance horizontal: los procedimientos de revisión de los Tratados (artículo 48 del TUE) y el derecho de iniciativa ciudadana (artículo 11, apartado 4, del TUE y artículo 24 del TFUE)	44

4. CAMBIOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA	47
4.1. Principales efectos sobre las políticas estructurales y de cohesión	47
4.2. Supresión de la distinción entre GO y GNO	48
4.3. Nuevo procedimiento especial para la adopción del presupuesto anual	49
4.4. Consolidación del marco financiero plurianual y de la disciplina financiera en el TFUE	52
5. EPÍLOGO: SOBRE LA APLICACIÓN PROGRESIVA DEL TRATADO DE LISBOA	55

LISTA DE ABREVIATURAS

CE	Comunidad Europea
MFP	Marco financiero plurianual
CIG	Conferencia Intergubernamental
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
GO	Gastos obligatorios
GNO	Gastos no obligatorios
MERCOSUR	Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina
MAC	Método abierto de coordinación
OCM	Organización común de mercados
OMC	Organización Mundial del Comercio
ORP	Organizaciones regionales de pesca
PAC	Política agrícola común
Países ACP	Países signatarios del Convenio de Lomé (África, el Caribe y el Pacífico)
PPC	Política pesquera común
PESC	Política exterior y de seguridad común
SPG	Sistema de preferencias generalizadas
TAC	Total admisible de capturas
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El Tratado de Lisboa y el Parlamento Europeo

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 por los representantes de los 27 Estados miembros de la Unión, lleva a cabo una refundición global del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (rebautizado *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE)) ⁽¹⁾. En aplicación de su artículo 6 ⁽²⁾, el nuevo Tratado fue ratificado por los Estados miembros y entró en vigor el *1 de diciembre de 2009*, el primer día del mes siguiente al depósito del último instrumento de ratificación.

El Tratado de Lisboa recoge la mayoría de las innovaciones del anterior proyecto de Tratado, que instituía una *Constitución para Europa* ⁽³⁾. Si bien introduce modificaciones sustanciales en todo el marco institucional (consagración del Consejo Europeo, ampliación de los poderes de iniciativa y ejecución de la Comisión, consolidación de las funciones del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común), el Parlamento Europeo es la Institución que ha salido más reforzada.

Como única Institución de la UE elegida por sufragio universal directo, el Parlamento Europeo (PE) goza de nuevas competencias y herramientas para hacer oír la voz de los ciudadanos.

1.1.1. Nuevas prerrogativas legislativas en el ámbito de las políticas comunes

El Tratado de Lisboa refuerza la función del Parlamento Europeo como legislador. De ahora en adelante, el procedimiento de codecisión, que sitúa al PE en pie de igualdad con el Consejo, salvo algunas excepciones, se convierte en el «*procedimiento legislativo ordinario*» y se amplía a *nuevos ámbitos*, que pasan de 44 a 85. Los más importantes son la agricultura, la pesca, la aplicación de los Fondos Estructurales, la política comercial común, la seguridad energética, las modalidades del procedimiento de supervisión multilateral con vistas a una coordinación económica reforzada, la inmigración, la justicia y los asuntos interiores, la salud pública, la propiedad intelectual, la realización del Espacio Europeo de Investigación, el deporte, el turismo y el Estatuto de los funcionarios de la Unión.

1.1.2. Nuevas competencias en materia de acuerdos internacionales

El Tratado de Lisboa confiere asimismo nuevas prerrogativas legislativas al Parlamento Europeo en materia de *acuerdos internacionales*. A partir de ahora, los Diputados deberán dar su consentimiento a los acuerdos negociados por la UE a escala multilateral o bilateral (sobre asuntos comerciales, transportes, pesca, medio ambiente y cambio climático, etc.).

¹ Tratado de Lisboa: DO C306 de 17.12.2007. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): DO C115 de 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fr>). Sobre la evolución de los Tratados, véase asimismo: http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm.

² P. 135, DO C306 de 17.12.2007.

³ No obstante, el Tratado de Lisboa renuncia a denominarse «*Constitución*» y abandona cualquier terminología o símbolos de inspiración constitucional (Ley europea, Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, himno, bandera, divisa, Día de Europa). En vez de derogar los Tratados CE y UE y reemplazarlos, los modifica. Por otra parte, el Tratado de Lisboa se abstiene de codificar el principio de la primacía del Derecho de la Unión (lo que justificó la presentación de un Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo anejo al Acta Final del Tratado - Declaración n.º 17). Tampoco integra el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sino que se limita a remitir a ella en el apartado 1, del artículo 6, del TUE.

1.1.3. Nuevos poderes presupuestarios

También se han ampliado los *poderes presupuestarios* del Parlamento Europeo. Al desaparecer la antigua distinción entre «*gastos obligatorios*» y «*gastos no obligatorios*», ahora las dos ramas de la Autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) decidirán conjuntamente sobre todo el presupuesto de la Unión. El Tratado de Lisboa formaliza también un *nuevo procedimiento presupuestario* anual y consolida el *marco financiero plurianual* en el TFUE.

1.1.4. Nuevo marco institucional

El nuevo Tratado incluye disposiciones sobre una amplia gama de temas que tienen una repercusión directa o indirecta sobre el trabajo del Parlamento Europeo:

- Sustituye a la Comunidad Europea y a la Unión Europea por una nueva *Unión* ⁽⁴⁾ *dotada de personalidad jurídica* ⁽⁵⁾, tanto en el ordenamiento interno como en el internacional ⁽⁶⁾;
- Elimina la *estructura de pilares*, si bien mantiene procedimientos especiales en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida la política de defensa;
- Consolida *los valores de la Unión*, que se convierten en el marco de referencia para las futuras adhesiones a la misma, así como para las posibles sanciones contra los Estados miembros que los infrinjan de forma grave y persistente;
- Afirma asimismo la *ciudadanía de la Unión* ⁽⁷⁾ y los *derechos* de los administrados ⁽⁸⁾, e incluye entre los mismos el *derecho de petición* ante el Parlamento Europeo ⁽⁹⁾ y el *derecho de iniciativa ciudadana* ⁽¹⁰⁾, que se convierte en un instrumento de participación directa en los asuntos públicos de la Unión (*infra*, apartado 3.10.2).
- Refuerza el control democrático ampliando la composición del Parlamento Europeo (con 18 miembros más) y reconociendo el papel de los *Parlamentos nacionales* en el buen funcionamiento de la Unión ⁽¹¹⁾; a este respecto, les reconoce la posibilidad de oponerse a una propuesta legislativa de la Comisión cuando consideren que aborda asuntos que podrían gestionarse mejor a escala nacional con arreglo al principio de subsidiariedad («*mecanismo de alerta rápida*») (*infra*, apartado 2.3.3);
- Alienta la participación de la *sociedad civil* en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural ⁽¹²⁾; confirma el principio del *diálogo* con los interlocutores

⁴ Artículo 1, párrafo tercero, del TUE.

⁵ Artículo 47 del TUE y Declaración nº 24 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

⁶ Dicha personalidad jurídica se desplegará *en el ordenamiento interno* puesto que la Unión podrá contraer responsabilidad contractual (artículo 340 del TFUE) y gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica (artículo 335 del TFUE). En cuanto a la *personalidad internacional* de la Unión, se manifestará en su capacidad de celebrar acuerdos internacionales en los ámbitos de su competencia, en su derecho de delegación en terceros países y ante organizaciones internacionales (artículo 35 del TUE; artículo 221 del TFUE) y en su acción exterior (artículos 21 a 46 del TUE) (que se concreta en la política comercial, la cooperación con terceros países, la ayuda humanitaria y la PESC).

⁷ Artículo 20 del TFUE.

⁸ Artículos 18 a 24 del TUE.

⁹ Artículos 20, apartado 2, letra d) y 24 del TFUE.

¹⁰ Artículo 11, apartado 4, del TUE y artículo 24 del TFUE.

¹¹ Artículo 12 del TUE y Protocolo nº 1.

¹² Artículo 300, apartado 2, del TFUE.

sociales ⁽¹³⁾, ampliándolo a las iglesias y las organizaciones filosóficas y no confesionales ⁽¹⁴⁾;

- Por lo que respecta a la *tipología de los actos jurídicos*, se establece una clara distinción entre los actos legislativos (Reglamentos, Directivas y Decisiones), adoptados conforme a un procedimiento legislativo ordinario o especial, y los actos no legislativos; además, el Tratado de Lisboa contiene innovaciones por lo que se refiere a los *actos delegados* y los *actos de ejecución* («comitología») (*infra*, apartado 3.9.2);
- Finalmente, el Tratado de Lisboa concede al Parlamento Europeo un nuevo derecho a proponer *revisiones de los Tratados* ⁽¹⁵⁾ y confirma el *derecho de retirada* voluntaria de un Estado miembro ⁽¹⁶⁾.

1.2. Aplicación del Tratado de Lisboa: período de transición

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, e incluso antes, las Instituciones europeas han iniciado los trámites necesarios para la definición de los nuevos procedimientos legislativos, las posibles modalidades de cooperación interinstitucional y la revisión de los textos en vigor afectados.

La Comisión ha presentado una *Comunicación «ómnibus»* sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sobre los procedimientos interinstitucionales de toma de decisiones en curso. En dicha Comunicación se enumeran las propuestas de legislación pendientes y se modifican sus fundamentos jurídicos ⁽¹⁷⁾. También ha presentado una comunicación relativa a los nuevos *actos delegados* (artículo 290 del TFUE) ⁽¹⁸⁾. Sobre esta base, la Conferencia de Presidentes de Comisión del PE y el Pleno deberán pronunciarse sobre el marco que regirá las delegaciones legislativas en el futuro (*infra*, apartado 3.9.1).

En diciembre de 2009 se firmó asimismo una primera *Declaración interinstitucional* sobre la aplicación del artículo 291 del TFUE. En espera de un nuevo marco reglamentario sobre *el ejercicio de las competencias de ejecución* por la Comisión, que en principio debería adoptarse antes de junio de 2010, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han decidido mantener de forma provisional las normas en vigor en materia de «comitología» ⁽¹⁹⁾.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha adoptado varias *Resoluciones* con vistas a la entrada en vigor del nuevo Tratado:

- Sobre las *perspectivas de desarrollo del diálogo civil* (T6-0007/2009 de 13.1.2009). Informe GRABOWSKA, INI/2008/2067 ⁽²⁰⁾.

¹³ Artículo 152 del TFUE.

¹⁴ Artículo 17 del TFUE.

¹⁵ Artículo 48 del TUE.

¹⁶ Artículo 50 del TUE.

¹⁷ COM (2009) 665 de 2.12.2009.

¹⁸ COM (2009) 673 de 9.12.2009.

¹⁹ Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a la aplicación del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=fr>

- Sobre *la revisión general del Reglamento del Parlamento* (T6-0359/2009 de 6.5.2009). Informe CORBETT, REG/2007/2124 ⁽²¹⁾.
- Sobre *las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa* (T6-0373/2009 de 7.5.2009). Informe LEINEN, INI/2008/2063 ⁽²²⁾.
- Sobre *las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea* (T6-0387/2009 de 7.5.2009). Informe DEHAENE, INI/2008/2073 ⁽²³⁾.
- Sobre *los aspectos financieros del Tratado de Lisboa* (T6-0374/2009 de 7.5.2009). Informe GUY-QUINT, INI/2008/2054 ⁽²⁴⁾.
- Sobre *el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales* (T6-0388/2009 de 7.5.2009). Informe BROK, INI/2008/2120 ⁽²⁵⁾.
- Sobre *la aplicación de la iniciativa ciudadana* (T6-0389/2009 de 7.5.2009). Informe KAUFMANN, INI/2008/2169 ⁽²⁶⁾.
- Sobre *directrices procedimentales transitorias sobre cuestiones presupuestarias* en vista de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (T7-0067/2009 de 12.11.2009). Informe LAMASSOURE, INI/2009/2168 ⁽²⁷⁾.
- Sobre *la adaptación del Reglamento al Tratado de Lisboa* (T7-0088/2009 de 25.11.2009). Informe MARTIN, REG/2009/2062 ⁽²⁸⁾.
- Sobre *las mejoras necesarias en relación con el marco jurídico de acceso a los documentos* (T7-0116/2009). Resolución conjunta presentada a raíz de las preguntas orales O-0122/2009 al Consejo y O-0123/2009 a la Comisión ⁽²⁹⁾.
- Sobre *un Acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para la próxima legislatura*. Resolución de 9.2.2010. RSP/2010/2519 ⁽³⁰⁾.

En este contexto, se ha previsto asimismo que, durante el período parcial de sesiones de abril de 2010, el Pleno adopte una Resolución sobre los *poderes de delegación legislativa*. Informe SZAJER, INI/2010/2021 ⁽³¹⁾.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=fr>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. EL TRATADO DE LISBOA Y LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

2.1. Alcance del presente documento: las políticas estructurales y de cohesión

Los nuevos Tratados consolidados entrañan cambios significativos *en todas las políticas comunes*. No obstante, en el presente documento, nos limitaremos a analizar las políticas estructurales y de cohesión. Para ello, utilizaremos la definición de «*políticas estructurales y de cohesión*» adoptada por el Parlamento Europeo a efectos organizativos (políticas que hoy son responsabilidad de la Dirección B de la DG de Políticas Interiores del PE y corren a cargo, más concretamente, de las secretarías de las comisiones parlamentarias competentes y de la Dirección B), a saber:

- Política Agrícola Común;
- Política Pesquera Común;
- Política Regional;
- Política de Transportes;
- Políticas de Cultura, de Educación, de Juventud y de Deportes;
- y, por último, Política de Turismo.

El artículo 3 del TUE redefine los *objetivos de la Unión*, y entre ellos confirma el establecimiento de un mercado interior (artículo 3, apartado 3 del TUE) y de una unión económica y monetaria para hacer posible un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios. Pero también confirma que la Unión obra en pro de una *economía social de mercado* altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y de un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Este *modelo europeo de economía social de mercado* ha de basarse, así pues, en el desarrollo sostenible, el fomento del progreso científico y técnico, la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. Sobre esta base, las políticas estructurales y de cohesión se convierten en herramientas clave para el futuro de la Unión, en especial en la coyuntura actual, con vistas a la recuperación económica.

Además, la Convención encargada de redactar el proyecto de Constitución para Europa limitó su trabajo a las *cuestiones institucionales y procedimentales*, pues la actualización de las *normas materiales de las políticas* no entraba en su mandato. Sin embargo, los Estados miembros no tenían esta limitación durante la CIG y ejercieron sus poderes en varios ámbitos, muy en especial en determinadas políticas estructurales y de cohesión: la política regional (*infra*, apartado 3.4), los transportes (*infra*, apartado 3.5), el deporte (*infra*, apartado 3.6.1) o el turismo (*infra*, apartado 3.7). Estos cambios en el contenido de las políticas comunes se recogieron finalmente en el TFUE.

En este contexto, el alcance del trabajo de las *comisiones parlamentarias* responsables de las políticas estructurales y de cohesión (*agricultura y desarrollo rural, pesca, desarrollo regional, cultura y educación, y transportes y turismo*) resultará modificado en gran

medida, en particular en materia legislativa, ejecutiva, financiera y de acuerdos internacionales ⁽³²⁾.

No obstante, estos cambios serán muy diferentes para cada política, en función, ante todo, de la naturaleza de las *competencias atribuidas a la Unión* por los Estados miembros en cada ámbito.

2.2. Reparto de competencias en la Unión Europea: aportación del Tratado de Lisboa

El principio de atribución rige la delimitación de las competencias de la Unión ⁽³³⁾. En virtud de este principio, la Unión sólo actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan ⁽³⁴⁾. Por consiguiente, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros ⁽³⁵⁾.

En este contexto, el título I del TFUE introduce una *tipología general de las competencias* de la Unión por lo que se refiere al Derecho derivado de primer grado (actos legislativos y convencionales). Dicha tipología consta de *tres categorías*, para cada una de las cuales figura una lista de los ámbitos o políticas afectados en función del nivel de integración. Se trata de las competencias *exclusivas*, las competencias *compartidas* y las competencias *de coordinación, apoyo o complemento* de la acción de los Estados miembros ⁽³⁶⁾.

2.2.1. Competencias exclusivas de la Unión

En los ámbitos de competencia exclusiva, sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes ⁽³⁷⁾. En esos casos, los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. Además, un título de competencia exclusiva no estaría sujeto a caducidad o reversibilidad aunque la Unión se abstuviera de usarlo, a diferencia de las competencias compartidas (*infra*, apartado 2.2.2) ⁽³⁸⁾.

En el artículo 3 del TFUE se presentan los ámbitos de competencia exclusiva:

- el establecimiento de *la unión aduanera* ⁽³⁹⁾;
- la definición y dirección de la *política comercial común* ⁽⁴⁰⁾;

³² En una nota anterior del Departamento Temático B se analizó la repercusión del antiguo Tratado Constitucional en estos mismos ámbitos: «*El Tratado Constitucional y las políticas estructurales y de cohesión*», IP/B/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29/5/2006. Publicado en todas las lenguas: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>.

Además, el Departamento Temático B desea agradecer a las secretarías de las comisiones parlamentarias competentes la contribución aportada a la redacción del presente estudio.

³³ Artículo 5, apartado 1, del TUE y artículo 7 del TFUE.

³⁴ Artículo 5, apartado 2, del TUE.

³⁵ Artículo 5, apartado 2, del TUE y Declaración nº 18 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

³⁶ Por otra parte, se han introducido en el Tratado de Lisboa varios protocolos y/o declaraciones para aclarar el reparto y el ejercicio de las competencias: véase el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general; las Declaraciones nº 13 y 14 sobre la PESC; la Declaración nº 18 relativa a la delimitación de las competencias; o, por último, la Declaración nº 24 relativa a la personalidad jurídica de la Unión Europea. Pero hay que recordar que las declaraciones no tienen en sí mismas valor jurídico vinculante.

³⁷ Artículo 2, apartado 1, del TFUE. Véase a este respecto el Dictamen del TJCE 1/75 de 11 de noviembre de 1975, Rec. p. 1355.

³⁸ TJCE, 14 de diciembre de 1971, asunto 7/71, *Comisión / Francia*, Rec. p. 1003.

³⁹ Artículo 3, apartado 1, letra a), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 28 a 37 del TFUE.

- la definición y aplicación de las *normas sobre competencia* necesarias para el funcionamiento del mercado interior ⁽⁴¹⁾;
- la *política monetaria* a partir de la adopción del euro ⁽⁴²⁾;
- la *conservación de los recursos biológicos marinos* dentro de la política pesquera común (PPC) ⁽⁴³⁾;
- en último lugar, la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de un *acuerdo internacional* ⁽⁴⁴⁾ cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas ⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. Competencias compartidas de la Unión

Cuando los Tratados atribuyen a la Unión una competencia *compartida* con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito ⁽⁴⁶⁾. Las competencias compartidas se caracterizan por la desaparición progresiva de las competencias estatales, a medida que se ejerce la competencia de la Unión.

Sobre esta base, los Estados miembros pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya ⁽⁴⁷⁾, pero también cuando la Unión haya decidido dejar de ejercerla. Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ⁽⁴⁸⁾. Por consiguiente, las competencias compartidas son *reversibles*, a diferencia de las competencias exclusivas, cuyo carácter comunitario resulta del propio TFUE y por tanto sólo puede reconsiderarse mediante su revisión (*supra*, apartado 2.2.1). Además, tras el Tratado de Lisboa y conforme al Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los *principios de subsidiariedad y*

⁴⁰ Artículo 3, apartado 1, letra e), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 207 del TFUE. Hay que señalar que la Política Comercial Común (PCC) es un complemento necesario de la unión aduanera anteriormente citada - artículo 3, apartado 1, letra a) (TJCE, Dictamen 1/75 de 11 de noviembre de 1975, ya citado).

⁴¹ Artículo 3, apartado 1, letra b), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 101 a 109 del TFUE.

⁴² Artículo 3, apartado 1, letra c), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 105 y siguientes del TFUE.

⁴³ Artículo 3, apartado 1, letra d), del TFUE. Competencia exclusiva basada por lo demás en una larga jurisprudencia: TJCE, 5.5.1981, asunto 804/79, Rec. 1045, apartado 17 y TJCE, 16.1.2003, *Annie Pansard y otros*, asunto C-265/01, Rec. 2003, p. I-683. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 43, apartado 3, del TFUE.

⁴⁴ Según la jurisprudencia (TJCE, 30 de abril de 1974, asunto 181/73, *Haegeman*, Rec. p. 459), los acuerdos internacionales forman parte integrante del ordenamiento comunitario, lo que vale también para los actos adoptados por las instituciones establecidas por los mismos tomando como fundamento dichos acuerdos (TJCE, 5 de febrero de 1976, asunto 87/75, *Bresciani*; TJCE 20 de septiembre de 1990, asunto C-192/89, *Sevince*).

⁴⁵ Artículo 3, apartado 2, del TFUE. El texto de este artículo reconoce las *competencias externas explícitas* (resultantes de una atribución explícita del Tratado) y las *competencias externas implícitas* (derivadas implícitamente de la existencia de una competencia interna), distinción desarrollada en una extensa jurisprudencia. El alcance y las modalidades de ejercicio de las competencias en materia de acuerdos internacionales se determinan en el artículo 207, apartados 3, 4 y 5, así como en los artículos 216 y siguientes del TFUE. Los acuerdos internacionales del primer pilar se negocian y celebran con arreglo al procedimiento del artículo 218, apartado 6, del TFUE.

⁴⁶ Artículo 2, apartado 2, del TFUE. Por otra parte, cuando la Unión lleve a cabo una acción en un determinado ámbito de competencia compartida, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión (Protocolo n° 25).

⁴⁷ Principio ya forjado por el TJCE (TJCE, 16 de febrero de 1978, asunto 61/77, *Comisión / Irlanda*, Rec. p. 417).

⁴⁸ Declaración n° 18 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. Pero hay que recordar de nuevo que las declaraciones no tienen en sí mismas valor jurídico vinculante.

proporcionalidad, el legislador comunitario deberá acreditar que se cumplen a favor de la Unión los criterios establecidos en el artículo 5, apartado 3, del TUE (es decir, que el objetivo no pueda ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueda alcanzarse mejor a escala de la Unión). La carga de la prueba corresponderá, pues, a la Unión (y en particular a la Comisión).

Están sujetos a este régimen compartido todos los ámbitos que no se contemplan en los artículos 3 y 6 del TFUE (competencias exclusivas y complementarias). El artículo 4, apartado 2, del TFUE cita, en particular:

- el *mercado interior* ⁽⁴⁹⁾ (excluyendo el establecimiento de las normas sobre competencia en su seno, que es una competencia exclusiva) ⁽⁵⁰⁾;
- la definición de las normas mínimas de *política social* ⁽⁵¹⁾; en lo demás, la Unión sólo tiene una competencia de coordinación, apoyo y complemento ⁽⁵²⁾;
- la *cohesión económica, social y territorial* ⁽⁵³⁾;
- *la agricultura y la pesca* ⁽⁵⁴⁾, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos, que es una competencia exclusiva (véase *supra*, apartado 2.2.1);
- el *medio ambiente* ⁽⁵⁵⁾;
- la *protección de los consumidores* ⁽⁵⁶⁾;
- los *transportes* ⁽⁵⁷⁾;
- las *redes transeuropeas* ⁽⁵⁸⁾;
- la *energía* ⁽⁵⁹⁾, materia que hasta ahora estaba encuadrada en la categoría de las meras competencias de apoyo, coordinación y complemento;
- *el espacio de libertad, seguridad y justicia* ⁽⁶⁰⁾;
- la definición de *normas de seguridad en materia de salud pública* ⁽⁶¹⁾, ya que, por lo demás, la acción de la Unión en este ámbito se dirige esencialmente a completar la política de los Estados o a alentar la cooperación entre los mismos ⁽⁶²⁾;

⁴⁹ Artículo 4, apartado 2, letra a), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 26 y 27 del TFUE.

⁵⁰ Artículo 3, apartado 1, letra b), del TFUE (véase antes, apartado 2.2.1) y Protocolo n° 27.

⁵¹ Artículo 4, apartado 2, letra b), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 151 y siguientes del TFUE.

⁵² Artículo 153 del TFUE.

⁵³ Artículo 4, apartado 2, letra c), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 174 a 178 del TFUE, así como en el Protocolo n° 28.

⁵⁴ Artículo 4, apartado 2, letra d), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 38 y siguientes del TFUE. No obstante, se incluyen algunos comentarios sobre la PAC y la política pesquera común en el apartado 2.3 (*infra*).

⁵⁵ Artículo 4, apartado 2, letra e), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 191 y siguientes del TFUE.

⁵⁶ Artículo 4, apartado 2, letra f), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 169 del TFUE.

⁵⁷ Artículo 4, apartado 2, letra g), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 90 y siguientes del TFUE.

⁵⁸ Artículo 4, apartado 2, letra h), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 170 a 172 del TFUE.

⁵⁹ Artículo 4, apartado 2, letra i), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 194 del TFUE.

⁶⁰ Artículo 4, apartado 2, letra j), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 67 y siguientes del TFUE. En el estado actual de las cosas, debe hacerse una distinción en este ámbito: por una parte, los aspectos integrados en el pilar comunitario (política de inmigración, visados, asilo, o del acervo de Schengen en general) constituyen sin duda competencias compartidas; por otra, la cooperación policial y judicial en materia penal (artículos 82 y siguientes del TFUE), debe incluirse más bien en las competencias complementarias.

- finalmente, el TFUE reconoce la competencia de la Unión para llevar a cabo acciones en los ámbitos de la *investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio* ⁽⁶³⁾, así como de la *ayuda humanitaria* ⁽⁶⁴⁾, pero recuerda que el ejercicio de esta competencia no puede tener por efecto impedir a los Estados ejercer las suyas. Se trata, así pues, de acciones de complemento, más que de competencias compartidas *stricto sensu* ⁽⁶⁵⁾.

2.2.3. Competencias de apoyo, coordinación y complemento de la Unión

En determinados ámbitos, la Unión dispone de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de *apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros*, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos ⁽⁶⁶⁾. Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión relativos a estos ámbitos no pueden conllevar la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, dado que las iniciativas de armonización se incluyen en la categoría anterior de competencias compartidas (*supra*, apartado 2.2.2).

Varios aspectos de las competencias atribuidas a la Unión por el TFUE entran en esta categoría (*artículo 6 del TFUE*):

- la *protección y mejora de la salud humana* ⁽⁶⁷⁾;
- la *industria* ⁽⁶⁸⁾;
- la *cultura* ⁽⁶⁹⁾;
- el *turismo* ⁽⁷⁰⁾;
- la *educación, la formación profesional, la juventud y el deporte* ⁽⁷¹⁾;
- la *protección civil* ⁽⁷²⁾;
- y, por último, la *cooperación administrativa* ⁽⁷³⁾.

2.2.4. Otras competencias de la Unión

Cabe señalar que el TFUE distingue aún una cuarta categoría de competencias de la Unión, la *coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo de los Estados miembros*,

⁶¹ Artículo 4, apartado 2, letra k), del TFUE.

⁶² Artículo 168, apartados 1 y 2, del TFUE.

⁶³ Artículo 4, apartado 3, del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 179 y siguientes del TFUE.

⁶⁴ Artículo 4, apartado 4, del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 214 del TFUE.

⁶⁵ Artículo 180 y artículo 214, apartado 1, del TFUE.

⁶⁶ Artículo 2, apartado 5, del TFUE.

⁶⁷ Artículo 6, letra a), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 168, apartados 1 y 2, del TFUE.

⁶⁸ Artículo 6, letra b), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 173 del TFUE.

⁶⁹ Artículo 6, letra c), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 167 del TFUE.

⁷⁰ Artículo 6, letra d), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 195 del TFUE.

⁷¹ Artículo 6, letra e), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en los artículos 165 y 166 del TFUE.

⁷² Artículo 6, letra f), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 196 del TFUE.

⁷³ Artículo 6, letra g), del TFUE. El alcance y las modalidades de ejercicio de esta competencia se determinan en el artículo 197 del TFUE.

adoptando las orientaciones generales o directrices en estos ámbitos ⁽⁷⁴⁾. A nuestro entender, se trata más de competencias de coordinación, que deben incluirse en las competencias complementarias, que de una categoría específica. Es de resaltar que la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo será en un elemento clave para la salida de la crisis y el establecimiento de una nueva gobernanza económica en la Unión (estrategia «UE 2020») ⁽⁷⁵⁾.

- Por lo que respecta a la *política económica* ⁽⁷⁶⁾, el Consejo puede adoptar recomendaciones que establezcan las orientaciones generales para las políticas nacionales ⁽⁷⁷⁾, especialmente cuando puedan poner en peligro el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ⁽⁷⁸⁾. Además, la Comisión y el Consejo tienen poder para supervisar la evolución económica en cada uno de los Estados miembros y en la Unión, así como la conformidad de las políticas económicas con las orientaciones generales antes fijadas. En este contexto, las Instituciones de la Unión pueden verse obligadas a aplicar el procedimiento previsto en caso de déficit excesivo ⁽⁷⁹⁾, pero también a conceder ayuda financiera a un Estado miembro que experimente dificultades graves ⁽⁸⁰⁾.
- Lo mismo sucede en materia de *empleo*, puesto que la Unión puede contribuir a la realización de un alto nivel de empleo fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando, incluso complementando en caso necesario, su actuación ⁽⁸¹⁾.
- En cuanto a la *política social* en sentido amplio, la Unión tiene poder para apoyar y completar la acción de los Estados miembros ⁽⁸²⁾. A tal fin, el Parlamento y el Consejo pueden adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros o incluso adoptar, mediante Directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente ⁽⁸³⁾.

Por último, cabe señalar que las competencias en materia de PESC y defensa no se recogen en ninguna de las categorías del TFUE.

⁷⁴ Artículo 2, apartado 3 y artículo 5 del TFUE.

⁷⁵ COM (2009) 647 de 24.11.2009. En el marco de la definición de la *estrategia «UE 2020»* (que sustituirá la Agenda de Lisboa en 2010), las políticas estructurales y de cohesión deberán desempeñar un papel esencial a favor de un nuevo modelo de crecimiento más sostenible y más basado en la economía del conocimiento.

⁷⁶ Artículo 5 del TUE y artículos 120 y siguientes del TFUE.

⁷⁷ Artículo 121, apartado 2, del TFUE. El Consejo debe informar al Parlamento de su recomendación.

⁷⁸ Artículo 121, apartado 4, del TFUE («Cuando (...) se compruebe que la política económica de un Estado miembro (...) puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate»).

⁷⁹ Artículo 126 del TFUE y Protocolo n° 12.

⁸⁰ Artículo 122, apartado 2, del TFUE. Hay que señalar que la intervención de la Unión con respecto a la crisis griega (febrero de 2010) se basó en los nuevos artículos 121, apartado 4, y 122, apartado 2, del TFUE. Esta última disposición, en particular, permitió adoptar un plan de salvamento específico a favor de la economía griega.

⁸¹ Artículo 147, apartado 1, del TFUE.

⁸² Artículo 153, apartado 1, del TFUE.

⁸³ Artículo 153, apartado 2, del TFUE. El artículo 156 del TFUE incluye asimismo el método abierto de coordinación (MAC).

2.3. Consecuencias jurídicas derivadas del reparto de las competencias sobre las políticas estructurales y de cohesión

En función del nivel de integración supranacional reconocido a cada ámbito, la tipología de las competencias elaborada por el Tratado de Lisboa tiene efectos muy variables sobre las políticas estructurales y de cohesión, así como sobre el trabajo de las comisiones parlamentarias afectadas ⁽⁸⁴⁾.

La mayoría de las políticas estructurales y de cohesión pertenecen a la categoría de las *competencias compartidas*:

- la *Política Regional* (para el ámbito de la cohesión económica, social y territorial, atribuido a la *Comisión de Desarrollo Regional* - REGI);
- la *Política Agrícola Común* - PAC (ámbito de responsabilidad de la *Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural* - AGRI);
- la *Política Pesquera Común* - PPC, salvo la conservación de los recursos biológicos marinos, que es una competencia exclusiva (materia atribuida a la *Comisión de Pesca* - PECH);
- y la *Política de Transportes*, así como la creación y desarrollo de las *redes transeuropeas* (ámbitos atribuidos a la *Comisión de Transportes y Turismo* - TRAN).

Un segundo bloque de políticas pertenece a las *competencias de apoyo, coordinación y complemento*:

- *Cultura, Educación, Juventud y Deportes* (ámbitos atribuidos a la *Comisión de Cultura y Educación* - CULT ⁽⁸⁵⁾);
- *Turismo* (responsabilidad de la *Comisión de Transportes y Turismo* - TRAN).

En último lugar, las *competencias exclusivas* de la Unión tienen consecuencias sobre las políticas estructurales y cohesión a dos niveles:

- la *conservación de los recursos biológicos marinos* en el marco de la Política Pesquera Común (PPC). En realidad, el reconocimiento de esta competencia exclusiva por el TFUE no hace más que formalizar la jurisprudencia del TJCE ⁽⁸⁶⁾.
- los *acuerdos internacionales* con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales; los mismos tienen una repercusión directa sobre algunas políticas estructurales y de cohesión y las comisiones parlamentarias correspondientes, en particular: *transportes* ⁽⁸⁷⁾, *cultura y la educación* ⁽⁸⁸⁾, *agricultura* ⁽⁸⁹⁾ y *pesca* ⁽⁹⁰⁾.

⁸⁴ Para las atribuciones de las comisiones parlamentarias permanentes, véase el Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo, p. 135 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

⁸⁵ La formación profesional corresponde, en cambio, a la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (véase el Anexo VII, apartado VII, del Reglamento del Parlamento Europeo).

⁸⁶ TJCE, 5 de mayo de 1981, asunto 804/79, *Comisión / RU*, Rec. p. 1045.

⁸⁷ Artículo 207, apartado 5, del TFUE, que remite a los artículos 90 a 100 y al artículo 218 del TFUE. El Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo (apartado XI, p. 140) atribuye las «*las relaciones con los órganos y las organizaciones internacionales de transportes*» a la Comisión de Transportes y Turismo.

⁸⁸ Artículo 207, apartado 4, letras a) y b), del TFUE. El Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo (apartado XV, p. 141) atribuye la «*la cooperación con terceros países en los ámbitos de la cultura y de la*

2.3.1. Competencias compartidas versus competencias exclusivas: zonas grises

El alcance de las competencias exclusivas debe matizarse en varios aspectos. En primer lugar, hay que señalar la existencia de zonas grises en algunas políticas estructurales y de cohesión:

- a) Por lo que respecta a la agricultura, el Tratado de Lisboa desclasifica por completo la PAC, en contra de la opinión general de la doctrina, de los servicios jurídicos de la Comisión ⁽⁹¹⁾ y de la jurisprudencia ⁽⁹²⁾, que hasta ahora consideraban la política de mercados (primer pilar de la PAC) competencia exclusiva de la Unión. Sin duda, este cambio de naturaleza ha sido posible debido a la conversión progresiva, a partir de 1992, de una PAC centrada en los precios en otra basada en las ayudas. No obstante, parece dudoso que la *fijación de los precios agrícolas*, al menos en la fase de producción, pueda considerarse una competencia compartida. En el ámbito de las medidas de intervención pública, establecidas por la *Organización Común de Mercados (OCM) única* ⁽⁹³⁾, los Estados no tienen ningún margen de maniobra, a diferencia de lo que es habitual en los demás mecanismos del primer pilar de la PAC (ayudas, cuotas, almacenamiento privado, normas de comercialización, etc.), cuyo marco dista mucho de ser uniforme y en los que las Administraciones nacionales disponen de un amplio poder para su la aplicación (principio de flexibilidad en la gestión). Lo mismo sucede con los precios de orientación y producción para determinados productos de la *pesca* ⁽⁹⁴⁾. No obstante, por lo que respecta a los precios, nos encontramos ante una competencia exclusiva, no por naturaleza, sino *por ejercicio* ⁽⁹⁵⁾. Esta distinción, confirmada por el reparto de competencias establecido en el TFUE, tiene una gran importancia para el futuro de la PAC y la PPC: dado que la competencia exclusiva por activación por el legislador europeo de sus poderes es menos intensiva que la que resulta directamente del Tratado, existe en materia de precios una *reversibilidad posible* si las Instituciones europeas lo desean y no hacen uso de sus competencias normativas (reversibilidad que podría encuadrarse incluso en un proceso de *renacionalización de la PAC o de la PPC*). Desde el punto de vista de la reversibilidad, no hay, pues, diferencias significativas entre las competencias compartidas y las competencias exclusivas por ejercicio.

educación y las relaciones con las organizaciones e instituciones internacionales competentes» a la Comisión de Cultura y Educación.

⁸⁹ Los acuerdos de la Ronda de Uruguay de la OMC y, en particular, el Acuerdo sobre la Agricultura, rigen, hoy en día, los intercambios agrícolas. Estos acuerdos multilaterales se encuadran en la competencia de la política comercial común y, por otra parte, de la Comisión de Comercio Internacional - INTA (Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo, apartado III, p. 136). La Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural - AGRI no tiene atribuciones específicas en la materia (Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo, apartado XIII, p. 140). No obstante, dada la importancia de las negociaciones agrícolas en la OMC, siempre ha participado estrechamente en los trabajos de la Comisión INTA.

⁹⁰ Los acuerdos de pesca se rigen por el procedimiento del artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE, con la aprobación del Parlamento Europeo (*infra*, apartado 3.8). El Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo (apartado XIV, p. 141) reconoce a la Comisión de Pesca (PECH) la materia de los *«acuerdos pesqueros internacionales»*.

⁹¹ Comunicación sobre la subsidiariedad (SEC (1992) 1990 de 27.10.1992).

⁹² TJCE, 23 de enero de 1975, *Galli*, asunto 31/74, Rec. 47; 14 de julio de 1994, *Rustica Semences*, asunto C-438/92, Rec. I-3528.

⁹³ Reglamento (CE) n° 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007 (Parte II. Título I. Medidas de intervención). Véanse en particular los artículos 2, letra c) (definición del precio), 6 (ámbito de aplicación), 8 (precios de referencia) y 18 y siguientes (precio de intervención).

⁹⁴ Reglamento (CE) n° 104/2000, DO L 17 de 21.1.2000 (Título IV - Capítulo I). Los precios para la campaña 2010 han sido fijados por el Reglamento (CE) n° 1212/2009 (DO L 327 de 12.12.2009).

⁹⁵ *«La muy fuerte activación por la Comunidad de su competencia normativa redujo a la nada el margen de maniobra residual de que disponían los Estados miembros, que, por tanto, ya no podían legislar en el sector considerado»* (Blumann, C. *«La PAC et le Traité de Lisbonne»*, Parlamento Europeo – Departamento Temático B, Estudio IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, apartado 1.1, p. 3, Bruselas (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

- b) Por otra parte, los capítulos exteriores de la PAC y la Política Pesquera Común se encuentran bajo la atracción de la *Política Comercial Común* (PCC), que es, por su parte, una competencia exclusiva. El reparto de materias entre la PAC y la Política Comercial fue establecido por el Tribunal en su dictamen 1/94 relativo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) ⁽⁹⁶⁾. La participación en un sistema multilateral de regulación de los intercambios se contempla en el artículo 207 del TFUE (PCC), pero las medidas internas de gestión de ese sistema deben adoptarse sobre la base del artículo 43 del TFUE (agricultura y pesca). En este marco, se han desarrollado varios mecanismos de la PAC en el seno de la OCM única ⁽⁹⁷⁾: certificados de importación y exportación, derechos aduaneros y exacciones, restituciones a la exportación, gestión de los contingentes, medidas de salvaguardia, etc. La *Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura* ⁽⁹⁸⁾ hace lo mismo para los intercambios con terceros países, desarrollando el régimen aduanero, los precios de referencia o las medidas de salvaguardia.
- c) *In fine*, la PAC y la Política Pesquera Común gozan de un régimen específico en el ámbito de la *política sobre la competencia* ⁽⁹⁹⁾. Por extensión de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra b), del TFUE, las normas sobre competencia aplicables a los productos agrícolas y de la pesca pertenecerían a las competencias exclusivas.

En conclusión, la competencia comunitaria en materia de agricultura y pesca tras el Tratado de Lisboa no puede ser objeto de un enfoque monista. Hay que tener en cuenta la *diversidad de capítulos* de la PAC y la PPC ⁽¹⁰⁰⁾. Así, el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural), las ayudas estructurales a la pesca o las ayudas del primer pilar de la PAC ⁽¹⁰¹⁾ constituyen ciertamente una competencia compartida. Pero los precios de intervención, el capítulo exterior o el régimen de la competencia en el seno de la PAC, así como la preservación de los recursos pesqueros, los precios o los acuerdos internacionales en el ámbito de la pesca, serían más bien una competencia exclusiva.

2.3.2. Fronteras difusas por lo que se refiere a los objetivos y los ámbitos

Hay que resaltar asimismo que las fronteras entre los ámbitos no siempre son muy claras, lo que en cierta medida vacía de sentido el reparto de competencias establecido por el TFUE:

- a) El propio Tratado, además de la lista de competencias por materias, establece en ocasiones *objetivos o principios horizontales*. Dichos objetivos deben integrarse en la definición y la aplicación de *todas las políticas y acciones de la Unión*, y en especial en las políticas de competencia compartida. Así sucede con la promoción del empleo ⁽¹⁰²⁾, la protección del medio ambiente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible ⁽¹⁰³⁾, la protección de los consumidores ⁽¹⁰⁴⁾, las exigencias en materia de

⁹⁶ TJCE, dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, Rec. I-5267.

⁹⁷ Reglamento (CE) n° 1234/2007, anteriormente citado (Parte III. Intercambios comerciales con terceros países).

⁹⁸ Reglamento (CE) n° 104/2000, anteriormente citado (Título V).

⁹⁹ Artículo 42 del TFUE. Véase *infra*, apartado 3.2.2.

¹⁰⁰ Blumann, C. op.cit.: «*La PAC et le Traité de Lisbonne*», Estudio IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, 1.1, p. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹⁰¹ Reglamento (CE) n° 72/2009, DO L 30 de 31.1.2009.

¹⁰² Artículo 9 del TFUE.

¹⁰³ Artículo 11 del TFUE.

¹⁰⁴ Artículo 12 del TFUE.

bienestar de los animales como seres sensibles (¹⁰⁵), la protección de la salud humana a un alto nivel (¹⁰⁶), o, por último, la cohesión económica, social y territorial (¹⁰⁷).

Así, estos objetivos pueden desarrollarse a caballo entre varias políticas o, incluso, al margen de la política de base. Por ejemplo, al no estar agrupados los fondos con finalidad estructural, en la actualidad, el principio de cohesión económica, social y territorial para las zonas rurales es responsabilidad, principalmente, del segundo pilar de la PAC (¹⁰⁸). Al mismo tiempo, el programa Natura 2000, una de las principales herramientas para la protección de la biodiversidad (y parte integrante de la política de medio ambiente) (¹⁰⁹), se financia de forma prioritaria a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco de la política de desarrollo rural (¹¹⁰). En último lugar, cabe citar asimismo el Fondo de Cohesión, vinculado a la política regional, que financia proyectos en los ámbitos del medio ambiente y las infraestructuras de transportes (redes transeuropeas) (¹¹¹).

b) En segundo lugar, el TFUE prevé una *cláusula de flexibilidad* análoga al antiguo artículo 308 del TCE, pero que requiere la aprobación del Parlamento Europeo: cuando se considere necesaria una acción de la Unión para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo (¹¹²).

2.3.3. Efectos horizontales del reparto de competencias del TFUE en materia de procedimiento

Finalmente, cabe señalar que, más allá de los efectos del reparto de competencias del TFUE sobre el alcance material de las políticas estructurales y de cohesión, existen otras consecuencias que afectan a los *procedimientos legislativos*.

a) En primer lugar, el *principio de subsidiariedad* no es aplicable a los ámbitos que son de la competencia exclusiva de la Unión (¹¹³). Sobre esta base, en el marco de las políticas estructurales y de cohesión que no son de su competencia exclusiva, los *Parlamentos nacionales* velarán por el respeto del principio de subsidiariedad. Así, podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto

¹⁰⁵ Artículo 13 del TFUE. Este artículo cita, entre los ámbitos en los que se debe respetar el bienestar de los animales: la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior y la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio.

¹⁰⁶ Artículo 168, apartado 1, del TFUE.

¹⁰⁷ Artículo 175 del TFUE y Protocolo n° 28.

¹⁰⁸ El artículo 174, párrafo tercero, del TFUE dispone que se preste especial atención a las zonas rurales en el marco de la política de cohesión. Pero los artículos 175, párrafo primero, y 178 permiten atribuir el desarrollo de las zonas rurales al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, hoy convertido en el FEADER, en el marco de la PAC.

¹⁰⁹ Véase la Comunicación «*Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010*» (COM (2010) 4 de 19.1.2010) sobre el futuro de la acción comunitaria en este ámbito (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm).

¹¹⁰ Sobre las medidas de financiación de Natura 2000, consúltense el manual publicado al respecto en 2007 (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d).

¹¹¹ Artículo 177, párrafo segundo, del TFUE.

¹¹² Artículo 352 del TFUE.

¹¹³ Artículo 5, apartado 3, párrafo primero, del TUE.

legislativo con el principio de subsidiariedad, con arreglo al procedimiento establecido en los Protocolos adjuntos como anexo al Tratado (¹¹⁴).

- b) En segundo lugar, el *sistema de cooperaciones reforzadas* sólo es aplicable en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión (¹¹⁵). A este respecto, en varios ámbitos de las políticas estructurales y de cohesión, un grupo de Estados miembros (en este caso, nueve como mínimo) pueden suscribir entre sí compromisos adicionales y adelantar a los demás miembros de la Unión en la vía de la cooperación o la integración. No obstante, las cooperaciones reforzadas no pueden perjudicar al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial, ni provocar distorsiones de la competencia. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto (¹¹⁶), a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. A modo de ejemplo, las cooperaciones reforzadas, por iniciativa de al menos *nueve Estados miembros*, podrían contemplar en el futuro la gestión de los riesgos agrícolas (*infra*, apartado 3.2.3) o tener por objetivo la adopción de un régimen de control reforzado del esfuerzo de pesca en determinadas zonas marítimas.

¹¹⁴ Artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, del TUE y Protocolos n° 1 y n° 2.

¹¹⁵ Artículo 20, apartado 1, del TUE. Las normas sobre las cooperaciones reforzadas se desarrollan en los artículos 326 a 334 del TFUE.

¹¹⁶ Artículo 20, apartado 2, del TUE.

3. CAMBIOS LEGISLATIVOS EN LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

3.1. Cambios en los fundamentos jurídicos y en los procedimientos de toma de decisiones

Los cambios legislativos aportados por el Tratado de Lisboa a las políticas estructurales y de cohesión son esencialmente de orden *institucional* (reparto de las competencias, véase *supra*, apartado 2) y *procedimental* (introducción del procedimiento legislativo ordinario en varias políticas y del dictamen conforme para los acuerdos internacionales). Los cambios de fondo afectan sobre todo a algunos *fundamentos jurídicos*, que se amplían.

Desde el punto de vista formal, la «Comunidad» es sustituida por la «Unión» en todos los artículos del nuevo Tratado. Habida cuenta de que la Unión está *dotada de personalidad jurídica*, sólo ella está facultada para celebrar un *acuerdo internacional* en sus ámbitos de competencia, aunque, para la mayoría de ellos, con la aprobación previa del Parlamento Europeo (apartado 3.8).

Además, el antiguo procedimiento de codecisión del artículo 251 del TCE se ha sustituido por el *procedimiento legislativo ordinario* (artículo 294 del TFUE) ⁽¹¹⁷⁾ en la política común de *transportes* (apartado 3.5.1), la *política regional* (apartado 3.4), las acciones de desarrollo de las *redes transeuropeas* (apartado 3.5.2) y las acciones en los ámbitos de la *educación y la juventud* (apartado 3.6.2). La *política cultural*, antes decidida por el Consejo por unanimidad en el marco del procedimiento de codecisión, se beneficia ahora del procedimiento legislativo ordinario (apartado 3.6.3). Se han creado *nuevos fundamentos jurídicos* para el turismo (apartado 3.7) y el deporte (apartado 3.6.1), también sometidos al procedimiento legislativo ordinario.

En los ámbitos de *la agricultura y la pesca* (apartados 3.2 y 3.3), desaparece la mera consulta al Parlamento a favor del procedimiento legislativo ordinario. Pero, de forma excepcional, el Consejo todavía mantiene sus poderes en algunas materias, sin participación parlamentaria. Aun cuando una larga jurisprudencia confirma una interpretación restrictiva de las excepciones, no es menos cierto que el reparto de poderes efectuado por el TFUE en estos dos ámbitos plantea problemas importantes (políticos y jurídicos), lo que podría alimentar numerosos contenciosos interinstitucionales en el futuro.

El Tratado de Lisboa también introduce cambios en cuanto a la *tipología de los actos jurídicos*, que ahora incluye nuevos *actos delegados* y una revisión de los *actos de ejecución* anteriormente en vigor (régimen de la *comitología*) (apartado 3.9).

Para concluir, el Tratado introduce *modificaciones legislativas de alcance horizontal* en todas las políticas estructurales y de cohesión (apartado 3.10). Dichas modificaciones pueden conducir a *cambios* nada desdeñables en algunos ámbitos. Se trata, en particular, del derecho de iniciativa del Parlamento en materia de *revisión de los Tratados* (en especial

¹¹⁷ Este estudio no analiza el procedimiento legislativo ordinario, ya desarrollado en varios documentos parlamentarios. Véase la guía «*Manual de la Codecisión y la Conciliación en virtud del Tratado de Lisboa*» (DV/795985FR.doc). También el Grupo de trabajo sobre la reforma del Parlamento Europeo adoptó un código de conducta a este respecto en su reunión de 23 de abril de 2008. Para las referencias, véase: http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

en el marco de los procedimientos de *revisión simplificados*) y del *derecho de iniciativa ciudadana*.

3.2. Cambios legislativos aportados a la Política Agrícola Común (artículos 38 a 44 del TFUE)

El Tratado de Lisboa no entraña cambios de fondo para la Política Agrícola Común (PAC). Evidentemente, se trata de una prórroga pura y simple de las disposiciones existentes en el TCE (antiguos artículos 32 a 38). Así, se mantienen las normas sobre el carácter específico de la PAC con respecto al Derecho común del mercado interior (¹¹⁸). Lo mismo sucede con el régimen excepcional relativo a las normas sobre la competencia (artículo 42, párrafo primero, del TFUE), que recoge sin modificaciones el alcance del antiguo artículo 36 del TCE (¹¹⁹). Del mismo modo, los objetivos de la PAC se prorrogan tal cual (artículo 39 del TFUE – antiguo artículo 33 del TCE). Por último, se mantiene sin alteraciones la posible estructuración de los mercados agrícolas en la forma de organizaciones comunes de mercados (OCM) (artículo 40 del TFUE – antiguo artículo 34 del TCE).

Los cambios aportados por el Tratado de Lisboa a la PAC son, pues, de orden institucional (en el ámbito del reparto de las competencias) (*supra*, apartado 2.3.1) y de orden procedimental (artículos 42 y 43 del TFUE con respecto a los antiguos artículos 36 y 37 del TCE) (¹²⁰).

3.2.1. El procedimiento legislativo ordinario en el ámbito agrícola

El TFUE introduce el procedimiento legislativo ordinario en sustitución del procedimiento de consulta existente a dos niveles:

- las *normas específicas sobre la competencia* aplicables a la producción y el comercio de los productos agrícolas (artículo 42, párrafo primero, del TFUE) (¹²¹);
- y el *establecimiento de la Organización Común de Mercados Agrícolas* (OCM), así como las *demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la PAC* (artículo 43, apartado 2 del TFUE).

El procedimiento legislativo ordinario se convierte así en el procedimiento de Derecho común en materia agrícola, pero hay *dos excepciones importantes*:

¹¹⁸ Salvo la sustitución de las referencias al «mercado común» por el «mercado interior», el artículo 38, apartado 2, del TFUE no modifica el antiguo artículo 32, apartado 2, del TCE: «Salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 44, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior serán aplicables a los productos agrícolas». La realización del mercado interior agroalimentario conlleva, pues, una excepción a los artículos 26 y 114 del TFUE en la medida en que el legislador europeo ejerce las competencias atribuidas por el Tratado a favor de la PAC.

¹¹⁹ Artículo 42 del TFUE, párrafo primero: «Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo» en el marco del nuevo procedimiento legislativo ordinario (que sustituye al procedimiento de consulta, véase *infra*, apartado 3.1), «teniendo en cuenta los objetivos» específicos de la PAC.

¹²⁰ En este capítulo retomamos el análisis efectuado por Claude Blumann en el estudio solicitado por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE: «*La PAC et le Traité de Lisbonne*», Parlamento Europeo – Departamento Temático B, Estudio IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, apartado 1.1, p. 3, Bruselas (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ Observamos de paso que el Parlamento van a tener poderes *más importantes* en materia de competencia «agrícola» que en materia de competencia general, puesto que será simplemente consultado sobre los actos legislativos en materia de acuerdos, posiciones dominantes o ayudas estatales conforme a los artículos 103 y

- dentro del régimen especial de la competencia, sólo el Consejo puede autorizar la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales y en el marco de programas de desarrollo económico (artículo 42, párrafo segundo, del TFUE) ⁽¹²²⁾;
- sólo el Consejo puede adoptar las medidas relativas a la *fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas* (artículo 43, apartado 3 del TFUE).

3.2.2. Alcance de las excepciones al procedimiento legislativo ordinario en el ámbito agrícola

El TJCE siempre ha estimado que las excepciones a una norma o a un principio general deben ser de *interpretación estricta* ⁽¹²³⁾. Así sucede en este caso, pues el procedimiento legislativo ordinario se ha convertido en el procedimiento de Derecho común en el ámbito agrícola. Esta interpretación es respaldada por las referencias generales a los «*objetivos de la PAC*» ⁽¹²⁴⁾, dado que el TJCE siempre ha preconizado una concepción amplia de los objetivos del artículo 39 (antiguo artículo 33 del TCE) ⁽¹²⁵⁾. Por otra parte, las excepciones previstas en los artículos 42 y 43 del TFUE no hacen referencia alguna a un procedimiento legislativo especial. De ello cabe deducir que los actos dictados sobre esta base no tienen ya carácter legislativo, sino ejecutivo. Se crea, pues, una competencia ejecutiva directa a favor del Consejo, que por lo demás resulta contraria al principio de la jerarquía de las normas ⁽¹²⁶⁾.

Sobre esta base, el Parlamento aboga por *una interpretación estricta* de los artículos 42, párrafo segundo, y 43, apartado 3, y resalta que esas disposiciones sólo pueden aplicarse en los *casos explícitamente cubiertos por las excepciones*:

- *El artículo 43, apartado 3 del TFUE limita la excepción «a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas».* El término «*fijación*» debe entenderse en su sentido natural o etimológico: el establecimiento de los importes o niveles (cuantificación). No se trata de que el Consejo se pronuncie solo sobre *los regímenes* de precios, ayudas o exacciones en su conjunto. Cualquier otra interpretación haría de la ampliación del procedimiento legislativo ordinario a la agricultura una reforma ilusoria. Y se llegaría, en la práctica, a una interpretación amplia del artículo 43, apartado 3, del TFUE, lo que excluiría al Parlamento de la revisión de casi todas las materias dependientes de la OCM única. De hecho, los *principios* básicos de los regímenes de precios, ayudas, exacciones o limitaciones cuantitativas (cuotas), así como sus *normas generales* en materia de aplicación, se

109 del TFUE (que recogen sin ningún cambio las disposiciones procedimentales de los antiguos artículos 84 y 87 del TCE).

¹²² El TFUE no precisa si se trata de ayudas comunitarias o ayudas estatales. Los regímenes comunitarios de ayudas del artículo 42 del TFUE se inscriben actualmente en el marco de la política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Las normas sobre la competencia se encuadran en la OCM única (artículos 175 a 181 del Reglamento (CE) n° 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007).

¹²³ Entre otras: TJCE, 5 de mayo de 1998, Reino Unido / Comisión, asunto C-180/96, Rec. I-2265.

¹²⁴ Artículo 42 del TCE, párrafo primero, final: «...*teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39*». Artículo 43, apartado 2, TFUE: «...*así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca*».

¹²⁵ En nombre de una jurisprudencia teleológica y sistemática que el TJCE desarrolla, a fin de cuentas, en todos los ámbitos del Derecho comunitario.

¹²⁶ Véase el artículo 291, apartado 2, del TFUE (apartado 3.9.2). Sobre este punto, C. Blumann escribe: «*Parece que haya una anomalía con el artículo 43, apartado 3, en materia de PAC, puesto que, en general, los actos adoptados en primera aplicación de los Tratados se consideran legislativos (Derecho derivado de primer*

rigen por el procedimiento legislativo ordinario. En cambio, el establecimiento concreto del nivel de los precios y el importe de las exacciones o las ayudas, o la determinación y reparto de las cuotas serán competencia del Consejo.

- *El artículo 42 del TFUE* presenta una articulación distinta entre sus dos párrafos. En el TCE (antiguo artículo 36) el procedimiento legislativo era idéntico en ambos (simple consulta). El párrafo segundo se concebía como una mera ilustración del primero, al desarrollar el marco específico de las normas agrícolas sobre la competencia para las ayudas (¹²⁷). Ya no sucede así en el artículo 42, párrafo segundo, del TFUE, pues se suprimen los términos «*en especial*». En otras palabras, la *autorización* de concesión de las ayudas pasa a ser una competencia exclusiva del Consejo y no se rige, por tanto, por el procedimiento legislativo ordinario: hay una excepción de competencia propia a favor del Consejo, como en el caso del artículo 43. Para el Parlamento Europeo, el artículo 42, párrafo segundo, del TFUE constituye una excepción con respecto al *régimen general de las ayudas estatales* del artículo 109 del TFUE (en el que al menos dispone de poder de consulta) y, como toda excepción, debe ser de interpretación estricta y, en consecuencia, sólo puede aplicarse en los dos casos que se mencionan expresamente: por una parte, para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales y, por otra, en el marco de programas de desarrollo económico. Según la interpretación del Parlamento Europeo, la excepción a favor del Consejo no puede abarcar las ayudas *comunitarias* del segundo pilar de la PAC en estos ámbitos. Una interpretación más amplia sería incoherente con respecto a la política de desarrollo rural en su conjunto, que se rige por el procedimiento legislativo ordinario, y podría crear graves distorsiones.

El Parlamento ha planteado explícitamente el tema del alcance de las excepciones del artículo 43, apartado 3, del TFUE (¹²⁸). En el apartado 30 de su Resolución de 7 de mayo de 2009 subraya que el procedimiento legislativo ordinario «*se aplicará a toda legislación en el ámbito de la agricultura, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del TFUE, y que así será especialmente en lo que se refiere a los cuatro textos horizontales principales en el ámbito de la agricultura (la organización común de los mercados agrícolas, el Reglamento de los pagos directos, el Reglamento de desarrollo rural y la financiación de la PAC)*». La referencia a los cuatro textos básicos de la PAC equivale a rechazar la competencia del Consejo en materia de regímenes de precios, ayudas, exacciones o limitaciones cuantitativas a la producción. Además, en el apartado 31 de la misma Resolución de 5 de mayo de 2009 observa que «*el artículo 43, apartado 3, del TFUE no establece un fundamento jurídico ni ninguna competencia autónoma que permita la adopción o la modificación de cualquiera de los actos del Consejo actualmente en vigor en el ámbito de la PAC*». En consecuencia, el Parlamento pide al Consejo que se abstenga de «*adoptar cualquiera de las medidas contempladas en el artículo 43, apartado 3, del TFUE sin consultar previamente al Parlamento*».

La Comisión en sus comentarios a la Resolución del Parlamento indica que el texto del Tratado no se corresponde con la interpretación del Parlamento sobre la articulación de los dos párrafos del artículo 43 del TFUE (¹²⁹). Según los servicios jurídicos de la Comisión,

grado) y los actos de ejecución vienen después para aplicar actos legislativos preexistentes (Derecho derivado de segundo grado)», Blumann, op.cit. p. 8.

¹²⁷ Artículo 36 del TCE, párrafo segundo: «*El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas: ...*».

¹²⁸ Resolución T6-0373/2009 sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (véase <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

¹²⁹ *Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.*

existen dos procedimientos autónomos, que se elegirán en función de las materias. No obstante, el nuevo Comisario de Agricultura, Dacian Cioloș, en sus respuestas al cuestionario de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural previas a su comparecencia, indica explícitamente que el artículo 43, apartado 3, del TFUE constituye una excepción y, por tanto, debe interpretarse de forma restrictiva. A su entender, se ha de llevar a cabo un análisis caso por caso para no vaciar de sentido el principio general de codecisión, que debe prevalecer en el ámbito agrícola. Por su parte, el Consejo todavía no se ha pronunciado formalmente sobre estas cuestiones.

Cabe pensar que las excepciones contempladas en los artículos 42 y 43, apartado 3, del TFUE difícilmente se aplicarán en la práctica, dados los problemas interinstitucionales que plantearían (del Parlamento con el Consejo, sobre el alcance del procedimiento legislativo ordinario, pero también del Consejo con la Comisión, por lo que respecta a las competencias de aplicación, que seguirían en poder de esta última). Pero, desde el punto de vista estrictamente jurídico, parece deseable establecer previamente la línea divisoria entre el procedimiento legislativo ordinario y las excepciones a favor del Consejo.

A nuestro entender, a falta de una delimitación clara de las competencias legislativas en el ámbito de la PAC, pueden surgir con frecuencia conflictos políticos y jurídicos, en especial en el marco de la *reforma fundamental de la PAC*, prevista para los años 2011/2012. Un análisis caso por caso resulta demasiado incierto. Por tanto, es necesario un *acuerdo interinstitucional de cooperación legislativa* para colmar el *vacuum juris* relativo a la estructura y los niveles de toma de decisiones de los actos agrícolas.

Por otra parte, el reparto de poderes efectuado por el TFUE entraña incluso un retroceso de la competencia parlamentaria, dado que el Parlamento ya no será consultado sobre los ámbitos cubiertos por las excepciones. Por tanto, el acuerdo interinstitucional debería resolver también el tema de la consulta al Parlamento en los casos de posible uso de las excepciones de los artículos 42 y 43, apartado 3, del TFUE.

3.2.3. Consecuencias materiales del Tratado de Lisboa sobre la PAC

Es importante señalar que las enmiendas del Parlamento a las propuestas legislativas agrícolas a menudo tienen una repercusión directa sobre el presupuesto comunitario. Este hecho explica, en parte, el retraso en la aplicación de la codecisión a la PAC. Aun cuando quedan por aclarar algunos puntos (*supra*, apartado 3.2.2), el TFUE define el procedimiento legislativo ordinario como el procedimiento de Derecho común que debe aplicarse a la PAC. Por otra parte, el TFUE elimina la distinción entre «*gastos obligatorios*» (primer pilar de la PAC) y «*gastos no obligatorios*» (segundo pilar de la PAC) (*infra*, apartado 4.2). A partir de ahora, las dos ramas de la autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo) decidirán conjuntamente sobre todos los créditos de la primera partida de gastos de la Unión (*infra*, apartado 4.1 - Cuadro 1).

En este contexto, se puede avanzar ya que la PAC sufrirá una profunda reforma con el nuevo marco financiero plurianual 2014/2020, que estará muy condicionado por la evolución de la crisis económica. Cabe esperar una reforma radical de la PAC para después de 2013, un ejercicio que las Instituciones europeas no se atrevieron a emprender en 2008, cuando se procedió a la última reforma de esta política, denominada «*balance de salud*». Para después de 2013, se habla incluso de una *refundación de la PAC*, que afectaría a sus objetivos, principios y principales mecanismos.

Resulta evidente que el Parlamento Europeo está llamado a desempeñar un papel decisivo en la definición de esta nueva PAC y de su marco financiero, sobre la base de los nuevos poderes legislativos y presupuestarios que le atribuye el TFUE.

Pero, previamente, debe consolidar sus nuevas prerrogativas. Más allá de los acuerdos interinstitucionales, destinados a interpretar el alcance de las excepciones de los artículos 43 y 43 del TFUE, el Parlamento debe mostrarse atento a las *adaptaciones de los Reglamentos de base* (en particular, sobre la OCM única y los pagos directos) ⁽¹³⁰⁾ a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En este contexto, deberá examinar cuidadosamente las nuevas normas que se adopten para los actos delegados y los actos de ejecución (*comitología*), que revisten una importancia capital en el ámbito agrícola (*infra*, apartado 3.9).

A más largo plazo, una vez definida y consolidada la nueva PAC para después de 2013, el Parlamento Europeo podrá, en su caso, tomar la iniciativa de actualizar el capítulo agrícola del TFUE recurriendo al *procedimiento de revisión simplificado* previsto en el artículo 48, apartado 6, del TUE (*infra*, apartado 3.10.1). Por fuerza hemos de constatar que el texto del capítulo agrícola del Tratado no ha sufrido cambios desde el Tratado de Roma. Los objetivos de la PAC establecidos en 1957 e inspirados en principios productivistas hoy obsoletos, nunca se han modificado. No se han integrado conceptos clave de la PAC actual como la multifuncionalidad agrícola, el desarrollo rural, el desarrollo sostenible, la calidad y la seguridad alimentaria (*food safety*), la salud pública y la lucha contra la obesidad, el bienestar animal, la ordenación del territorio, la protección de los recursos naturales y la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, el desarrollo de las energías renovables de origen agrícola, o, por último, la disciplina financiera. Lo mismo sucede con los mecanismos en vigor: los pagos dissociados a las explotaciones, la modulación de las ayudas, los instrumentos financieros (FEAGA, FEADER), la trazabilidad, la condicionalidad de las ayudas (*cross-compliance*), etc.

En último lugar, las disposiciones sobre las *cooperaciones reforzadas* (artículo 20, apartado 1, del TUE - artículos 326 y siguientes, del TFUE) (*supra*, apartado 2.3.3.b) abren una vía que debe explorarse a medio plazo con vistas al desarrollo futuro de la PAC reformada (por ejemplo, en materia de gestión de los riesgos o de desarrollo de las organizaciones interprofesionales a escala europea).

3.3. Cambios legislativos aportados a la Política Pesquera Común (artículos 38 a 44 del TFUE)

En la denominación del título III de la tercera parte del TFUE, el término «*Agricultura*» se ha completado con las palabras «*y pesca*». Además, el artículo 38, apartado 1, del TFUE dispone que la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura «*y pesca*». En principio, podría considerarse que se trata de un cambio relativamente menor, ya que, desde la creación de la Comunidad, los productos de la pesca se asimilaron a los productos agrícolas ⁽¹³¹⁾.

¹³⁰ Reglamento (CE) nº 1234/2007 (DO L 299 de 16.11.2007) y Reglamento (CE) nº 73/2009 (DO L 30 de 31.1.2009).

¹³¹ «*Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos*» (artículo 38, apartado 1, del TFUE – antiguo artículo 32, apartado 1, del TCE). En el Anexo I del Tratado figura la lista de productos agrícolas y de la pesca que se rigen por el régimen propio la PAC y la PPC.

No obstante, esta clara referencia a una política de la pesca, recogida en el artículo 43, apartado 2, del TFUE, permite hacerla autónoma de la PAC, aun cuando, por razones de economía legislativa, el TFUE introduce una nueva frase en el artículo 38, apartado 1, del TFUE para recordar que «*se entenderá que las referencias a la política agrícola común o a la agricultura y la utilización del término «agrícola» abarcan también la pesca, atendiendo a las características particulares de este sector*». En otras palabras, el TFUE renuncia a desarrollar un régimen propio de la pesca, aplicando el régimen específico «*agrícola*» al conjunto de la *Europa Verde* y la *Europa Azul*.

En este contexto, los comentarios ya efectuados sobre la PAC (*supra*, apartado 3.2.2) pueden repetirse para la PPC en su conjunto. No obstante, se imponen algunos comentarios sobre la referencia específica a «*la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca*» (TAC y cuotas) en el régimen excepcional del artículo 43, apartado 3, del TFUE, que siguen bajo la competencia del Consejo.

En el pasado, el Parlamento Europeo disponía de un derecho de consulta con relación a toda la PPC, salvo sobre la fijación de los TAC («*totales admisibles de capturas*») y las cuotas. El Consejo utilizaba un fundamento jurídico del Derecho derivado, el artículo 20 del Reglamento de base del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (¹³²), para eludir la consulta parlamentaria en el marco de la asignación de las *posibilidades de pesca* (¹³³). De hecho, el Consejo recurrió de forma reiterada a esta disposición no sólo para asignar las posibilidades de pesca, sino también para adaptar otras disposiciones de la PPC sin consultar al Parlamento.

La entrada en vigor del TFUE ha puesto fin a esta anómala situación. A partir de ahora, el procedimiento legislativo ordinario es la norma de Derecho común para toda la PPC salvo por lo que respecta a la «*fijación y el reparto de las posibilidades de pesca*» (TAC y cuotas), ámbitos a los que es aplicable la excepción del artículo 43, apartado 3, del TFUE, pero con una interpretación restrictiva (véase *supra*, apartado 3.2.2) (¹³⁴). Los términos «*fijación*» y «*reparto*» de las posibilidades de pesca deben entenderse, pues, en su sentido etimológico puro, y referirse únicamente a las cantidades o niveles de los TAC y cuotas.

Por otra parte, los acuerdos internacionales de pesca, uno de los principales capítulos de la PPC, deberán contar con la *aprobación del Parlamento* con arreglo al procedimiento del artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE. Analizaremos su régimen con el TFUE en el capítulo dedicado a los acuerdos internacionales (*infra*, apartado 3.8), pero ya ahora recordaremos que la Unión ha celebrado una amplia gama de acuerdos con Estados costeros de África, el Pacífico y los países del Norte (Noruega, Islandia, Islas Feroe y Groenlandia). A estos acuerdos se suman los celebrados con varias Organizaciones Regionales de Pesca (ORP).

Por último, hay que señalar que, lamentablemente, al igual que sucede con la PAC, el TFUE ha perdido la oportunidad de actualizar el marco general de la PPC. Un marco que ha quedado obsoleto a la luz de su evolución desde su nacimiento. Conceptos e instrumentos clave de la PPC (como el «*esfuerzo pesquero*», los «*mecanismos de conservación de los recursos pesqueros*» (TAC), los «*acuerdos internacionales de pesca*», el «*Fondo Europeo de*

¹³² Reglamento (CE) n° 2371/2002, DO L 358 de 31.12.2002.

¹³³ Ámbito que incluye las limitaciones de captura y/o del esfuerzo pesquero, la asignación de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, así como las condiciones asociadas a dichas limitaciones (artículo 20, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 2371/2002).

Pesca», etc.) todavía no se mencionan en el capítulo del Tratado relativo a la pesca. Ahora sería de desear una revisión en profundidad del Derecho primario relativo a este sector. Sin duda podrían utilizarse a tal fin los procedimientos de revisión simplificados previstos en el artículo 48, apartados 6 y 7, del TUE, al mismo tiempo que se establece, si procede, un régimen autónomo de la *Europa Azul* con respecto a la PAC (*infra*, apartado 3.10.1).

3.4. Cambios legislativos aportados a la Política Regional (artículo 3, apartados 3 y 5 del TUE y artículos 174 a 177 del TFUE)

3.4.1. Cambios de fondo y de índole procedimental en el TUE y el TFUE

El TUE amplía el ámbito de actuación de la Unión en materia de cohesión económica y social al añadir la «*cohesión territorial*» (¹³⁵). La nueva *cohesión económica, social y territorial* se convierte así en uno de los principios fundamentales de la Unión con vistas a un desarrollo armonioso y sostenible del conjunto de la Unión, complementario de la realización del mercado interior (artículo 3, apartado 3, del TUE) (¹³⁶). Por otra parte, el TUE amplía el principio de subsidiariedad a las autoridades regionales y locales (artículo 5, apartado 3, del TUE).

Por lo que respecta al TFUE, los *artículos 174 a 177* sustituyen a los artículos 158 a 162 del TCE relativos a la acción comunitaria a favor de la cohesión económica, social y territorial. Además, se ha adoptado un *Protocolo* anejo a los nuevos TUE y TFUE (¹³⁷). Para alcanzar este objetivo, la Unión se propone reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (artículo 174, párrafo segundo, del TFUE). Sobre esta base, el TFUE introduce un *nuevo párrafo en el artículo 174*, que establece prioridades entre las regiones en las que debe llevarse a cabo la acción de la Unión a favor de la cohesión económica, social y territorial: se concederá especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña (artículo 174, párrafo tercero, del TFUE).

Además de los artículos 174 a 177 del TFUE, el Tratado de Lisboa aporta otras modificaciones significativas:

- incluye la cohesión económica, social «y territorial» entre las competencias compartidas de la Unión (artículo 4, apartado 2, letra c), del TFUE) (*supra*, apartado 2.2.2 y apartado 2.3.1);
- en el artículo 14 del TFUE pone de manifiesto el papel desempeñado por los *servicios de interés económico general* en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión. En este contexto, el Protocolo n° 26 reconoce la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general (artículo primero);

¹³⁴ El apartado 32 de la Resolución del PE T6-0373/2009 de 7 de mayo de 2009 confirma esta interpretación restrictiva (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

¹³⁵ Sobre este punto, véase la nota del Departamento Temático B «*The impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*», PE 431.586, enero de 2010.

¹³⁶ Sobre esta base, las posibles cooperaciones reforzadas no pueden perjudicar la cohesión (artículo 326 del TFUE).

¹³⁷ Protocolo n° 28 (DO C 115 de 9.5.2008, p. 310).

- modifica el marco de las *ayudas nacionales* a favor de las regiones en situación de desventaja económica, con un nivel de vida anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo; el TFUE introduce una cláusula de caducidad (de cinco años) para las ayudas concedidas a las regiones de la RFA afectadas por la división de Alemania (artículo 107, apartado 2, letra c), del TFUE); e incluye también las ayudas destinadas a las regiones ultraperiféricas (artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE);
- el TFUE introduce asimismo una disposición relativa a las acciones ante el TJCE por *violación del principio de subsidiariedad*: el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos (artículo 263 del TFUE) para cuya adopción el TFUE requiera su consulta (¹³⁸);
- en último lugar, reconoce la organización de los poderes públicos a las escalas nacional, regional y local en la *Carta de los Derechos Fundamentales* de la Unión Europea.

De hecho, el Tratado no prevé una política regional, sino sólo mecanismos destinados a reforzar la cohesión económica, social y territorial. Aun cuando está prevista una posible agrupación (artículo 177 del TFUE; Protocolo n° 28), la acción comunitaria a favor de la cohesión se aplica de momento a través de varios instrumentos financieros:

- *tres fondos de finalidad estructural* (artículo 175 del TFUE): a) el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)* (artículo 176 del TFUE); b) el *Fondo Social Europeo (FSE)*, desarrollado en los artículos 162 a 164 del TFUE en el marco de la política social y de empleo; y c) el *Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola – sección «Orientación» (FEOGA-O)*, desarrollado en el artículo 40, apartado 3, del TFUE, en el marco de la PAC. Desde 2005, este último fondo ha pasado a ser el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)* (¹³⁹);
- el *Fondo de Cohesión* (artículo 177, párrafo segundo, del TFUE);
- el *Banco Europeo de Inversiones (BEI)* (artículos 308 y 309 del TFUE y Protocolo n° 5 anejo a los Tratados);
- otros instrumentos financieros no citados de forma explícita en el artículo 175 del TFUE, como el *Fondo de Solidaridad* (para responder a las catástrofes naturales) (¹⁴⁰) o el *Fondo Europeo de Pesca (FEP)*.

En este sentido, los redactores del Tratado de Lisboa dejaron pasar la oportunidad de actualizar la terminología relativa al FEOGA (FEADER) y de incluir los Fondos de Solidaridad y de Pesca en el Derecho primario.

El Tratado tampoco ha modificado el régimen procedimental de las medidas específicas a favor de las *regiones ultraperiféricas*, para las que se mantiene un *procedimiento legislativo especial* (¹⁴¹). En cambio, todas las demás acciones a favor de la cohesión económica, social y territorial se adoptarán desde ahora mediante el procedimiento legislativo ordinario (¹⁴²). Cabe observar que, antes, era el Consejo por unanimidad quien definía las misiones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural (antiguo artículo 161 del TCE - nuevo artículo 177 del TFUE).

¹³⁸ Artículo 8 del Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

¹³⁹ Reglamento (CE) n° 1698/2005, DO L 277 de 21.10.2005.

¹⁴⁰ Reglamento (CE) n° 2012/2002, DO L 3111 de 14.11.2002.

¹⁴¹ El régimen de las regiones ultraperiféricas (departamentos y territorios de ultramar franceses, Azores, Madeira e Islas Canarias) se basa en los artículos 349 y 355 del TFUE.

¹⁴² Artículos 175 y 177 del TFUE en general, artículo 178 del TFUE para el FEDER, artículo 43, apartado 2, del TFUE para la agricultura y la pesca, y artículo 164 del TFUE para el FSE.

3.4.2. Repercusión futura de la introducción de la cohesión territorial

El Tratado de Lisboa no define claramente ni el concepto de cohesión territorial, ni su repercusión sobre la aplicación de las políticas comunes. El Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión la publicación de un Libro Blanco, con el fin de consolidar la cohesión territorial (¹⁴³), sin respuesta hasta la fecha. A pesar de todo, cabe prever ya que la introducción de la dimensión territorial en la política de cohesión repercutirá en el futuro de la política regional *stricto sensu* y, en cierta medida, en todos los instrumentos financieros con finalidad estructural.

Dicha introducción podría traducirse en una mejor coordinación de *todas* las políticas sectoriales con un fuerte impacto territorial (¹⁴⁴). En ese caso, habría que adoptar un nuevo enfoque (integrado) para la toma de decisiones y la gestión de las políticas comunes, intensificando las sinergias intersectoriales a todos los niveles (local, regional, nacional y comunitario). Por otra parte, se podría introducir la evaluación de los efectos territoriales en cada política y quizás incluso realizar evaluaciones integradas de las repercusiones de todas las políticas comunes en un territorio concreto.

En este contexto, el debate sobre el futuro de la política regional y de cohesión estará influido por los resultados de la experiencia que actualmente se lleva a cabo con las *macrorregiones*, en especial la *Estrategia para el Mar Báltico*. Se trata de un intento de aplicar un nuevo enfoque, más abierto y participativo. Si este modelo de cooperación reforzada a escala de macrorregiones se desarrolla, debería integrar ineluctablemente las acciones de las políticas estructurales y de cohesión (¹⁴⁵).

Está prevista una *revisión intermedia* de la política regional para el año 2010. Habida cuenta de la importancia de la política regional en el presupuesto comunitario (Cuadro 1, *infra*, apartado 4.1), este debate estará muy condicionado por las negociaciones sobre el *nuevo marco financiero 2014/2020* (si las Instituciones europeas no deciden prorrogar las actuales perspectivas financieras *hasta 2016*) (*infra*, apartado 4.4).

¹⁴³ Apartado 24 de la Resolución T6-0163/2009 de 24 de marzo de 2009 *sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Por otra parte, varias Resoluciones del PE se han ocupado de las relaciones entre la cohesión territorial y las políticas comunes que tienen efectos territoriales: Resolución T6-0157/2009 de 26 de marzo de 2009 *sobre la complementariedad y la coordinación de la política de cohesión con las medidas en materia de desarrollo rural* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); Resolución T6-0164/2009 de 24 de marzo de 2009 *sobre la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); Resolución T6-0156/2009 de 24 de marzo de 2009 *sobre las mejores prácticas en el ámbito de la política regional y los obstáculos a la utilización de los Fondos Estructurales* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); y Resolución T6-0432/2008 de 21 de octubre de 2008 *sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

¹⁴⁴ Apartado 10 de la Resolución de 24 de marzo de 2009 sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial, anteriormente citada (T6-0163/2009). Por otra parte, en el apartado 8 de la Resolución T6-0373/2009 de 7 de mayo de 2009 se observa que la inclusión de la cohesión territorial aumentará las competencias del Parlamento para evaluar el impacto territorial de políticas clave de la Unión. Véase <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁴⁵ Los primeros resultados concretos de la Estrategia para el Mar Báltico se esperan para 2011 y, si procede, darán lugar a una revisión del enfoque adoptado y a una reflexión sobre la posibilidad y conveniencia de aplicar ese modelo de cooperación a otras regiones.

3.5. Cambios legislativos aportados a la Política Común de Transportes (artículos 90 a 100 del TFUE) y a las redes transeuropeas (artículos 170 a 172 del TFUE)

En el marco de la política de transportes, los *artículos 90 a 100 del TFUE* sustituyen a los artículos 70 a 80 del TCE. Paralelamente, los *artículos 170 a 172 del TFUE* reemplazan los anteriores fundamentos jurídicos para las redes transeuropeas (artículos 154 a 156 del TCE). La Política Común de Transportes y las acciones a favor de las redes transeuropeas se rigen por el régimen de las *competencias compartidas* (artículo 4, apartado 2, letras g) y h), del TFUE) (*supra*, apartado 2.2.2).

3.5.1. La Política Común de Transportes

Por lo que se refiere a la Política de Transportes, los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa son menores. El antiguo procedimiento de codecisión citado en los artículos 71, 75 y 80 del TCE, introducido por el Tratado de Ámsterdam, se sustituye por el *procedimiento legislativo ordinario* (artículos 91, 95 y 100 del TFUE). Además, el Tratado de Lisboa introduce la caducidad para las medidas excepcionales adoptadas por la RFA para compensar las desventajas económicas de las regiones afectadas por la división de Alemania (artículo 98 del TFUE): cinco años después de la entrada en vigor del Tratado (1 de diciembre de 2014), el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se derogue dicho artículo 98 (¹⁴⁶).

Hasta la adopción de las normas comunes aplicables a los transportes (contempladas en el artículo 91 del TFUE), el Consejo mantendrá el poder de adoptar medidas por las que se conceda una excepción (artículo 92 del TFUE). Dichas excepciones se adoptarán por unanimidad, sin la participación del Parlamento.

Al margen de los cambios en los fundamentos jurídicos específicos de la política común de transportes, hay que señalar que el Tratado de Lisboa introduce modificaciones en otros ámbitos que tendrán efectos indirectos sobre los trabajos de la Comisión TRAN. En primer lugar, el artículo 191, apartado 1, del TFUE inscribe la *lucha contra el cambio climático* entre las exigencias de la protección del medio ambiente que deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión (artículo 11 del TFUE). Sobre esta base, tras la firma del Protocolo de Kioto y habida cuenta de las medidas que seguirán a la Conferencia de Copenhague de diciembre de 2009, la política de transportes, en particular por carretera y aéreo, se verá directamente afectada por la estrategia comunitaria de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, el título «*Investigación y desarrollo tecnológico*» del TFUE añade la referencia al «*espacio*» e introduce un nuevo artículo 189 relativo a la política espacial europea. En este ámbito, la Unión dispone de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y aplicar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya (artículo 4, apartado 3, del TFUE). El programa marco plurianual sobre investigación, desarrollo tecnológico y espacio se decidirá conforme al procedimiento legislativo ordinario (artículo 182, apartado 1, del TFUE), pero los programas específicos se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo especial en cuyo marco el Parlamento sólo tendrá derecho de consulta (artículo 182, apartado 4, del TFUE).

¹⁴⁶ Esta misma disposición figura en el artículo 107, apartado 2, letra c), del TFUE en relación con las ayudas concedidas por los Estados (normas sobre la competencia). Véase el apartado 3.4.1.

En último lugar, las nuevas disposiciones sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (artículos 67 a 89 del TFUE) pueden tener repercusiones sobre la política de transportes, en especial en el marco de la cooperación judicial en materia civil y penal (artículos 81 y 82 del TFUE) y de los controles de los pasajeros. Este ámbito se ha convertido en una competencia compartida tras la desaparición del tercer pilar de los Tratados (artículo 4, apartado 2, letra j), del TFUE) (*supra*, apartado 2.2.2).

3.5.2. Las redes transeuropeas

Las orientaciones y acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas también serán adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo conforme al *procedimiento legislativo ordinario* (artículo 172 del TFUE), que sustituye al procedimiento de codecisión.

Las redes transeuropeas comprenden las infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y de energía (artículo 170 del TFUE) ⁽¹⁴⁷⁾. Contribuyen a la realización del mercado interior (artículo 26 del TFUE) y al refuerzo de la cohesión económica, social y territorial (artículo 174 del TFUE) habida cuenta de la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión (artículo 170, apartado 2, del TFUE).

3.6. Cambios legislativos aportados a las Políticas de Cultura, de Educación, de Juventud y de Deportes (artículos 165 y 167 del TFUE)

El fundamento jurídico para las acciones de la UE en el ámbito de la *cultura* figura en el *artículo 167 del TFUE*, que sustituye al artículo 151 TCE. Los objetivos de las acciones de la Unión en los ámbitos de la educación, la juventud y el deporte se contemplan en el artículo 165 del TFUE (antiguo artículo 149 TCE) ⁽¹⁴⁸⁾.

3.6.1. El deporte

Aunque ningún artículo del Tratado CE mencionaba explícitamente el deporte, la Unión Europea desempeñó un papel decisivo en este ámbito a través de la jurisprudencia del TJCE. El asunto Bosman ⁽¹⁴⁹⁾, en especial, tuvo una gran repercusión en el deporte profesional al establecer que las indemnizaciones de transferencia constituyen un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores (futbolistas) y, por tanto, son ilegales en virtud del Tratado.

Los Tratados de Ámsterdam y Niza incluyeron declaraciones relativas al deporte, pero seguía faltando un fundamento jurídico específico en el Derecho primario. El Tratado de Lisboa introduce el deporte en la lista de las competencias de apoyo, coordinación y complemento de la Unión (artículo 6, letra e), del TFUE) (*supra*, apartado 2.2.3). Además, crea un fundamento jurídico propio en *el artículo 165 del TFUE*, junto a la educación y la juventud.

¹⁴⁷ No obstante, por razones organizativas, el Parlamento ha atribuido las redes transeuropeas a la Comisión TRAN en exclusividad. Véase Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo, XI, p. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁴⁸ La formación profesional, también incluida en el Título XII del TFUE (artículo 166), no se analizará en el presente estudio ya que no se integra en las políticas estructurales y de cohesión y depende de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (véase el Anexo VII, apartado VII, del Reglamento del Parlamento Europeo).

¹⁴⁹ TJCE, asunto C-145/93 de 15.12.1995, Rec. p. 4921.

A partir de ahora, la Unión contribuirá a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa (artículo 165, apartado 1, párrafo segundo, del TFUE). La acción comunitaria en este ámbito se encaminará a desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables. Además, protegerá la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes (artículo 165, apartado 2, del TFUE) ⁽¹⁵⁰⁾.

La primera consecuencia práctica de la introducción de este nuevo fundamento jurídico en el Tratado será la aplicación de un *nuevo programa del deporte* a escala europea. Esta decisión, así como las que le sigan en este ámbito, se adoptará mediante el *procedimiento legislativo ordinario* (artículo 165, apartado 4, del TFUE).

3.6.2. La educación y la juventud

Los principales cambios en los ámbitos de la educación y la juventud son de orden procedimental. El procedimiento legislativo ordinario sustituye al procedimiento de codecisión (artículo 165, apartado 4, del TFUE).

Por otra parte, el Tratado de Lisboa introduce el fomento de la participación de los jóvenes en la *vida democrática de Europa* (artículo 165, apartado 2, párrafo quinto, del TFUE). No obstante, la Unión ya está activa en esta materia: en particular, el fomento de la participación ciudadana es uno de los principales objetivos del programa «*Juventud en acción*». Cabe pensar que la introducción de este nuevo objetivo reforzará la acción comunitaria en este ámbito.

En el marco de las acciones de ayuda humanitaria, el Tratado cita la creación de un «*Cuerpo Voluntario Europeo*» con la finalidad concreta de alentar la participación de los jóvenes europeos en este ámbito (artículo 214, apartado 5, del TFUE). Las medidas de desarrollo de este Cuerpo Voluntario se adoptarán mediante el procedimiento legislativo ordinario.

Además, el *comercio de servicios educativos* se cita explícitamente en el artículo 207, apartado 4, letra b), del TFUE. Para la negociación y celebración de acuerdos internacionales en este ámbito, el Consejo se pronunciará *por unanimidad* cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos. Se trata, pues, de un régimen de excepción con respecto a los acuerdos internacionales en general, en los que la norma es siempre la mayoría cualificada (artículo 207, apartado 4, párrafo primero, y artículo 218, apartado 8, del TFUE). No obstante, el Parlamento Europeo tiene poderes de aprobación de todos los acuerdos comerciales, en la medida en que la política comercial común se rige por el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE) (*infra*, apartado 3.8).

Finalmente, cabe señalar que *el artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* dispone que toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la

¹⁵⁰ En el apartado 27 de la Resolución T6-0373/2009 de 7 de mayo de 2009 se destaca que la Unión puede por fin tomar medidas para el desarrollo del deporte en su dimensión europea y en particular puede tomar debidamente en consideración la naturaleza específica del deporte a la hora de aplicar otras políticas europeas. Véase <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

formación profesional y permanente ⁽¹⁵¹⁾. Aunque la Carta no crea ninguna competencia ni tarea nuevas para la Unión, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados y es, pues, jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ⁽¹⁵²⁾.

3.6.3. La cultura

En el preámbulo del TUE se reconoce la herencia cultural, religiosa y humanista como fuente de inspiración de los valores de la Unión Europea. Además, el nuevo artículo 3 del TUE reconoce, entre los objetivos de la Unión, el respeto de la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

Pero el cambio fundamental aportado por el Tratado de Lisboa en materia de política cultural reside en la introducción del procedimiento legislativo ordinario (artículo 167, apartado 5, del TFUE). Hasta ahora, el Consejo decidía por unanimidad durante todo el antiguo procedimiento de codecisión. Sin embargo, esta modificación no tendrá efectos significativos en el futuro en un ámbito en que los Estados estaban acostumbrados a adoptar decisiones por consenso. Además, el Consejo mantiene su poder de adopción de recomendaciones en la materia, a propuesta de la Comisión.

Por otra parte, el *comercio de servicios culturales y audiovisuales* se cita en el artículo 207, apartado 4, letra a), del TFUE (política comercial común). El Consejo se pronunciará por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos internacionales en este ámbito, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión. Del mismo modo que sucedía con los acuerdos sobre el comercio de servicios educativos (*supra*, apartado 3.6.2), se trata de una excepción con respecto a los acuerdos internacionales, en los que la norma siempre es la mayoría cualificada (artículos 207, apartado 4, y 218, apartado 8, del TFUE) (*infra*, apartado 3.8). El Consejo ve garantizado así el respeto de la «*excepción cultural*», que la Unión siempre alega en las negociaciones de la OMC ⁽¹⁵³⁾. No obstante, el Parlamento Europeo dispone de poderes de aprobación de los acuerdos que abarquen estos ámbitos en la medida en que se rijan por el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE) (*infra*, apartado 3.8).

3.7. Cambios legislativos aportados a la Política de Turismo (artículo 195 del TFUE)

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam incluyeron el turismo entre los objetivos de la UE (artículo 3, apartado 1, letra u), TCE), sin prever los instrumentos para su realización.

El Tratado de Lisboa cita el turismo entre las competencias de apoyo, coordinación y complemento de la Unión (*supra*, apartado 2.2.3) e introduce un fundamento jurídico específico en la materia (artículo 195 del TFUE). A partir de ahora, la Unión complementará la acción de los Estados miembros, en particular promoviendo la competitividad de las

¹⁵¹ Véase http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

¹⁵² Véase el artículo 6, apartado 1, del TUE y la primera Declaración aneja al Tratado (DO C 115 de 9.5.2008, p. 19 y 337).

¹⁵³ La «*excepción cultural*» se basa en la naturaleza específica de las industrias culturales y audiovisuales y en la protección de la diversidad cultural y el pluralismo de los medios de comunicación. Además, el Protocolo n° 29 del TFUE se ocupa del sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, un tema estrechamente relacionado con el ámbito audiovisual.

empresas de la Unión en este sector, cada vez más importante para la economía europea y el empleo.

El Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciarán sobre las medidas a favor del turismo mediante el *procedimiento legislativo ordinario*. Pero queda excluida cualquier armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que las iniciativas de armonización pertenecen a la categoría de las competencias compartidas (*supra*, apartado 2.2.2).

El turismo induce una demanda considerable de servicios de transporte. Por esta razón, el Parlamento ha asignado este ámbito a la Comisión permanente TRAN (¹⁵⁴).

3.8. Cambios legislativos aportados a los acuerdos internacionales con consecuencias para las políticas estructurales y de cohesión (artículos 207 y 218 del TFUE)

En un principio, las competencias atribuidas por el Tratado a la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en el marco del *primer pilar comunitario* se desarrollaban con arreglo a un procedimiento general (antiguo artículo 300 TCE), con algunas adaptaciones para *acuerdos específicos*.

Las competencias de negociación y celebración de acuerdos relacionados con las políticas estructurales y de cohesión se encuadraban en estos *acuerdos específicos* y se limitaban a dos casos:

- en materia aduanera y de política comercial común para los acuerdos arancelarios y comerciales (antiguo artículo 133 TCE);
- en materia de acuerdos de asociación (antiguo artículo 310 TCE).

El Tratado de Niza amplió el alcance de los acuerdos internacionales (inicialmente limitado al comercio de bienes) a los servicios (antiguo artículo 133, apartado 4, TCE) (¹⁵⁵).

Con arreglo al TCE, el Parlamento Europeo no participaba en absoluto en la fase de negociación de los acuerdos internacionales. Sólo disponía de un derecho de información sobre los acuerdos de asociación ya celebrados (antiguo artículo 300, apartado 2, TCE) y únicamente se le consultaba para los acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual (antiguo artículo 133, apartado 5, TCE).

Desde la entrada en vigor del TFUE, todas las materias abarcadas por la PCC son de la *competencia exclusiva* de la Unión (apartado 2.2.1). Por tanto, ya no existirán acuerdos comerciales mixtos celebrados a la vez por la Unión y los Estados miembros. Al mismo tiempo, el TFUE lleva a cabo una reforma fundamental de este marco en sus *artículos 207 y 218*, que amplían los poderes parlamentarios.

¹⁵⁴ Véase el Anexo VII del Reglamento del Parlamento Europeo, XI, p. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁵⁵ Las revisiones sucesivas de los Tratados permitieron ampliar la lista de acuerdos internacionales del primer pilar comunitario a otras materias: la *investigación y el desarrollo tecnológico* (antiguo artículo 170 del TCE - nuevo artículo 186 del TFUE); el *medio ambiente* (antiguo artículo 174, apartado 4, del TCE - nuevo artículo 191, apartado 4, del TFUE); los *tipos de cambio y el sistema monetario* (antiguo artículo 111 del TCE - nuevos artículos 138 y 219 del TFUE), la *cooperación económica, financiera y técnica con terceros países* (antiguo artículo 181 A del TCE - nuevos artículos 212 a 214 del TFUE); y la *propiedad intelectual* (antiguo artículo 133, apartado 5, del TCE - nuevo artículo 207, apartado 4, del TFUE). Dado que estos ámbitos no afectan a las políticas estructurales y de cohesión, no los analizaremos.

3.8.1. Cambios procedimentales: papel del Parlamento Europeo en los acuerdos internacionales

El TFUE introduce el procedimiento legislativo ordinario para la *aplicación* de la Política Comercial Común (artículo 207, apartado 2, del TFUE). Este nuevo procedimiento se aplicará a partir de ahora a todos los instrumentos autónomos de política comercial: los Reglamentos de base relativos a los instrumentos de defensa comercial, el sistema de preferencias generalizadas (SPG), las medidas *antidumping*, las normas de origen, etc.

El TFUE (artículos 207, apartado 3, y 218, apartado 1) establece un procedimiento especial para la *negociación y celebración de acuerdos internacionales* que concede poderes consultivos o de aprobación al Parlamento Europeo en función de la naturaleza del acuerdo (artículo 218, apartado 6, del TFUE). Así pues, la posición del Parlamento, que, con arreglo al TCE, ni siquiera era consultado para la celebración de los acuerdos arancelarios y comerciales, mejora de forma significativa.

Además de las nuevas prerrogativas parlamentarias, este nuevo procedimiento del artículo 218 del TFUE recoge por lo que respecta al fondo todas las disposiciones del Tratado CE relativas a la firma, la celebración e incluso la suspensión de los acuerdos internacionales, incluidas, por tanto, las normas de votación en el Consejo (artículo 218, apartados 5, 6, 8 y 9, del TFUE).

El Consejo autorizará la apertura de las negociaciones, adoptará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos (artículo 218, apartado 2, del TFUE). Durante todo el procedimiento, el Consejo se pronunciará por *mayoría cualificada* (artículo 218, apartado 8, párrafo primero, del TFUE) y, de forma excepcional, cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión, *por unanimidad*. Así sucede con los acuerdos de asociación y los acuerdos de cooperación económica, financiera y técnica con los Estados candidatos a la adhesión (artículo 218, apartado 8, párrafo segundo, del TFUE).

También se pronunciará *por unanimidad* para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos: del *comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual*, así como de las inversiones extranjeras directas, cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas (artículo 207, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE); del *comercio de servicios culturales y audiovisuales*, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión (artículo 207, apartado 4, párrafo tercero, letra a), del TFUE) (véase *supra*, apartado 3.6.3); y del *comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios*, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos (artículo 207, apartado 4, párrafo tercero, letra b), del TFUE) (véase *supra* 3.6.3).

La Comisión no tiene poder para celebrar acuerdos. A lo sumo, puede ser facultada por el Consejo en «*condiciones específicas*», para aprobar las modificaciones a un acuerdo celebrado, para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado (artículo 218, apartado 7, del TFUE).

En este contexto, el Parlamento Europeo posee, en la actualidad, un auténtico poder de aprobación, en la forma de un *Dictamen conforme*, para la celebración de diversos acuerdos (artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE):

- los acuerdos de asociación (a menudo, preludio de una futura adhesión), ya citados en el TCE (antiguo artículo 310 TCE);
- los acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, también citados ya en el TCE (antiguo artículo 300, apartado 3 TCE);
- los acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión, también recogidos en el TCE (antiguo artículo 300, apartado 3, TCE);
- el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; un ámbito nuevo, introducido por el TFUE;
- los acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el *procedimiento legislativo ordinario* (desde el TFUE, incluso si no se ha adoptado según este procedimiento ningún acto interno) ⁽¹⁵⁶⁾;
- por último, los acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique un procedimiento legislativo especial si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo (ámbito nuevo, introducido por el TFUE).

Para los demás acuerdos, el Parlamento Europeo dispone de un mero *poder de consulta* (artículo 218, apartado 6, letra b), del TFUE) ⁽¹⁵⁷⁾, salvo para los que se refieran exclusivamente a la PESC, de los que el Parlamento queda excluido (artículo 218, apartado 6, párrafo primero, del TFUE).

Al margen de lo dispuesto en el artículo 218, apartado 6, del TFUE, el Parlamento posee también de *poder de aprobación* con respecto a *los acuerdos de adhesión* (artículo 49 del TUE), por medio de un Dictamen conforme emitido por la mayoría de los miembros que lo componen. Por otra parte, el TFUE no dice nada sobre los nuevos acuerdos específicos con vistas a desarrollar unas relaciones preferentes con los países vecinos de la Unión, creados por el artículo 8 del TUE ⁽¹⁵⁸⁾. En principio, deberían asimilarse a los acuerdos de asociación y, en consecuencia, recibir la aprobación del Parlamento Europeo, salvo si se considera que constituyen una especie de política exterior de proximidad, en cuyo caso se encuadrarían en la PESC, sin participación del PE.

Por otra parte, aunque el Parlamento Europeo sigue excluido de la fase de negociación de los acuerdos, el TFUE prevé que se le informe periódicamente de la marcha de las negociaciones para los *acuerdos comerciales* (artículo 207, apartado 3, del TFUE) y en todas las fases del procedimiento, para *todos los acuerdos* (artículo 218, apartado 10, del TFUE).

¹⁵⁶ Antes, sólo se requería el Dictamen conforme si un acto interno había sido adoptado en codecisión y debía modificarse en virtud del acuerdo (antiguo artículo 300, apartado 3, del TCE).

¹⁵⁷ Por ejemplo, los acuerdos de cooperación en materia penal.

¹⁵⁸ La política de vecindad fue anunciada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 13 y 14 de marzo de 2008 con vistas a relanzar el proceso euromediterráneo de Barcelona, iniciado en 1995. Los órganos de esta política de vecindad mediterránea ya han sido creados (Unión por el Mediterráneo).

3.8.2. Los acuerdos internacionales y las políticas estructurales y de cohesión

A partir de ahora, la *mayoría* de los acuerdos internacionales en el ámbito de las políticas estructurales y de cohesión se celebrarán previa *aprobación del Parlamento Europeo* siempre que abarquen materias a las que se aplique el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE) y/o tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión (artículo 218, apartado 6, letra a), inciso iv), del TFUE). Se trata, en particular, de los *acuerdos internacionales de pesca*, los *acuerdos en el ámbito de los transportes* y los *acuerdos comerciales*, bilaterales o multilaterales, relativos a los productos agrícolas y de la pesca, así como a los servicios culturales, audiovisuales y educativos.

Además, el TFUE cita explícitamente dos tipos de acuerdos que se inscriben en las políticas estructurales y de cohesión, en el marco de la Política Comercial Común (artículo 207 del TFUE):

- los acuerdos en el ámbito de los *transportes* (artículo 207, apartado 5, del TFUE), remitiendo a los artículos 90 a 100 del TFUE para el fondo y al artículo 218 para el procedimiento de negociación y celebración (apartado 3.5);
- los acuerdos en el ámbito del comercio de servicios *culturales, audiovisuales y educativos* (artículo 207, apartado 4, letras a) y b), del TFUE), a los que se aplica el procedimiento del artículo 218. No obstante, estos acuerdos internacionales son adoptados por el Consejo por unanimidad a fin de proteger la excepción cultural y garantizar el buen funcionamiento de los servicios educativos a escala nacional (*supra*, apartado 3.6.2 y apartado 3.6.3).

Paradójicamente, el TFUE no menciona en ningún momento los acuerdos internacionales de *pesca*, a pesar de ser los más numerosos. Ya se ha indicado (*supra*, apartado 3.3) que estos acuerdos específicos deben incluirse en el procedimiento del artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE (con dictamen conforme del Parlamento Europeo), en la medida en que la pesca figura entre los ámbitos a los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario (artículo 43, apartado 2, del TFUE - artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE)). Además, los *acuerdos de pesca en régimen de asociación con terceros países* (en los que el acceso a los recursos da lugar a una compensación financiera de la Unión) estarían sujetos al procedimiento del artículo 218, apartado 6, letra a), inciso iv), del TFUE en la medida en que tienen repercusiones presupuestarias importantes para la Unión (¹⁵⁹).

Por otra parte, los intercambios de los productos de la pesca están sujetos en general a las normas multilaterales adoptadas en el marco de la OMC (¹⁶⁰), que entran en el ámbito de la política comercial común – PCC (artículo 207 del TFUE). No obstante, las medidas internas de gestión se adoptan sobre la base del artículo 43 del TFUE (PPC) y, en particular, en el marco de la organización común de mercados *en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura* (¹⁶¹) (*supra*, apartado 2.3.1).

¹⁵⁹ Existen varios *tipos de acuerdos de pesca*: a) los *acuerdos de asociación*, en virtud de los cuales la flota europea obtiene acceso a los recursos como contraprestación de compensaciones financieras o de un acceso al mercado europeo con aranceles aduaneros inferiores; b) los *acuerdos de reciprocidad*, que establecen un intercambio de posibilidades de pesca entre flotas comunitarias y flotas de terceros países (del norte de Europa); c) los *acuerdos multilaterales con las organizaciones regionales de pesca* (ORP) con vistas, en particular, a prevenir la pesca ilegal; y d) los *convenios internacionales*, que alientan el uso equitativo y eficaz de los recursos pesqueros y protegen el entorno marino.

¹⁶⁰ Decisión 94/800/CE, DO L 336 de 23.12.1994.

¹⁶¹ Reglamento (CE) n.º 104/2000, DO L 17 de 21.1.2000 (Título V).

Tampoco se citan en el TFUE los acuerdos internacionales en el ámbito de la agricultura, a pesar de que el capítulo agrícola tiene una importancia capital en la mayoría de los *acuerdos preferenciales* celebrados por la Unión (con los países de la cuenca mediterránea, los países ACP, MERCOSUR, etc.). Estos acuerdos preferenciales (así como algunas concesiones unilaterales adoptadas sobre la base del sistema de preferencias generalizadas - SPG) se encuentran a caballo entre la política comercial común (artículo 207 del TFUE) y la política de cooperación con terceros países (artículos 208 a 213 del TFUE).

Basándose en el criterio de la finalidad y el objeto principal de *un acuerdo*, la Unión puede celebrar un *acuerdo específico de cooperación* (con arreglo a los artículos 209, apartado 2, o 212, apartado 3, del TFUE) o un *acuerdo comercial* (conforme al procedimiento del artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE). Paralelamente, el Parlamento Europeo y el Consejo siguen decidiendo conforme al procedimiento legislativo ordinario sobre las medidas previstas para la *aplicación de la política de cooperación* (artículo 209, apartado 1, del TFUE; artículo 212, apartado 2, del TFUE) y sobre el marco de *aplicación de la política comercial común* (artículo 207, apartado 2, del TFUE).

En todo caso, dado que el Tratado no dice nada al respecto, los intercambios agrícolas se rigen actualmente por los acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en especial, por el *Acuerdo sobre la Agricultura* ⁽¹⁶²⁾. Ya se ha indicado (*supra*, apartado 2.3.1) que el reparto de las competencias entre la PAC y la PCC fue establecido por el TJCE en su Dictamen 1/94 relativo a la OMC ⁽¹⁶³⁾. El marco general de los compromisos de la Unión con respecto a un sistema multilateral de regulación de los intercambios se rige por el artículo 207, apartado 2, del TFUE (PCC), pero las medidas internas de gestión se adoptan sobre la base del artículo 43 del TFUE (PAC) y, en particular, en el marco de *la OCM única* ⁽¹⁶⁴⁾.

3.9. Nueva tipología de actos jurídicos de la Unión Europea: examen particular de los actos delegados y los actos de ejecución (artículos 290 y 291 del TFUE)

El Tratado de Lisboa (artículo 288 del TFUE) mantiene los instrumentos jurídicos previstos por el TCE (antiguo artículo 249 TCE). No obstante, se establece una clara distinción entre los *actos legislativos* (Reglamentos, Directivas y Decisiones), adoptados conforme a un procedimiento legislativo ordinario o especial (artículo 289 del TFUE), y los *actos no legislativos* (dictámenes, recomendaciones, actos delegados, actos de ejecución) (artículos 288 a 292 del TFUE). Pero las innovaciones más importantes se refieren a los *actos delegados* (artículo 290 del TFUE) y los *actos de ejecución* (artículo 291 del TFUE).

La distinción entre actos legislativos y actos delegados y el reconocimiento de una función ejecutiva específica de la Comisión bajo el control por igual de las dos ramas de la autoridad legislativa mejorará la calidad de la legislación europea ⁽¹⁶⁵⁾. Pero todavía están por definir varios elementos de los actos delegados, así como el nuevo marco sobre los actos de ejecución.

¹⁶² Decisión 94/800/CE, DO L 336 de 23.12.1994. El Reglamento (CE) n° 3290/1994 (DO L 349 de 31.12.1994) desarrolló el acuerdo agrícola de la OMC en el ámbito interno.

¹⁶³ TJCE, Dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, Rec. I-5267.

¹⁶⁴ Reglamento (CE) n° 1234/2007, DO L 299 de 16.11.2007 (Parte III. Intercambios comerciales con terceros países).

3.9.1. Los actos delegados

El artículo 290, apartado 1, del TFUE dispone que un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar *actos no legislativos de alcance general* que completen o modifiquen determinados *elementos no esenciales* del acto legislativo.

Hay que reconocer que discernir, dentro de un acto de base, entre *elementos esenciales* y *elementos no esenciales* no resulta sencillo. No obstante, existe ya una jurisprudencia bastante afinada del TJCE que traza esta la línea divisoria (¹⁶⁶). Así, un *acto legislativo de base* podría comprender tres series de disposiciones:

- las que contienen los *elementos esenciales*, que no pueden ser objeto ni de delegación ni de ejecución: por ejemplo, las orientaciones generales de un acto, los principios generales en que se asienta o, por último, los ámbitos de aplicación de los regímenes (de regulación o de apoyo);
- las relativas a *elementos no esenciales* del acto, que pueden ser *objeto de delegación* para modificarlos o completarlos;
- y, por último, las que se refieren a elementos no esenciales que podrían ser objeto de precisión o aclaración utilizando los procedimientos ejecutivos (artículo 291 del TFUE) (*infra*, apartado 3.9.2).

Teóricamente, la práctica de los actos delegados podría amenazar la función legislativa del Parlamento. Pero hay que decir que el régimen de delegación ofrece al Parlamento muchas *garantías*:

- en primer lugar, porque debe autorizar la operación, ya que la delegación se deriva de un acto legislativo de base que el Parlamento debe haber adoptado antes en colaboración con el Consejo (artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del TFUE);
- también, porque dicho acto legislativo debe fijar «*el contenido, el alcance y la duración de la delegación*» (artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del TFUE);
- además, porque pueden fijarse otras condiciones, entre las que figuran un *poder de revocación* de la delegación a favor del Consejo o del Parlamento (artículo 290, apartado 2, letra a), del TFUE), así como un *poder de objeción* contra el acto delegado a favor de cada uno de los dos colegisladores, que pueden paralizar la entrada en vigor del acto de que se trate (artículo 290, apartado 2, letra b), del TFUE); en ambos casos, el Parlamento debe decidir por mayoría de sus miembros (artículo 290, apartado 2, párrafo tercero, del TFUE);
- por último, porque las condiciones previstas en el artículo 290 del TFUE no son exhaustivas y el Parlamento Europeo puede proponer otras utilizando su poder de enmienda en el marco de la procedimiento legislativo ordinario (por ejemplo, mostrándose más exigente en términos de información sobre las medidas adoptadas por la Comisión o en términos de control).

¹⁶⁵ Apartado 3 de la Resolución del Parlamento Europeo T6-0387/2009 de 7 de mayo de 2009. Véase <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

¹⁶⁶ Jurisprudencia basada, en particular, en la comitología agrícola: TJCE, 17 de diciembre de 1970, *Koester*, asunto 25/70, Rec. 1161; TJCE, 13 de diciembre de 1997, *Eridiana Beghin-Say*, asunto C-103/96, Rec. I-1453. Para una lista de las principales sentencias del TJCE sobre la comitología, véase en IPOLNET: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20OECJ%20rulings.pdf>.

Huelga decir que el ejercicio efectivo de estas garantías requiere una vigilancia acrecentada de las disposiciones de cada propuesta legislativa de la Comisión por cada comisión parlamentaria. Evidentemente, la delegación no puede convertirse nunca en un instrumento de legislación ordinario y el Parlamento Europeo deberá preservar su carácter excepcional. Un uso amplio de los actos delegados pondría en peligro el equilibrio institucional, el principio de transparencia y, por último, la legitimidad misma de los procedimientos legislativos de la Unión.

La controversia jurídica sobre el alcance de los actos delegados se ha abierto ya en el marco de una de las propuestas legislativas incluidas en la *Comunicación «ómnibus»* de la Comisión ⁽¹⁶⁷⁾, que establece un programa de documentación de capturas de atún rojo ⁽¹⁶⁸⁾.

En este contexto, la Comisión presentó, en diciembre de 2009, una Comunicación relativa a los nuevos *actos delegados* en aplicación del artículo 290 del TFUE ⁽¹⁶⁹⁾. En este documento, la Comisión propone una serie de modelos con fórmulas estándar para utilizar en el marco de las futuras delegaciones (en particular sobre la duración de la delegación, así como sobre el derecho de revocación / objeción). Pero hay que señalar que el TFUE no impone ninguna limitación a los poderes legislativos del PE en este ámbito. Dicho esto, los modelos propuestos no son vinculantes para los colegisladores. Así, el Parlamento sería favorable más bien a un análisis caso por caso, a fin de vigilar el debido respeto de las prerrogativas de aprobación, objeción y revocación de las delegaciones. En los próximos meses, y antes de la votación en el Pleno, la Conferencia de Presidentes de Comisión del PE deberá pronunciarse sobre el marco que regirá las delegaciones legislativas en el futuro, en respuesta a la Comunicación de la Comisión ⁽¹⁷⁰⁾.

3.9.2. Los actos de ejecución (antiguos procedimientos de «comitología»)

El Tratado de Lisboa introduce la distinción entre los actos delegados y los actos de ejecución. Antes, estos dos tipos de actos se regían por la Decisión 1999/468/CE de 28 de junio de 1999, tal como fue modificada (Decisión relativa a la comitología) ⁽¹⁷¹⁾. Ahora, la adopción de los actos delegados se regula en el acto legislativo de base (*supra*, apartado 3.9.1), mientras que, para adoptar un acto de ejecución, habrá que aprobar previamente un Reglamento que establezca «*las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión*» (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

El artículo 291, apartado 2, del TFUE establece el régimen de los actos de ejecución a favor de la Comisión o, en casos específicos de la PESC, a favor del Consejo. Sólo podrá adoptarse un acto de ejecución cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución. En caso contrario, serán los Estados miembros quienes adopten las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos de la Unión (artículo 291, apartado 1, del TFUE).

¹⁶⁷ COM (2009) 665 de 2.12.2009.

¹⁶⁸ COM (2009) 406 de 3.8.2009.

¹⁶⁹ COM (2009) 673 de 9.12.2009. Véase también el documento oficioso titulado: «*Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*», 12 de noviembre de 2009.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

¹⁷¹ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23. Versión consolidada por la Decisión 2006/512/CE (DO C 255 de 21.10.2006, p. 4). Sobre la comitología, véase «*Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology*», Conferencia de Presidentes de Comisión, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

Es importante observar que el TFUE confiere en este ámbito nuevos poderes al Parlamento. Si, con arreglo al TCE, la adopción de la Decisión relativa a la comitología era competencia del Consejo, que decidía por unanimidad, y al Parlamento sólo se le consultaba (antiguo artículo 202, tercer guión, TCE), el TFUE reserva un papel más importante al Parlamento al disponer que el Reglamento necesario deberá adoptarse conforme al procedimiento legislativo ordinario (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

Con arreglo a esta última disposición, la Comisión deberá presentar una *propuesta de Reglamento* que establezca las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución. Este nuevo marco reglamentario debería adoptarse en principio antes de junio de 2010, conforme al procedimiento legislativo ordinario. Entre tanto, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ⁽¹⁷²⁾ han decidido seguir aplicando de forma provisional las normas de la Decisión relativa a la comitología, en la medida en que el TFUE no contiene ninguna disposición transitoria que garantice la continuidad del ejercicio de las competencias de ejecución ⁽¹⁷³⁾.

Actualmente, el Parlamento debe reflexionar sobre las modalidades de participación en los nuevos procedimientos (muy complejos) que sucederán al antiguo régimen de la comitología. Podría resultar conveniente distinguir el alcance del marco (que debe introducirse en el nuevo Reglamento con vistas a un mejor control parlamentario) de su ejercicio cotidiano (dada la carga de trabajo que dicho ejercicio conllevaría para las comisiones parlamentarias). Por otra parte, sería bienvenida una mayor simplificación con respecto a los antiguos procedimientos de comitología.

3.10. Otros cambios legislativos de alcance horizontal: los procedimientos de revisión de los Tratados (artículo 48 del TUE) y el derecho de iniciativa ciudadana (artículo 11, apartado 4, del TUE y artículo 24 del TFUE)

El Tratado de Lisboa introduce *modificaciones legislativas de alcance horizontal* que potencialmente podrían *conducir a cambios* importantes en las políticas estructurales y de cohesión. Se trata, en particular, del derecho de iniciativa del Parlamento para la *revisión de los Tratados* (en particular, en el marco del procedimiento de *revisión simplificada*) y del *derecho de iniciativa ciudadana*.

3.10.1. Procedimientos de revisión simplificada de los Tratados

El artículo 48 del TUE establece tres procedimientos de revisión de los Tratados: el *procedimiento ordinario*, a través de una Convención o una Conferencia Intergubernamental (CIG), aplicable a todos los Tratados (artículo 48, apartados 2 a 5, del TUE); y dos *procedimientos de revisión simplificados*, el primero encaminado a modificar la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del TFUE (*Políticas y acciones internas de la Unión*) (artículo 48, apartado 6, del TUE), y el segundo dirigido a pasar de la

¹⁷² *Declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la aplicación del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Esta declaración se ha convertido en la solución provisional que el PE solicitaba en su Resolución de 7 de mayo de 2009 (apartado 73 de la Resolución T6-0373/2009).

¹⁷³ Cabe señalar que el Tratado de Lisboa elimina el artículo 202 del TCE, que establecía las competencias de ejecución de la Comisión atribuidas por el Consejo. Aunque el artículo 202 ha sido sustituido en esencia por el artículo 16, apartado 1, del TUE y los artículos 290 y 291 del TFUE, ha quedado un vacío jurídico que colmar a este respecto.

votación por unanimidad en el Consejo a la mayoría cualificada, o también a sustituir los procedimientos legislativos especiales para la adopción de actos legislativos por el procedimiento legislativo ordinario (artículo 48, apartado 7, del TFUE).

Nos limitaremos a comentar aquí el *primer procedimiento simplificado*, que ofrece claras posibilidades de revisión de las políticas estructurales y de cohesión *por iniciativa del Parlamento Europeo*, sin que por ello puedan aumentar las competencias atribuidas a la Unión (artículo 48, apartado 6, párrafo tercero, del TUE).

Así, el Parlamento Europeo podrá presentar *al Consejo Europeo* proyectos de *revisión de la totalidad o parte de los capítulos del TFUE* relativos a las políticas estructurales y de cohesión: agricultura y pesca (artículos 38 a 44 del TFUE); transportes (artículos 90 a 100 del TFUE); educación, juventud y deporte (artículo 165 del TFUE); cultura (artículo 167 del TFUE); redes transeuropeas (artículos 170 a 172 del TFUE); cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178 del TFUE); y turismo (artículo 195 del TFUE). En cambio, este procedimiento simplificado no podrá utilizarse para revisar el capítulo de los acuerdos internacionales (incluidos en la quinta parte del TFUE – Acción exterior de la Unión) (*infra*, apartado 3.8) ni para modificar las disposiciones financieras (incluidas en la sexta parte del TFUE) (*infra*, apartado 4).

El TFUE se propone evitar la convocatoria de una Convención o una CIG para los procedimientos simplificados. No obstante, reserva el poder de adopción final de las modificaciones al Consejo, que se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. También prevé la obligación de ratificación por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo 48, apartado 6, párrafo segundo, del TUE).

Este primer procedimiento simplificado resulta especialmente prometedor para la actualización y la adaptación del capítulo *Agricultura y pesca* (título III de la tercera parte del TFUE), obsoleto a la luz de la evolución seguida por la PAC y la PPC (véase *supra*, apartado 3.2 y apartado 3.3). El Parlamento Europeo podría, pues, someter al Consejo Europeo un proyecto de actualización de este capítulo introduciendo los principios que ahora rigen estas dos políticas y sus principales mecanismos.

Quizás sea demasiado pronto para emprender hoy esta iniciativa, de carácter altamente político. Pero, habida cuenta de que la PAC y la PPC serán reformadas en profundidad de aquí a la entrada en vigor de las nuevas perspectivas financieras, el Parlamento podría presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión del Derecho primario para después de 2014, con el fin de consolidar los posibles nuevos marcos del Derecho derivado previamente adoptados.

3.10.2. El derecho de iniciativa ciudadana

El artículo 11, apartado 4, del TUE prevé que un grupo de *al menos un millón de ciudadanos* de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar *la iniciativa de invitar a la Comisión Europea*, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante Reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y

condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten (artículo 11, apartado 4, párrafo segundo, del TUE; artículo 24, párrafo primero, del TFUE).

En este marco, la Comisión acaba de presentar un *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea* (¹⁷⁴), que responde a la Resolución del Parlamento Europeo adoptada el 7 de mayo de 2009 (¹⁷⁵). Tiene por objeto consultar a todas las partes interesadas sobre los principales puntos en torno a los cuales se articulará el futuro Reglamento sobre el procedimiento y las modalidades de uso de este nuevo instrumento institucional. En principio, la propuesta legislativa está prevista para los próximos meses, con vistas a su entrada en vigor antes de diciembre de 2010.

La consulta lanzada con el Libro Verde comprende los siguientes puntos: *número mínimo de Estados miembros* de los que deben proceder los ciudadanos (la Comisión sugiere fijar el umbral en una cuarta parte de los Estados miembros, al igual que propone el PE en su Resolución) (¹⁷⁶); *número mínimo de firmas* por Estado miembro (la Comisión propone el 0,2 % de la población de cada Estado miembro participante, porcentaje que equivale al umbral preconizado por el PE, 1/500 de la población) (¹⁷⁷); *edad mínima de los participantes* (la Comisión sugiere 16 o 18 años, y el Parlamento remite a la legislación sobre el derecho de voto de cada Estado miembro) (¹⁷⁸); y *forma y redacción de la iniciativa ciudadana* y exigencias relativas al procedimiento, en particular sobre la recogida, verificación y autenticación de las firmas (el PE propone un procedimiento específico en cinco fases) (¹⁷⁹).

El derecho de iniciativa ciudadana conferirá una nueva dimensión a la democracia europea y alimentará el debate público en torno a las políticas comunes, en especial las políticas estructurales y de cohesión. Más concretamente, permitirá a los ciudadanos de la Unión participar de forma directa en la aplicación de las políticas y acciones comunes en vigor. Además, con vistas a las *reformas fundamentales previstas para algunas políticas comunes (PAC, política regional, PPC)*, el derecho de iniciativa ciudadana confirmará el papel de la sociedad civil en la elaboración y la *revisión del Derecho europeo* y, de forma implícita, en la *decisión de nuevas perspectivas financieras*. En este contexto, el derecho de iniciativa ciudadana contribuirá a crear un auténtico espacio público europeo de debate sobre las *prioridades y estrategias comunitarias ante los principales retos de la Unión* (por ejemplo, globalización comercial y financiera, definición y defensa del modelo social europeo, lucha contra el cambio climático, declive demográfico, lucha contra el hambre y las crisis alimentarias, desarrollo sostenible, etc.).

El Parlamento Europeo, como única Institución de la UE elegida por sufragio universal directo, no puede sino celebrar la introducción de la iniciativa ciudadana en los Tratados. Paralelamente, deberá seguir con atención los resultados de las iniciativas concretas y, en su caso, adaptar la planificación de su trabajo legislativo.

¹⁷⁴ COM (2009) 622 de 11.11.2009.

¹⁷⁵ T6-0389/2009, Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 por el que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>).

¹⁷⁶ Apartado 1 del anexo a la Resolución de 7 de mayo de 2009 anteriormente citada.

¹⁷⁷ Apartado 2 del anexo a la Resolución de 7 de mayo de 2009, anteriormente citada.

¹⁷⁸ Apartado 3 del anexo a la Resolución de 7 de mayo de 2009, anteriormente citada.

¹⁷⁹ Apartados 4 y siguientes del anexo a la Resolución de 7 de mayo de 2009, anteriormente citada.

4. CAMBIOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA

4.1. Principales efectos sobre las políticas estructurales y de cohesión

El Tratado de Lisboa contiene cambios significativos desde el punto de vista financiero con respecto a los Tratados y la normativa derivada en vigor, en especial por lo que respecta a las relaciones interinstitucionales y los procedimientos de toma de decisiones. Introduce un nuevo título II en la sexta parte del TFUE que consta de seis capítulos y quince artículos (¹⁸⁰). De hecho, el nuevo Tratado recoge sin modificaciones de fondo las disposiciones financieras autorizadas por la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2004.

La mayoría de las nuevas disposiciones financieras son de alcance general. No obstante, tienen efectos particulares sobre los gastos de las políticas estructurales y de cohesión, que, no lo olvidemos, representan hoy la mayoría del presupuesto comunitario (73,7 % en 2010) (Cuadro 1). Las más afectadas serán la PAC (42 % del presupuesto) y la política regional (28 %), las dos políticas más importantes en términos de gastos de la Unión.

Cuadro 1: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN - PRESUPUESTO 2010

PRESUPUESTO 2010 DE LA COMISIÓN		
	Compromisos (millones de euros)	% Total
Agricultura y desarrollo rural	58 080,71	41,9 %
Política regional	38 896,65	28,1 %
Transportes	2 296,49	1,7 %
Educación y cultura	1 821,86	1,3 %
Asuntos marítimos y pesca	1 001,19	0,7 %
Turismo	4,60	0,0 %
Políticas estructurales y de cohesión	102 101,50	73,7 %
Total Presupuesto de la Comisión (¹⁸¹)	138 515,40	100 %

Fuente: Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2010. Resumen de datos. Enero 2010 (http://ec.europa.eu/presupuesto/library/publications/presupuesto_in_fig/syntchif_2010_fr.pdf).

¹⁸⁰ Artículos 310 a 325 del TFUE.

¹⁸¹ Agricultura: Capítulo 05; Política regional: Capítulo 13; Transportes: 06 02, 06 03 y otros créditos del Capítulo 06; Educación y cultura: Capítulos 09 (Sociedad de la información y medios de comunicación) y 15 (Educación y cultura) y línea 09 06 (Política audiovisual y programa MEDIA); Pesca: Capítulo 11; Turismo: 02 02 08.

Los *principales elementos* del Tratado de Lisboa relativos al marco financiero son (¹⁸²):

- la simplificación del procedimiento presupuestario anual mediante la *supresión de la distinción entre gastos obligatorios (GO) y no obligatorios (GNO)*, la *desaparición del anteproyecto de presupuesto (APP)* y la *eliminación de la segunda lectura por el PE*;
- la formalización de un *nuevo procedimiento presupuestario anual* análogo al procedimiento legislativo ordinario, con una *sola lectura y conciliación* entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria;
- la consolidación del *marco financiero plurianual* en el TFUE;
- la puesta en práctica de la nueva «*constitución financiera*» por medio de:
 - a) la adopción de un *nuevo Reglamento que contenga el marco financiero plurianual*;
 - b) *la adaptación del Reglamento financiero* existente a los nuevos principios que rigen la adopción y la ejecución del presupuesto; y
 - c) en su caso, la aprobación de un *nuevo acuerdo interinstitucional sobre las normas relativas a la colaboración* de las Instituciones durante el procedimiento presupuestario anual que no estén incluidas en los dos instrumentos jurídicos precedentes (¹⁸³) (*infra, apartado 5.a*).

4.2. Supresión de la distinción entre GO y GNO

El antiguo TCE distinguía, en sus artículos 272 y 273 (¹⁸⁴), *dos categorías de gastos*:

- a) los «*gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste*» (GO), en particular los gastos relativos a los mercados y las ayudas del *primer pilar de la PAC* o a los acuerdos internacionales, sobre los cuales el Consejo, primera rama de la autoridad presupuestaria, tenía la última palabra en la adopción del presupuesto anual;
- b) los «*gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste*» (GNO), en los que el Parlamento Europeo (segunda rama de la autoridad presupuestaria) mantenía su competencia de decisión dentro de un tipo máximo de aumento en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso y respetando el principio de equilibrio entre gastos e ingresos.

Para *simplificar* el procedimiento de adopción del presupuesto anual, el TFUE *elimina esta distinción* en los nuevos artículos 314 (antiguo 272) y 315 (antiguo 273). Ahora, las dos ramas de la autoridad presupuestaria decidirán *conjuntamente sobre todos* los gastos

¹⁸² Para una visión global de la ejecución del marco financiero existente en la última legislatura (2004/2009), véase «*The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures*», PE, Departamento Temático D – Asuntos Presupuestarios, PE 411.271, 30.7.2009.

¹⁸³ En espera del nuevo marco financiero, una Resolución del PE muy reciente (T7-0067/2009 de 12.11.2009) adoptó unas *directrices procedimentales transitorias sobre cuestiones presupuestarias en vista de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Se ocupa, en particular, de la ejecución del presupuesto, la adopción de los presupuestos rectificativos, la autorización de las transferencias y las modalidades de colaboración interinstitucional (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁴ Artículo 272, apartado 4, párrafo segundo; artículo 272, apartado 9, párrafos primero y cuarto, y artículo 273, párrafo tercero.

presupuestarios. Así, el Consejo adquiere poderes de decisión en relación con los GNO y el Parlamento los gana con respecto a los GO ⁽¹⁸⁵⁾.

No obstante, la distinción entre GO y GNO todavía se mantiene en el *Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera* ⁽¹⁸⁶⁾, así como en la *reglamentación financiera general en vigor* ⁽¹⁸⁷⁾, que a partir de ahora será adoptada conforme al procedimiento legislativo ordinario por el Parlamento y el Consejo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas (artículo 322 del TFUE). Por consiguiente, habrá que introducir modificaciones en el marco de los trabajos de actualización del Acuerdo Interinstitucional y del Derecho financiero derivado. Sobre esta base, la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 sobre los aspectos financieros del Tratado de Lisboa ⁽¹⁸⁸⁾ se pronuncia a favor de la revisión del Reglamento financiero, incluyendo las disposiciones directamente afectadas por el Tratado de Lisboa (apartado 50 de la Resolución de 7 de mayo de 2009). El Parlamento recuerda asimismo la necesidad de alcanzar un acuerdo interinstitucional que permita una transición óptima hacia los nuevos actos jurídicos y los nuevos procedimientos de decisión (apartados G, 51, 52 y 53).

4.3. Nuevo procedimiento especial para la adopción del presupuesto anual

El TFUE inscribe un nuevo capítulo «Presupuesto anual de la Unión» en el título «Disposiciones financieras» ⁽¹⁸⁹⁾ que modifica y simplifica el procedimiento presupuestario existente.

Con arreglo al antiguo procedimiento (artículo 272 TCE), la Comisión presentaba, en torno al mes de mayo, un *anteproyecto de presupuesto (APP)* que incluía una previsión de ingresos y una previsión de gastos. El Consejo establecía, por mayoría cualificada, el *proyecto de presupuesto (PP)*, a más tardar el 1 de septiembre del año precedente al de su ejecución, y lo remitía al Parlamento Europeo a más tardar el 5 de octubre. En general, el Consejo adoptaba su PP en el mes de *julio* y el PE votaba en comisión en septiembre y en el Pleno, por *mayoría simple*, en octubre.

El *nuevo artículo 314* del TFUE *elimina el APP* e instituye un *procedimiento legislativo especial* para la adopción del presupuesto anual en *concertación* entre el PE y el Consejo (las dos ramas de la autoridad presupuestaria). A partir de ahora, las dos lecturas se sustituyen por una *lectura única*: la Comisión presentará su propuesta de PP a más tardar el *1 de septiembre* (artículo 314, apartado 2, del TFUE). El Consejo adoptará su *posición* y la transmitirá al PE a más tardar el *1 de octubre*, informando de las razones que le hayan

¹⁸⁵ Hay que resaltar que, tras el Tratado de Lisboa, todavía se mantiene una diferenciación entre los créditos presupuestarios, a saber: a) los *créditos disociados (CD)*, destinados a financiar acciones plurianuales, que comprenden *créditos de compromiso* y *créditos de pago*; b) los *créditos no disociados (CND)*, que permiten garantizar el compromiso y el pago de los gastos durante cada ejercicio.

¹⁸⁶ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006, p.1 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>). Los GO/GNO se mencionan en los apartados 13, 23, 34 y 36, y en el Anexo II, apartados B y C.5. Este acuerdo fue modificado últimamente por la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 2009/407/CE (DO L 132 de 29.5.2009 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:FR:PDF>).

¹⁸⁷ Reglamento (CE) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 248 de 16.9.2002) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>) y Reglamento (CE) n° 2342/2002 de la Comisión (DO L 357 de 31.12.2002).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁹ DO C 115 de 9.5.2008, pp. 183-185.

llevado a modificar la propuesta de la Comisión (artículo 314, apartado 3, del TFUE). Hay que recordar que, antes, el Consejo no tenía que dar ninguna razón sobre las reducciones que decidía.

La Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 (apartado 30) ⁽¹⁹⁰⁾ plantea el hecho de que el nuevo procedimiento y su lectura única ya no permitirán *de facto* que las Instituciones corrijan su posición en segunda lectura como ocurría anteriormente. Por tanto, el Parlamento deberá *ajustar sus prioridades políticas* en una fase temprana y adaptar, en consecuencia, su enfoque y organización operativos de modo que permitan alcanzar la totalidad de los objetivos fijados. Aunque el TFUE indica los plazos generales del nuevo procedimiento presupuestario anual, no establece *fechas precisas para los trabajos parlamentarios*. En consecuencia, habrá que fijar un calendario pragmático similar al actual que permita, a la vez, afirmar las prioridades parlamentarias y la aplicación de los mecanismos de concertación establecidos en el Tratado en el momento oportuno (apartados 31 y 32 de la Resolución anteriormente citada) ⁽¹⁹¹⁾.

El nuevo procedimiento establece *tres votaciones parlamentarias*:

- a) La primera votación, por *mayoría cualificada* y en un plazo de *cuarenta y dos días desde la transmisión de la posición del Consejo* ⁽¹⁹²⁾, tendrá por objeto las *enmiendas* al PP (artículo 314, apartado 4, del TFUE). El TFUE no contiene disposiciones relativas al desarrollo de esta votación en el Pleno, que fijaría la *posición del PE* sobre el conjunto de los créditos y cerraría la fase de lectura. Pero no hay razones de peso para no mantener el procedimiento en vigor, con un informe y una Resolución del Pleno sobre el PP, acto legislativo que en la actualidad permite fijar las líneas estratégicas e introducir proyectos piloto y acciones preparatorias. Tal como señaló el Parlamento el 7 de mayo de 2009 (apartado 34), la Resolución que preceda a la primera reunión de concertación tendrá mayor importancia ya que permitirá al Parlamento exponer formalmente sus prioridades presupuestarias sin estar condicionado por consideraciones tácticas derivadas de la posición del Consejo. Las comisiones especializadas deberían participar estrechamente (como hacen hoy) en los trabajos de la Comisión de Presupuestos (COBU) con vistas a la redacción del proyecto de Resolución.
- b) La segunda votación, por *mayoría simple*, tendrá por objeto los resultados del *Comité de Conciliación*, que reunirá a representantes del Consejo y un número igual de representantes del Parlamento Europeo cuando existan divergencias interinstitucionales sobre el *proyecto de presupuesto enmendado* (artículo 314, apartado 5, del TFUE). Esta votación en el Pleno podría tener lugar hacia mediados de *noviembre* en caso de alcanzarse un acuerdo en el Comité de Conciliación (artículo 314, apartado 6, del TFUE).
- c) Hay que añadir aún una *tercera variante de votación* en el caso concreto de que *el Consejo rechazara el proyecto conjunto*. En esta última hipótesis, la votación del PE tendría por objeto confirmar en su totalidad o en parte las enmiendas adoptadas en la lectura única (artículo 314, apartado 7, letra d), del TFUE). Dicho

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

¹⁹¹ Sobre el calendario del nuevo procedimiento presupuestario véase «*Working document of the implications of the Treaty of Lisbon for the annual budgetary procedure*», Comisión de Presupuestos, ponentes Sidonia Elzbieta Jedrezejewska y László Surján, DT/804312EN.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

¹⁹² Dado que el Consejo debe comunicar su posición antes del 1 de octubre (artículo 314, apartado 3, del TFUE), la votación en el Pleno del Parlamento Europeo podría tener lugar en torno a mediados de octubre (Véase *Documento de trabajo* de 9.2.2010 anteriormente citado).

esto, el PE, por *mayoría cualificada* (mayoría de los miembros y tres quintas partes de los votos emitidos), tendría la última palabra sobre el presupuesto anual.

Además de la lectura única, entre las principales novedades del procedimiento presupuestario anual del TFUE, cabe destacar:

- a) el decisivo papel atribuido al *Parlamento Europeo al final del procedimiento* (artículo 314, apartado 7, del TFUE): 1) el texto del Comité de Conciliación («*texto conjunto*») no se considerará adoptado si el Parlamento Europeo se opone a ello (por mayoría de los miembros que lo componen); 2) si el Consejo rechaza el texto conjunto mientras el PE lo aprueba, o bien éste entra en vigor tal cual, o bien el Parlamento Europeo puede imponer las enmiendas que había adoptado en su primera lectura del proyecto de presupuesto, por mayoría cualificada (mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos). En este contexto, si el PE y el Consejo no consiguen aprobar un «*texto conjunto*» en 21 días, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto (PP) (artículo 314, apartado 7, letras b) y c), y artículo 314, apartado 8, del TFUE)⁽¹⁹³⁾;
- b) el derecho de iniciativa que adquiere la Comisión, que le permite modificar el proyecto de presupuesto hasta el momento en que se convoque el Comité de Conciliación (artículo 314, apartado 2, párrafo segundo)⁽¹⁹⁴⁾;
- c) y, en último lugar, la función capital desempeñada por el *Comité de Conciliación*, que encarna el diálogo interinstitucional entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria.

El *Comité de Conciliación* estará compuesto, de forma paritaria, por los miembros del Consejo o sus representantes y un número igual de miembros que representen al Parlamento (artículo 314, apartado 5, del TFUE). El TFUE no establece el número exacto de miembros ni el nivel de representación política del Consejo, dos temas sin duda muy delicados, que se dejan a cada Institución. Además, es necesario que se alcance, en el plazo más breve posible, un acuerdo entre el PE y el Consejo que establezca el modo de funcionamiento del Comité de Conciliación (apartado 41 de la Resolución de 7 de mayo de 2009). La experiencia adquirida en los anteriores comités de conciliación *legislativos*⁽¹⁹⁵⁾ debería facilitar en principio el acuerdo sobre los procedimientos y la organización interna del Comité de Conciliación con vistas al nuevo procedimiento presupuestario (por ejemplo, las presidencias del Comité; la composición de la secretaría o del personal de apoyo y sus funciones; la documentación que debe elaborarse y traducirse; las modalidades de trabajo o de reunión – diálogos tripartitos, grupos técnicos interinstitucionales; el calendario; las

¹⁹³ Además, si, al iniciarse un ejercicio presupuestario, aún no se ha adoptado definitivamente el presupuesto, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el *capítulo correspondiente* del presupuesto del ejercicio precedente, *sin que pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos para el mismo capítulo en el proyecto de presupuesto* (artículo 315 del TFUE).

¹⁹⁴ En este contexto, la Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 (apartado 45) llama la atención sobre el hecho de que la norma en virtud de la cual la Comisión no puede modificar su proyecto después de la convocatoria del Comité de Conciliación ya no permite el recurso a la tradicional nota rectificativa del otoño para tener en cuenta las previsiones actualizadas para la política agrícola y sus repercusiones presupuestarias. El PE considera que, en tal caso, el procedimiento más adecuado sería la presentación por la Comisión de un proyecto de «*presupuesto rectificativo específico*» (PRE), una vez que todos los datos agrícolas se hayan fijado definitivamente.

¹⁹⁵ Artículo 68 del Reglamento del PE (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>). También se puede consultar la guía «*Codécision et conciliation. Comment le Parlement légifère dans le cadre du traité de Lisbonne*» (DV/795985FR.doc).

normas de negociación, votación y/o procedimiento en general; etc.). En principio, el *nuevo Reglamento financiero*, que sustituirá al de 2002 (véase la nota 188), debería incluir las normas de funcionamiento del Comité de Conciliación (apartado 50 de la Resolución de 7 de mayo de 2009). También parece previsible un nuevo acuerdo interinstitucional para establecer las normas de colaboración durante el procedimiento presupuestario anual (véase *supra*, apartado 4.1 e *infra*, apartado 5.1).

Algunas decisiones conciernen *únicamente al Parlamento Europeo*. El Pleno se ha pronunciado ya a favor de que la delegación del Parlamento Europeo en el Comité de Conciliación esté presidida por el Presidente de la Comisión de Presupuestos e integre, además de a los miembros de dicha comisión, a miembros de las comisiones parlamentarias especializadas en caso de que sea objeto de negociación un asunto específico que se inscriba en su ámbito de competencias (apartado 40 de la Resolución de 7 de mayo de 2009).

El Reglamento del PE ya ha sido modificado para integrar el nuevo procedimiento presupuestario (¹⁹⁶): está previsto que, cada año, con anterioridad a la votación del Parlamento sobre la posición del Consejo, los grupos políticos nombrarán a los miembros de la delegación, preferiblemente de entre los miembros de la comisión competente para asuntos presupuestarios y de las demás comisiones interesadas. La delegación estará encabezada por el Presidente del Parlamento Europeo, que podrá delegar esta función bien en un Vicepresidente que cuente con experiencia en asuntos presupuestarios, bien en el presidente de la comisión competente para asuntos presupuestarios (la COBU). No obstante, todavía queda por concretar la representación en el Comité de Conciliación de las comisiones que se ocupan de las políticas estructurales y de cohesión, que tienen una mayor repercusión presupuestaria (por ejemplo, AGRI o REGI).

Por lo que respecta a cuestiones más concretas relativas a la organización interna (por ejemplo, el alcance del mandato del Pleno a los representantes parlamentarios en el Comité de Conciliación y el margen de negociación; la interacción entre la secretaría del Comité de Conciliación y la secretaría de la Comisión de Presupuestos (COBU); las relaciones entre el Comité de Conciliación, la COBU, el resto de las comisiones especializadas y los grupos políticos; la función de las comisiones especializadas con vistas a la segunda votación de confirmación de las enmiendas; etc.), se podrá tener en cuenta la experiencia adquirida en el ámbito legislativo (¹⁹⁷).

4.4. Consolidación del marco financiero plurianual y de la disciplina financiera en el TFUE

El artículo 270 del TCE queda derogado y las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria se introducen en el nuevo artículo 310, apartado 4, del TFUE (antiguo 268) que cita también el «*marco financiero plurianual*».

De hecho, el Tratado recoge y actualiza la mayoría de las disposiciones sobre las perspectivas financieras plurianuales en vigor en el *Acuerdo Interinstitucional sobre*

¹⁹⁶ Artículo 75 quinquies («*Conciliación presupuestaria*») (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>).

¹⁹⁷ Además, el artículo 75 quinquies del Reglamento del PE establece que los artículos 68 y 69 relativos a la conciliación legislativa serán de aplicación en el ámbito presupuestario.

disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (¹⁹⁸). Dicho esto, el «*marco financiero plurianual*» (MFP) y sus normas se integran por primera vez en el Derecho primario a través del artículo 312 del TFUE.

Las disposiciones del Tratado de Lisboa confirman la *duración* del MFP existente (cinco años) (artículo 312, apartado 1, del TFUE), establecen un *procedimiento legislativo especial* para la adopción del *Reglamento* que fijará los importes de los límites máximos anuales de créditos y sustituirá al Acuerdo Interinstitucional en vigor (artículo 312, apartado 2, del TFUE) y, por último, formalizan el contenido de la programación plurianual comunitaria, sobre la base de *categorías de gastos* correspondientes a los grandes sectores de actividad de la Unión (artículo 312, apartado 3, del TFUE) (¹⁹⁹).

En este contexto, tras la entrada en vigor del Tratado, deben iniciarse las negociaciones con vistas a la adopción del *nuevo Reglamento* para la actualización de las normas sobre la disciplina presupuestaria y las perspectivas financieras. Dicho Reglamento será aprobado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo con arreglo al *procedimiento especial* ya mencionado.

Hay que señalar que el Consejo se pronunciará por unanimidad sobre este nuevo Reglamento, previa *aprobación* por el Parlamento Europeo por mayoría de sus miembros. El PE lamenta que la decisión sobre el marco financiero plurianual deba ser adoptada por el Consejo por unanimidad, lo que dificulta el procedimiento de toma de decisiones y favorece una negociación sobre la base de un "mínimo común denominador" (apartado 8 de la Resolución de 7 de mayo de 2009). Por consiguiente, anima al Consejo Europeo a recurrir, tan pronto como sea posible, a la cláusula que le permite pronunciarse por mayoría cualificada para aprobar el MFP, previa adopción de una decisión por unanimidad (artículo 312, apartado 2, párrafo segundo).

El PE lamenta, asimismo, que sólo se le conceda un derecho de aprobación y no verdaderas competencias de codecisión sobre el nuevo Reglamento (apartado 9 de la Resolución de 7 de mayo de 2009). No obstante, insiste en que el Tratado de Lisboa ha previsto que las Instituciones realicen todos los esfuerzos necesarios desde el inicio del procedimiento para garantizar su éxito final (artículo 312, apartado 5, del TFUE). Por tanto, pide al Consejo que esté dispuesto a entablar un *diálogo político estructurado* con el Parlamento para tener plenamente en cuenta las prioridades de este último.

Finalmente, cabe señalar que el PE en sus Resoluciones de los días 25 de marzo (²⁰⁰) y 7 de mayo de 2009 (²⁰¹) propone la prórroga y adaptación de las actuales perspectivas financieras 2007/2013 *hasta 2016*, para que el próximo MFP de cinco años entre en vigor, a más tardar, en 2017. Así, el MFP coincidiría con los mandatos del Parlamento Europeo y de la Comisión y podría integrarse mejor en una lógica global de programación estratégica interinstitucional. A este respecto, hay que reconocer que la prórroga de las perspectivas

¹⁹⁸ Ya citado (nota a pie de página n° 187): DO C 139 de 14.6.2006, p.1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>)

¹⁹⁹ La Resolución T6-0387/2009 de 7 de mayo de 2009 del Parlamento (apartado 50) solicita que la programación financiera se base en un «*programa de legislatura*» o «*contrato*», decidido por el Parlamento, el Consejo y la Comisión al comienzo del mandato de la Comisión (en su caso, en la forma de un acuerdo interinstitucional) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

²⁰⁰ Resolución T6-0174/2009 de 25 de marzo de 2009 sobre la revisión intermedia del marco financiero 2007/2013, apartados H, 7.b) y 7.c) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352¬iceType=null&language=fr>)

²⁰¹ Resolución anteriormente citada T6-0374/2009 (apartados 11, 13 y 16) y Resolución anteriormente citada T6-0387/2009 (apartados J, 50 y 51) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

financieras actuales vendría muy bien en un contexto de crisis económica y financiera como el actual. Al hacer posible el retorno progresivo al Pacto de Estabilidad junto con un enérgico relanzamiento de las economías de los 27, la prórroga facilitaría sin duda los debates sobre el futuro financiero de la Unión.

5. EPÍLOGO: SOBRE LA APLICACIÓN PROGRESIVA DEL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa marca un auténtico giro en la evolución institucional de la Unión. Aunque los nuevos Tratados consolidados no pueden asimilarse a una Constitución en sentido formal, sí pueden definirse, en cambio, como una Constitución en sentido material con arreglo a una larga jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa reconoce plenamente al Parlamento Europeo como una de las dos ramas del poder legislativo y presupuestario de la Unión (artículo 14, apartado 1, del TUE). No obstante, todavía hay vacíos que colmar relacionados con el ejercicio de las nuevas competencias y las nuevas herramientas que van a utilizarse. En ocasiones, las competencias y/o los procedimientos están determinados por los Tratados, pero no con total claridad, por lo que se prestan a interpretaciones contradictorias. En otros casos, aunque no exista una referencia explícita en el nuevo Derecho primario, pueden derivarse, de forma implícita, nuevas competencias parlamentarias del papel de colegislador introducido por el Tratado de Lisboa.

El Parlamento Europeo, como principal beneficiario del nuevo Tratado, deberá pues mantener un pulso con las demás Instituciones para que se reconozcan por completo sus nuevas prerrogativas. En realidad, nos encontramos en una fase de transición que resultará decisiva para el futuro.

a) Retos reglamentarios inmediatos

En los próximos meses, los diputados al Parlamento Europeo deberán pronunciarse sobre varias *propuestas reglamentarias* de la Comisión con el fin de completar el marco jurídico derivado del Tratado: sobre la iniciativa ciudadana, sobre las nuevas normas de comitología y, ante todo, sobre la nueva «*constitución financiera*» de la Unión ⁽²⁰²⁾. Se esperan hasta seis «*paquetes*» *legislativos* en el ámbito financiero:

- a) El *primer paquete*, que debe presentarse en febrero de 2010, contemplará: las *modificaciones transitorias del Reglamento financiero* para adaptarlo al Tratado de Lisboa (eliminación de los GO y los GNO; nuevas normas para las transferencias), que deberán decidirse en codecisión; la *propuesta de Reglamento sobre el marco financiero plurianual*, que decidirá el Consejo por unanimidad con la aprobación del PE; y las propuestas de la Comisión para el *nuevo acuerdo interinstitucional* sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, que negociarán el Parlamento, el Consejo y la Comisión.
- b) El *segundo paquete*, también previsto para febrero de 2010, englobará la propuesta sobre el *Servicio Europeo de Acción Exterior*, en consulta; la *adaptación de las normas financieras* en vigor, en codecisión; las nuevas *normas de la función pública*, sujetas a codecisión; y una propuesta sobre las *enmiendas al Presupuesto*.

²⁰² Expresión empleada en la Resolución del PE T7-0067/2009 de 12 de noviembre de 2009, apartado C.

- c) El *tercer paquete*, que se presentará a finales de abril de 2010, incluirá el *proyecto de Presupuesto 2011* y la propuesta sobre *la evaluación del Acuerdo Interinstitucional 2007/2013* ⁽²⁰³⁾.
- d) El *cuarto paquete*, previsto para mayo de 2010, incluirá la propuesta de *revisión trienal de las normas financieras*.
- e) El *quinto paquete*, que se presentará en julio de 2010, contemplará la *revisión del presupuesto* ⁽²⁰⁴⁾.
- f) En último lugar, el *sexto paquete*, que se presentará en 2011, incluirá la propuesta sobre *las nuevas perspectivas financieras plurianuales*.

En este contexto, habrá que tener en cuenta que todas estas propuestas financieras constituyen, en realidad, un «*paquete*» político único y que el Parlamento deberá examinarlas de forma coherente ⁽²⁰⁵⁾. También habrá que prestar atención a si los nuevos instrumentos propuestos incluyen *las normas sobre la colaboración* de las Instituciones en el marco del procedimiento presupuestario anual solicitadas por el Parlamento Europeo ⁽²⁰⁶⁾, o si requieren la adopción de un *acuerdo interinstitucional específico*.

b) Retos políticos e interinstitucionales

Al margen del ámbito financiero, otros varios *acuerdos interinstitucionales* acompañarán la actual fase de transición. Durante el período de sesiones de febrero de 2010, el Pleno adoptó una Resolución sobre un Acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para la próxima legislatura ⁽²⁰⁷⁾, que sitúa al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo, principio que incluye el acceso a las reuniones y la documentación preparatorias de un acto legislativo ⁽²⁰⁸⁾. La Resolución aclara los aspectos procedimentales de las iniciativas legislativas del Parlamento, previstas en el artículo 225 del TFUE, y pide a la Comisión un compromiso de entablar negociaciones sobre el Acuerdo Interinstitucional «*Legislar mejor*» («*Better Law-Making*»). La Resolución incluye asimismo varias medidas con vistas a reforzar la responsabilidad de la Comisión. Y, por último, confirma el papel del Parlamento Europeo en las negociaciones internacionales. El objetivo de la Resolución es servir de punto de partida a un proceso de cooperación especial entre el Parlamento y la Comisión.

Al margen de este acuerdo marco de cooperación con la Comisión, el Parlamento ha planteado la necesidad de un *acuerdo político* con el Consejo Europeo sobre las relaciones entre las dos Instituciones ⁽²⁰⁹⁾, así como *nuevos acuerdos interinstitucionales* sobre: a) las directrices para la *organización de las Conferencias Intergubernamentales* (CIG), en particular en lo que se refiere a la participación del Parlamento Europeo y en materia de transparencia ⁽²¹⁰⁾; b) las relaciones de trabajo entre el PE y el Consejo en materia de *PESC, incluido el intercambio de información confidencial*; o c) sobre la participación institucional en cada *una de las etapas que conducen a la celebración de un acuerdo*

²⁰³ Basada en la Declaración n° 1 y en el artículo 7 del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006.

²⁰⁴ Basado en la Declaración n° 3 del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006.

²⁰⁵ Apartado 15 de la Resolución T7-0067/2009, anteriormente citada.

²⁰⁶ Resolución T7-0067/2009, anteriormente citada, apartado C.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

²⁰⁸ Petición ya incluida en la Resolución del PE T6-0387/2009 de 7 de mayo de 2009, apartado 8 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

²⁰⁹ Apartado 16 de la Resolución del PE T6-0387/2009 de 7 de mayo de 2009, anteriormente citada.

²¹⁰ Apartado 10 de la Resolución del PE T6-0387/2009 de 7 de mayo de 2009, anteriormente citada.

internacional ⁽²¹¹⁾. Quizás habría que añadir un acuerdo de cooperación legislativa que aclare los procedimientos de toma de decisiones en los ámbitos de *la agricultura y la pesca* (apartado 3.2 y apartado 3.3).

c) Iniciativa parlamentaria versus inercia institucional

Es importante señalar que determinadas inercias arraigadas entre las Instituciones han de desaparecer a medida que se aplique el nuevo Tratado. Así sucede, ante todo, en aquellos ámbitos políticos en los que el procedimiento de consulta ha sido sustituido por el procedimiento legislativo ordinario (PAC y PPC) y en los que, por tanto, los poderes legislativos del Parlamento se han ampliado. En esos casos, el Consejo tiene tendencia a legislar solo. El Parlamento también está acostumbrado a presentar enmiendas simbólicas a las propuestas de la Comisión, pero esta práctica carece de sentido en el marco de los nuevos procedimientos (legislativos o presupuestarios).

Habrà que cambiar, pues, algunas prácticas parlamentarias, así como mejorar la calidad del trabajo legislativo. Pero, al mismo tiempo, habrá que demostrar imaginación e iniciativa para ampliar el ámbito de acción parlamentaria. Encontramos un ejemplo reciente del poder de la iniciativa parlamentaria frente a la inercia de las Instituciones en el ámbito de la pesca. Sobre la base del derecho del Parlamento Europeo a ser cumplida e inmediatamente informado en todas las etapas del procedimiento de negociación de un acuerdo internacional (artículo 218, apartado, 10 del TFUE) (apartado 3.8.1), el Consejo reconoció en febrero de 2010 el derecho del presidente de la Comisión de Pesca del PE a participar en los trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos (Rabat, 2 y 3 de febrero de 2010). Lo que representa toda una hazaña con respecto a la situación anterior, en la que el PE sólo tenía derecho a ser informado de las decisiones adoptadas por el Consejo (antiguo artículo 310, apartado 2, párrafo tercero, TCE).

d) Retos organizativos

Para concluir, el Parlamento Europeo ha procedido ya a la adaptación de sus estructuras, procedimientos y métodos de trabajo a las nuevas competencias y las nuevas exigencias de cooperación interinstitucional derivadas del Tratado de Lisboa. Las conclusiones del Grupo de trabajo creado a tal fin han conducido ya a una reforma del Reglamento del Parlamento Europeo ⁽²¹²⁾.

No obstante, a medida que el Tratado de Lisboa despliegue su manto institucional, legislativo y financiero, el Parlamento deberá mejorar la capacidad legislativa, de apoyo y de investigación de los servicios parlamentarios. El refuerzo del papel de colegislador del Parlamento entrañará una mejora de la calidad legislativa e, indirectamente, de la especialización y/o competencia técnica de los servicios. También cabe prever una integración mayor de las unidades vinculadas a los trabajos parlamentarios. Incluso cabe pensar en posibles modificaciones de las competencias entre las comisiones parlamentarias en función de las reformas en profundidad de las políticas previstas para después de 2013 (en particular la PAC, la política regional, y la PPC, en el marco de las políticas estructurales y de cohesión).

²¹¹ Resolución del PE T6-0373/2009 de 7 de mayo de 2009, apartados 77 y siguientes.

²¹² Resolución de 6 de mayo de 2009 sobre la revisión general del Reglamento del Parlamento (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>); y Resolución de 25 de noviembre de 2009 sobre la adaptación del Reglamento al Tratado de Lisboa (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>).

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO **B** POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

Cometido

Los departamentos temáticos constituyen unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas políticas

- Agricultura y Desarrollo Rural
- Cultura y Educación
- Pesca
- Desarrollo Regional
- Transporte y Turismo

Documentos:

Visite la web del Parlamento Europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3334-1