

Derecho de iniciativa del Parlamento Europeo ¹

RESUMEN

El Parlamento Europeo es el único órgano de la Unión elegido democráticamente. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los parlamentos, no tiene un derecho formal de iniciativa legislativa. Dicha iniciativa recae casi exclusivamente en los órganos ejecutivos de la Unión: la Comisión y, de forma limitada pero creciente, el Consejo Europeo y el Consejo. Este estudio, encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo a petición de la Comisión AFCO, pone de manifiesto que los «informes de propia iniciativa» del Parlamento constituyen un instrumento, por lo general subestimado y apenas reconocido, que configura de modo informal la agenda de las políticas de la Unión. El estudio ofrece un análisis exhaustivo de los informes de iniciativa tanto legislativa como no legislativa. Sostiene que el Parlamento es capaz de crear un entorno de cooperación que propicia que la Comisión asuma sus prioridades legislativas e incluso, en ocasiones, solicitudes muy específicas de actuación legislativa. A partir de los datos relativos a la actividad del Parlamento desde 1993 examinaremos, en último lugar, la forma en que se podría proceder, con pragmatismo, a reformas o a la revisión de los Tratados.

Contexto

En los Estados miembros de la Unión, los parlamentos, al igual que los gobiernos nacionales, están facultados para proponer legislación. Sin embargo, a nivel de la Unión, el derecho de iniciativa legislativa está reservado casi en exclusiva a la Comisión Europea (artículo 17, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE)). Tanto el Consejo de la Unión Europea (artículo 241 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)) como el Parlamento Europeo (artículo 225 del TFUE) tienen un derecho de iniciativa indirecto: pueden solicitar a la Comisión que presente una propuesta legislativa y, en caso de no hacerlo, la Comisión debe justificar su negativa. Además, el Parlamento actúa de forma proactiva ejerciendo su influencia política en la labor general de planificación legislativa y definición de la agenda. De conformidad con el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, la Comisión debe tener en cuenta las prioridades expresadas por el Parlamento y ofrecer una justificación cuando se aparte de las propuestas previstas en el programa de trabajo anual de la Comisión. Este Acuerdo también prevé un diálogo estructurado entre la Comisión y las comisiones parlamentarias correspondientes. Además, el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación contempla otros compromisos de diálogo entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, tanto antes como después de la adopción del programa de trabajo anual de la Comisión.

¹ Estudio completo en inglés:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)



Solo en casos muy específicos, los Tratados confieren al Parlamento un derecho de iniciativa directo. Este derecho se refiere a las normas relativas a su composición, a la elección de sus miembros y a las condiciones generales del ejercicio de las funciones de estos. También se aplica a la constitución de comisiones temporales de investigación y al Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

Propósito

El propósito de este estudio es analizar cómo se ejercen en la práctica los derechos del Parlamento de iniciativa directa e indirecta, así como examinar si son necesarios cambios para dotar al Parlamento Europeo de un derecho pleno de iniciativa legislativa. A partir de los datos existentes y su correspondiente análisis por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, de los datos originales extraídos de EUR-Lex (portal del Derecho de la Unión) y el Observatorio Legislativo (OEIL) del Parlamento, así como de las respuestas a una encuesta que el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo envió a los parlamentos de los Estados miembros en noviembre de 2019 con la ayuda del Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria, analizamos la forma en que el Parlamento podría aprovechar plenamente el potencial de los Tratados vigentes, las modificaciones de los Tratados que podrían ser necesarias y la mejores prácticas ya existentes.

Conclusiones principales

El desarrollo de las políticas de la Unión seguirá siendo un proceso complejo. En el tejido de la gobernanza de la Unión, que consta de múltiples niveles y actores, el ciclo de las políticas puede dividirse aproximadamente en cinco fases: a) deliberación y delimitación de los problemas comunes y definición de la agenda, b) especificación de alternativas entre las que se elegirá, c) elección entre las alternativas efectuada por instituciones dotadas de autoridad, d) la aplicación de la decisión, y e) el control político y judicial de la ejecución de la decisión. La capacidad de intervenir en las primeras etapas es de vital importancia. Los responsables de definir la agenda delimitan el campo de batalla político y los propios contornos del debate legislativo. En segundo lugar, la posibilidad de definir y configurar la agenda constituye el derecho de veto definitivo, dado que difícilmente podrán adoptarse las propuestas que no se someten al posterior proceso de toma de decisiones. Por último, los responsables de definir y configurar la agenda maximizan sus intereses mediante la orientación estratégica de las propuestas. Ante el casi total monopolio de la iniciativa legislativa en manos de la Comisión, el Parlamento carece de una iniciativa legislativa «directa» en la mayoría de los ámbitos de actuación de la Unión.

A pesar del aumento gradual de sus potestades legislativas, se sigue considerando que el Parlamento está excluido, al menos formalmente, de la definición directa de la agenda legislativa. Por esta razón, algunos observadores perciben al Parlamento como institución «débil» que no satisface las definiciones de un parlamento «ordinario» o «real» en el sentido habitual del término. La falta de potestad directa del Parlamento para definir la agenda legislativa se considera, por tanto, una anomalía entre las asambleas legislativas de los sistemas democráticos. La analogía con los Parlamentos nacionales parece evidente: la institución que más se parece a un parlamento nacional, es decir, un órgano representativo elegido directamente por los ciudadanos, es obviamente el Parlamento Europeo. Sin embargo, esta equivalencia con los parlamentos nacionales, que es simplista y está anclada en el contexto de los Estados, suscita la cuestión de por qué conferir al Parlamento un poder de iniciativa legislativa directa en un sistema institucional que no se caracteriza tanto por la fusión estructural de los poderes legislativo y ejecutivo, sino más bien por el equilibrio interinstitucional y una variación híbrida de la separación de poderes. Por otra parte, el tejido actual de gobernanza supranacional e intergubernamental ha provocado en la práctica la erosión del monopolio de la Comisión sobre la iniciativa legislativa. Por consiguiente, parece adecuado cuestionar las razones tradicionales (y obsoletas) por las que se priva al Parlamento de la facultad de iniciativa legislativa.

El estudio describe de forma exhaustiva la evolución del derecho del Parlamento a la iniciativa directa y su aplicación en los últimos veinte años, el marco y la práctica interinstitucional e intrainstitucional de sus solicitudes de naturaleza no legislativa (INI) y legislativa (INL) desde la entrada en vigor del Tratado de

Maastricht en 1993, y una comparación y una síntesis de las diferentes prácticas de los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

En términos generales, aportamos datos para afirmar que la influencia del Parlamento en la definición de la agenda política y en el proceso de elaboración de dicha agenda es mucho mayor de lo que se suele pensar. Más concretamente, el estudio aborda los aspectos que se enumeran a continuación. En primer lugar, examinamos y analizamos con más detenimiento los marcos constitucionales, interinstitucionales e intrainstitucionales, jurídicos y políticos de la Unión en relación con el derecho directo e indirecto de iniciativa legislativa del Parlamento. Ofrecemos una visión detallada de las solicitudes de iniciativa no legislativa y legislativa del Parlamento y analizamos sus resultados intermedios (respuestas e iniciativas de la Comisión) y finales (medidas de la Unión que dan una respuesta definitiva a las correspondientes iniciativas legislativas del Parlamento). A continuación, sintetizamos las disposiciones formales y la práctica política de la elaboración de la agenda legislativa en los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Por último, elaboramos recomendaciones sobre la forma de aprovechar plenamente el potencial de los Tratados vigentes a fin de dotar al Parlamento del derecho de iniciativa legislativa, y sobre la necesidad de posibles modificaciones de los Tratados.

El estudio muestra que el Parlamento logró en gran medida trasladar las disposiciones jurídicas del Tratado a un marco de acuerdos interinstitucionales, y comprometer a la Comisión en una densa red de programación legislativa y definición conjunta de la agenda. Por otra parte, también ponemos de relieve la constante erosión de la potestad de iniciativa legislativa de la Comisión y la invasión por parte del Consejo Europeo de las competencias de la Comisión. Cualquier nueva modificación de la forma en que se define la agenda en la UE debería tener en cuenta este tipo específico de vaciamiento de la razón de ser inicial de la Comisión. Por lo tanto, el Parlamento no solo podría estudiar la forma de reforzar su actual derecho a solicitar una iniciativa legislativa. En el contexto del actual reparto de la potestad de definir la agenda entre el Parlamento, el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, conviene reflexionar sobre un reequilibrio global de los derechos y obligaciones de cada institución.

Destacamos el papel del Parlamento, tanto potencial como en la práctica, a la hora de definir la agenda mediante la negociación previa del programa de trabajo legislativo de la Comisión, la presión política sobre la Comisión y la puesta en marcha de la interpretación de los Tratados y de nuevas reformas presionando a otras instituciones para celebrar acuerdos interinstitucionales.

Nuestras conclusiones sobre el derecho directo de iniciativa ponen de manifiesto un saldo bastante dispar. En el lado positivo se sitúan las propuestas de Parlamento que se caracterizaban por estar sujetas a la aprobación del Consejo y no suscitar controversias importantes entre las instituciones. Por otra parte, demostramos que hacer realidad las iniciativas del Parlamento relativas a las disposiciones sobre la composición del Parlamento y la legislación electoral europea son objeto de fuertes conflictos con el Consejo o el Consejo Europeo. Partiendo de un análisis caso por caso, aportamos datos que demuestran que el éxito del Parlamento depende esencialmente de la modalidad de toma de decisiones del Consejo (mayoría cualificada frente a unanimidad).

En cuanto al derecho indirecto de iniciativa, llegamos a las conclusiones que exponemos a continuación. Mientras que las iniciativas legislativas (informes INL) no se constitucionalizaron hasta el Tratado de Maastricht, los informes de iniciativa no legislativa (informes INI) han servido desde siempre para expresar las preocupaciones e ideas mayoritarias del Parlamento. Los informes INL tienen su base jurídica en el artículo 225 del TFUE, mientras que los informes INI no se mencionan explícitamente en los Tratados.

Ambos tipos de iniciativa indirecta han logrado, al menos en cierta medida, ser asumidos por la Comisión. Una de las principales diferencias entre los informes INI e INL reside en la definición de su contenido mínimo. Mientras que los informes INI pueden contener solicitudes de medidas legislativas, la propia naturaleza de los informes INL consiste en que deben contener solicitudes de medidas legislativas. Además, los informes INI son más fáciles de aprobar en el Pleno del Parlamento que los informes INL por dos razones. En primer lugar, los informes INI se aprueban por mayoría simple de los votos emitidos, mientras que el artículo 225 del TFUE requiere una mayoría de los diputados que integran el Parlamento. En segundo lugar, el Reglamento interno

del Parlamento dificulta la elaboración de los informes INL, ya que sus autores deben incluir un proyecto del acto de Derecho derivado que se solicita.

El factor probablemente más destacado y cuantificable que debilita la eficiencia de la cooperación interinstitucional se refiere al calendario previsto para los informes INL. En los últimos veinte años, la Comisión no ha respetado ni una sola vez el calendario de las resoluciones INL presentando dentro de plazo la correspondiente propuesta legislativa. Una segunda observación se refiere a la cantidad de solicitudes legislativas individuales agrupadas en un único informe INL, que está creciendo de modo exponencial. En las dos últimas legislaturas, los informes INL fueron cada vez más expansivos a) con respecto al alcance de las cuestiones abordadas, y b) con respecto a la variedad de destinatarios. Este rasgo es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que el artículo 225 TFUE solo menciona a la Comisión como destinataria de las solicitudes de medidas legislativas.

Con el fin de mejorar el curso que se da a las solicitudes de los informes INL con un espíritu de cooperación podrían explorarse dos posibles vías. Una primera consistiría en reconsiderar o ampliar el «plazo de tres meses». La segunda llevaría al Parlamento a reconsiderar con seriedad la tendencia a introducir cada vez más información y complejidad en cada informe INL. Una combinación de ambas vías permitiría que el proceso fuera más corto y se centrara en lo importante. Por lo tanto, el Parlamento podría examinar si la acumulación de peticiones —a veces decenas y no necesariamente relacionadas— que dirige a diversos actores además de a la Comisión redundante en su interés político de obtener estratégicamente visibilidad como «coiniciador». También podría esforzarse por establecer una colaboración legislativa con otros actores a los que el Consejo Europeo y el Consejo no suelen prestar atención. Si el Parlamento desea seguir estrictamente los marcos de oportunidad previstos en los Tratados, debe centrarse en informes INL bien enfocados que formulen solicitudes legislativas y transmitan las ideas del Parlamento únicamente a la Comisión. En caso necesario, estas demandas de nueva legislación o de modificación de la legislación vigente podrían ir acompañadas de informes normales, es decir, informes INI (no legislativos). Una distinción más neta entre los informes legislativos INL y los informes no legislativos INI reforzaría de este modo la importancia y la transparencia de las resoluciones INL en su conjunto. Además, proponemos que el Parlamento invite a la Comisión a asociar más claramente sus proyectos de iniciativa a informes INL o INI. Una «huella de influencia legislativa» clara en las propuestas legislativas mejoraría tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

El estudio termina examinando tres formas de reforma y sus correspondientes variantes. Sugerimos algunas propuestas de revisar directamente el artículo 225 del TFUE, lo que podría repercutir en la revisión de los artículos 17 TUE, 241 TFUE, 289 TFUE y 294 TFUE. Una revisión de menor calado consistiría en modificar el Acuerdo marco vigente para reforzar el carácter imperativo de los informes INL del Parlamento.

En resumen, proponemos que se examinen las posibilidades de reforma que se describen a continuación.

Si se revisara el artículo 225 del TFUE, el Parlamento debería decidir en primer lugar si la Comisión ha de seguir siendo el principal destinatario de las iniciativas parlamentarias, en plena consonancia con el artículo 17 del TUE. El Parlamento también podría optar, como alternativa, por un derecho directo de iniciativa legislativa, en competencia con las funciones de la Comisión. Una redacción revisada del artículo 225 del TFUE que reforzara el carácter obligatorio de las solicitudes INL no entraría en conflicto con la función de la Comisión como catalizadora primordial de la iniciativa legislativa.

Si el Parlamento opta por esta revisión de los Tratados, también debería elaborar una argumentación estratégica para subrayar la actual asimetría extrema entre el Parlamento, el Consejo Europeo y el Consejo, y la Comisión en lo que respecta a la definición de la agenda legislativa en la actividad ordinaria de la Unión. A este respecto, el Parlamento también podría proponer una revisión del derecho *de facto* de iniciativa operativa del Consejo Europeo en materia de justicia y asuntos de interior al amparo del artículo 68 del TFUE. La adopción de programas operativos plurianuales en este ámbito por parte del Consejo Europeo, sin obligación de consultar al Parlamento ni a la Comisión, es un instrumento y un procedimiento desfasados y poco democráticos. El Parlamento podría proponer un papel más destacado para sí en la formulación de políticas en el ámbito de la seguridad interior y el Derecho penal de la Unión remitiéndose al artículo 225 del TFUE, de

modo que los programas del espacio de libertad, seguridad y justicia que se adopten sean más acordes con el reparto de potestades en el procedimiento legislativo ordinario.

En general, el Parlamento podría abogar por un poder de iniciativa mayor o de más peso a fin de reequilibrar el equilibrio institucional en aquellos ámbitos en los que la Comisión no disfruta de un derecho exclusivo de iniciativa.

En la práctica, el Parlamento podría recuperar la propuesta que presentó durante la Conferencia Intergubernamental de la que nació el Tratado de Maastricht. De este modo se atribuiría al Parlamento el derecho a presentar propuestas legislativas en los casos en que la Comisión no lo hiciera en un plazo determinado en respuesta a una solicitud específica aprobada por una mayoría de diputados. La introducción de esta modificación en el marco de los Tratados vigentes sería posible mediante una revisión del artículo 225 del TFUE o del artículo 294 del TFUE, relativo al procedimiento legislativo ordinario. Esta modificación daría al Parlamento la plena responsabilidad en la fase prelegislativa temprana de las solicitudes del artículo 225.

Si el Consejo Europeo no accediera a una revisión del Tratado en virtud del artículo 48 del TUE, el Parlamento podría estudiar otras vías de reforma. El Parlamento podría invitar a la Comisión a negociar una actualización del Acuerdo marco de 2010 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Esta revisión sería el marco adecuado para acordar un calendario más realista para la respuesta de la Comisión, lo que daría más credibilidad a todo el proceso. Lo mismo cabe decir, en principio, de los calendarios propuestos para la presentación de propuestas legislativas. En este contexto, el Parlamento también podría considerar poner coto a la práctica de acumular solicitudes —a veces no necesariamente relacionadas— que dirige a diversos actores ajenos a la Comisión. Creemos que el Parlamento debe tratar de elaborar informes INL mejor orientados que formulen solicitudes legislativas de forma clara, justifiquen su necesidad y dirijan sus ideas únicamente a la Comisión. Además, la revisión del Acuerdo marco podría obligar a la Comisión a asociar más claramente sus proyectos de iniciativas a informes INL o INI del Parlamento. Una «huella de influencia legislativa» clara en las propuestas legislativas mejoraría tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

Por último, proponemos evaluar el concepto de patrocinio de la acción legislativa de terceros con miras a reforzar la solicitud de iniciativa legislativa del Parlamento. Nada impediría al Parlamento apoyar los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales al amparo del artículo 155 del TFUE. Así, podría preverse un procedimiento similar para «reforzar» las solicitudes legítimas de acción legislativa de otros actores, concretamente el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CDR), cuando una de estas instituciones consultivas apruebe una solicitud de iniciativa legislativa. En este caso de patrocinio legislativo y solicitudes respaldadas por tres instituciones, el Acuerdo marco revisado podría imponer *de facto* a la Comisión la obligación de presentar una propuesta legislativa. La idea de copatrocinio interinstitucional para iniciativas legislativas también podría aplicarse al marco de cooperación entre el Parlamento y los parlamentos nacionales. En este supuesto, el Parlamento podría prever un mecanismo autónomo que incluyera a los parlamentos nacionales en su iniciativa legislativa en el marco del artículo 9 del Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa.

Es probable que la imagen distorsionada del Parlamento como una asamblea que no lo es «verdadera» o «realmente» persista si los observadores siguen percibiendo los informes de propia iniciativa como un tipo de instrumento tradicional para compensar la falta de derechos legislativos. Nada impide al Parlamento cambiar esta visión desfasada. Aprovechando los procedimientos establecidos para estructurar y gestionar su actividad, el Parlamento podría examinar la manera de aumentar la atención que se presta a los informes INL y el conocimiento que se tiene de los procedimientos correspondientes. En la práctica, los informes INL podrían figurar de forma más prominente en el orden del día del Pleno, estar específicamente destacados en el sitio web del Parlamento y ser objeto de actividades específicas de publicidad. En este contexto, el Parlamento también podría examinar la forma de servirse de la práctica de nombrar vicepresidentes con responsabilidades específicas. Dos vicepresidentes responsables de la iniciativa legislativa podrían facilitar la definición de la agenda del Parlamento y contribuir a una mayor visibilidad del Parlamento. Podrían encargarse de las negociaciones interinstitucionales y de las medidas destinadas a aplicar las disposiciones correspondientes del

Acuerdo marco bilateral y del Acuerdo interinstitucional trilateral sobre la mejora de la legislación, así como para organizar el copatrocinio de iniciativas legislativas de otros actores.

Exención de responsabilidad y derechos de autor: 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 la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar de la publicación. © Unión Europea, 2020.

Autores externos: Andreas MAURER, Universidad de Innsbruck, Cátedra Jean Monnet de Estudios de Integración Europea
Michael C. WOLF, Universidad de Innsbruck

Administradora responsable: Eeva PAVY Asistente editorial: Fabienne VAN DER ELST

Contacto: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 655.134
IP/C/AFCO/2020-18

Versión impresa ISBN 978-92-846-6967-7 | doi: 10.2861/30422 | QA-03-20-516-ES-C
PDF ISBN 978-92-846-6971-4 | doi: 10.2861/714583 | QA-03-20-516-ES-N