



LOS PROCEDIMIENTOS SUPRANACIONALES DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Los Estados miembros de la Unión Europea han aceptado, en virtud de su pertenencia a la Unión, transferir a las instituciones europeas algunas de sus competencias en determinados ámbitos. En consecuencia, las instituciones de la Unión toman decisiones vinculantes a escala supranacional en el marco de sus procedimientos legislativos y ejecutivos, procedimientos presupuestarios, procedimientos de nombramiento y procedimientos cuasiconstitucionales.

HISTORIA ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) Y [1.1.5](#))

El Tratado de Roma atribuía a la Comisión poderes de iniciativa y negociación (principalmente en el ámbito legislativo y en las relaciones económicas exteriores); al Consejo, poderes de decisión (o, en materia de nombramientos, a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros); y al Parlamento, un poder consultivo. El papel de este último se ha ido fortaleciendo progresivamente en el campo presupuestario a raíz de las reformas de 1970 y 1975 y, en el ámbito legislativo, con el Acta Única Europea y los Tratados posteriores, empezando por el Tratado de Maastricht, que introdujo el procedimiento de codecisión con el Consejo y reforzó el papel del Parlamento en relación con los nombramientos. El Acta Única Europea también atribuyó al Parlamento el poder de autorizar la ratificación de los tratados de adhesión y de asociación; Maastricht hizo extensivas esas competencias a otros tipos de tratados internacionales. El Tratado de Ámsterdam representó un progreso considerable en la vía de democratización de la Comunidad, al simplificar el procedimiento de codecisión, ampliarlo a nuevos ámbitos y reforzar el papel del Parlamento en el proceso de nombramiento de la Comisión. En la misma línea, el Tratado de Niza aumentó de manera considerable los poderes del Parlamento. Por una parte, el procedimiento de codecisión (en el que el Parlamento cuenta con los mismos poderes que el Consejo) pasó a aplicarse a casi todas las nuevas áreas en las que el Consejo tenía la potestad de decidir por mayoría cualificada. Por otra, el Parlamento asumió los mismos poderes que los Estados miembros a la hora de recurrir al Tribunal de Justicia. El Tratado de Lisboa supone otro salto cualitativo hacia la total paridad con el Consejo en lo relativo a la legislación y la financiación de la Unión.



PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS[1]

A. Procedimiento legislativo ordinario (artículos 289 y 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE)

1. Ámbito de aplicación

El Tratado de Lisboa añadió cuarenta bases jurídicas más, especialmente en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad y en el de la agricultura, en virtud de las cuales el Parlamento decide ahora sobre los actos legislativos en pie de igualdad con el Consejo. De este modo, el procedimiento legislativo ordinario, anteriormente denominado «de codecisión», se aplica a 85 bases jurídicas. Este procedimiento incluye la votación por mayoría cualificada en el Consejo (artículo 294 del TFUE). Sin embargo, no es aplicable a varios ámbitos importantes, como la política fiscal en lo que respecta a la imposición directa o los aspectos transnacionales del Derecho de familia, que requieren la unanimidad del Consejo.

2. Procedimiento

El procedimiento legislativo ordinario comporta las mismas etapas que el anterior procedimiento de codecisión. Sin embargo, la redacción del TFUE ha cambiado de forma considerable, sobre todo para subrayar la paridad entre el Consejo y el Parlamento en este procedimiento.

a. Propuesta de la Comisión

b. Primera lectura del Parlamento

El Parlamento aprueba una posición por mayoría simple.

c. Primera lectura del Consejo

El Consejo adopta su posición por mayoría cualificada.

En los ámbitos de la seguridad social y la cooperación policial y judicial en materia penal, la propuesta puede remitirse al Consejo Europeo a petición de un Estado miembro (artículos 48 y 82 del TFUE), lo que deja en suspenso el procedimiento legislativo ordinario hasta que el Consejo Europeo reasigne el asunto al Consejo (en un plazo máximo de cuatro meses). En el caso del artículo 82, al menos nueve Estados miembros pueden decidir continuar con sus deliberaciones en virtud del procedimiento de cooperación reforzada (artículo 20 del Tratado de la Unión Europea, TUE y artículos 326 a 334 del TFUE).

Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento, se adopta el acto con la redacción que corresponda a la posición del Parlamento.

d. Segunda lectura del Parlamento

A partir de la comunicación de la posición del Consejo, el Parlamento dispone de un plazo de tres meses para pronunciarse. Tiene las siguientes posibilidades:

- aprobar la propuesta modificada por el Consejo o no pronunciarse; en ambos casos, el acto modificado por el Consejo queda adoptado;



- rechazar la posición del Consejo por mayoría absoluta de sus miembros; en tal caso el acto no es adoptado y concluye el procedimiento;
 - aprobar, por mayoría absoluta de sus miembros, enmiendas a la posición del Consejo, que se someten posteriormente al dictamen de la Comisión y del Consejo.
- e.** Segunda lectura del Consejo
- Si el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada sobre las enmiendas del Parlamento, y unánimemente sobre aquellas que hayan recibido el dictamen negativo de la Comisión, aprueba todas las enmiendas del Parlamento, a más tardar tres meses después de su recepción, el acto queda adoptado;
 - en su defecto, se convoca el Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.
- f.** Conciliación
- El Comité de Conciliación, compuesto paritariamente por miembros del Consejo y representantes del Parlamento Europeo, y con la asistencia de la Comisión, examina las posiciones del Parlamento y del Consejo y dispone de seis semanas para elaborar un texto conjunto que reciba el apoyo de la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y de la mayoría de los del Parlamento.
 - El procedimiento concluye con la no adopción del acto a menos que el Comité apruebe un texto conjunto en el plazo previsto.
 - Si el Comité aprueba un texto conjunto, este es sometido al Consejo y al Parlamento para su aprobación.
- g.** Fin del procedimiento (tercera lectura)
- El Consejo y el Parlamento disponen de seis semanas para la aprobación del texto conjunto. El Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento, por mayoría de los votos emitidos.
 - El acto es adoptado si el Consejo y el Parlamento aprueban el texto conjunto.
 - Cuando, expirado dicho plazo, no se haya producido la aprobación por una de las dos instituciones, el procedimiento concluye con la no adopción del acto.

En los últimos años, el número de actos adoptados en primera lectura tras la celebración de negociaciones informales entre el Consejo y el Parlamento ha aumentado de forma significativa.

Existen cláusulas pasarela mediante las cuales el Consejo Europeo puede ampliar la aplicación del procedimiento ordinario a ámbitos que están en principio exentos (como la política social: artículo 153, apartado 2, del TFUE).

B. Procedimiento de consulta

Antes de decidir, el Consejo debe tomar nota del dictamen del Parlamento y, si es necesario, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité Europeo de las Regiones. Esta consulta es obligatoria, dado que, en caso de que no se realice, el acto es considerado ilegal y anulable por el Tribunal de Justicia (sentencias en



los asuntos 138 y 139/79). Si el Consejo desea modificar sustancialmente el acto propuesto, debe consultar de nuevo al Parlamento (sentencia en el asunto 65/90).

C. Procedimiento de aprobación

1. Ámbito de aplicación

Como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el procedimiento de aprobación se aplica, en particular, a la cláusula presupuestaria horizontal de flexibilidad, como contempla el artículo 352 del TFUE (antes artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Otros ejemplos son las acciones para luchar contra la discriminación (artículo 19, apartado 1, del TFUE) y la pertenencia a la Unión (artículos 49 y 50 del TUE). Además, se requiere la aprobación del Parlamento para los acuerdos de asociación (artículo 217 del TFUE), la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 6, apartado 2, del TUE) y los acuerdos que establecen un marco institucional específico con implicaciones presupuestarias importantes o correspondientes a ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, del TFUE).

2. Procedimiento

El Parlamento examina un proyecto de acto presentado por el Consejo y decide sobre su aprobación (sin posibilidad de modificarlo) por mayoría absoluta de los votos emitidos. El Tratado no confiere al Parlamento ningún cometido formal en las etapas anteriores del procedimiento (examen de la propuesta de la Comisión). Sin embargo, gracias a una serie de disposiciones interinstitucionales, su participación informal se ha hecho habitual (véase el Reglamento interno del Parlamento).

PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO (1.2.5)

PROCEDIMIENTOS DE NOMBRAMIENTO

A. El Parlamento elige al presidente de la Comisión (artículo 14, apartado 1, del TUE) ([1.3.8](#)).

B. El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE).

C. El Consejo, por mayoría cualificada, adopta:

— la lista de las demás personas que proponga para su designación como miembros de la Comisión, de común acuerdo con el presidente electo (artículo 17, apartado 7, del TUE);

D. El Consejo adopta la lista de:

— miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 286 del TFUE), previa consulta al Parlamento Europeo y de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros;

— miembros y suplentes del Comité Europeo de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo, elaborada de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (artículos 301, 302 y 305 del TFUE).



E. El Parlamento elige al defensor del pueblo europeo (artículo 228 del TFUE).

CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede ahora celebrar acuerdos internacionales (artículo 218 del TFUE). El Tratado de Lisboa requiere la aprobación del Parlamento Europeo para todo acuerdo que se firme en el ámbito de la política comercial común, así como en todos los ámbitos cuyas políticas estén sometidas al procedimiento legislativo ordinario en la Unión. Excepto en el caso de los acuerdos de asociación y de adhesión, el Consejo decide por mayoría cualificada en relación con los acuerdos que puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión y los acuerdos relativos a ámbitos respecto de los que se requiera la unanimidad para la adopción de actos internos.

- Procedimiento: la Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presenta recomendaciones al Consejo, y este define el mandato para las negociaciones y designa al negociador de la Unión (la Comisión o el Alto Representante) para celebrar las negociaciones. Se debe informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento (artículo 218, apartado 10).
- Decisión: el Consejo, por mayoría cualificada, salvo en los ámbitos mencionados anteriormente.
- Papel del Parlamento: aprobación para la mayor parte de los acuerdos (véase más arriba); consulta para acuerdos que se enmarquen exclusivamente en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

PROCEDIMIENTOS CUASI-CONSTITUCIONALES

A. Sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE)

- Propuesta: Comisión.
- Papel del Parlamento: consulta.
- Decisión: Consejo, por unanimidad, sujeta a su adopción por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

B. Disposiciones para la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 223 del TFUE)

- Propuesta: Parlamento.
- Decisión: Consejo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, y recomendación de la propuesta a los Estados miembros para su adopción de conformidad con sus normas constitucionales.

C. Adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (artículo 223, apartado 2, del TFUE) y del Estatuto del Defensor del Pueblo (artículo 228, apartado 4, del TFUE)

- Propuesta: Parlamento.



- Papel de la Comisión: dictamen.
 - Papel del Consejo: aprobación (por mayoría cualificada, excepto en lo relativo a las normas o condiciones que regulen las disposiciones en materia fiscal aplicables a los diputados o antiguos diputados, en cuyo caso se aplica la unanimidad).
 - Decisión: Parlamento.
- D.** Modificación del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 281 del TFUE)
- Propuesta: Tribunal de Justicia (previa consulta a la Comisión) o Comisión (previa consulta al Tribunal de Justicia).
 - Decisión: Consejo y Parlamento (procedimiento legislativo ordinario).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En la Conferencia Intergubernamental del año 2000, el Parlamento presentó varias propuestas para ampliar los ámbitos de aplicación del procedimiento legislativo ordinario (antiguamente «procedimiento de codecisión»). El Parlamento también manifestó en repetidas ocasiones que, en su opinión, en caso de que se pasara de la unanimidad a la mayoría cualificada, se debería aplicar inmediatamente el procedimiento de codecisión. El Tratado de Niza respaldó esta postura, pero sin equiparar por completo la mayoría cualificada y la codecisión. En consecuencia, la simplificación de los procedimientos fue una de las principales cuestiones abordadas durante la Convención sobre el Futuro de Europa. Se propuso abolir los procedimientos de cooperación y de consulta, simplificar el procedimiento de codecisión y ampliarlo a todo el ámbito legislativo, así como limitar el procedimiento de aprobación a la ratificación de los acuerdos internacionales. El Tratado de Lisboa implantó muchas de estas mejoras (1.1.5).

En lo relativo a los nombramientos, el Tratado de Lisboa no consiguió poner fin a la gran diversidad de procedimientos existente, aunque se logró cierta racionalización. La unanimidad sigue aplicándose en algunos casos, lo que tiende a ocasionar disputas políticas y reduce la influencia del Parlamento. Se avanzó, en particular tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, con el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para el nombramiento del presidente de la Comisión. El Tratado de Lisboa prevé, además, la elección del presidente de la Comisión por parte del Parlamento. El nombramiento del presidente electo, tras haberse realizado las consultas pertinentes al Parlamento, debe tener debidamente en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Con ello se hace hincapié en la legitimidad y la responsabilidad política de la Comisión Europea. Estas disposiciones se aplicaron por primera vez tras las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. El Consejo Europeo acordó designar a Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea porque el Partido Popular Europeo (PPE) había conseguido el mayor número de escaños en el Parlamento Europeo tras las elecciones.

Martina Schonard
05/2019

