



**2020/2132(INI)**

22.3.2021

# **OPINIÓN**

de la Comisión de Asuntos Jurídicos

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre el derecho de iniciativa del Parlamento  
(2020/2132(INI))

Ponente de opinión (\*): Pascal Durand

(\*) Comisión asociada – artículo 57 del Reglamento interno

PA\_NonLeg

## SUGERENCIAS

La Comisión de Asuntos Jurídicos pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- A. Considerando que la Comisión debe promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin; que los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa, tal como se establece en el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- B. Considerando que los Tratados solo otorgan al Parlamento un derecho directo de iniciativa en muy pocos casos, en particular, en lo que atañe a su propia composición, la elección de sus miembros y su Estatuto y el Estatuto del Defensor del Pueblo, y para incoar procedimientos en relación con el Estado de Derecho, establecer comisiones temporales de investigación e iniciar una revisión de los Tratados; que el Parlamento tiene derecho a solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de este requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados, con arreglo al artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); que el artículo 47 del Reglamento interno del Parlamento Europeo ofrece más detalles sobre este derecho de iniciativa indirecto;
- C. Considerando que el artículo 225 del TFUE obliga a la Comisión a comunicar las razones si no presenta propuesta alguna tal como le ha solicitado el Parlamento; que esta disposición del Tratado tiene carácter obligatorio;
- D. Considerando que el Parlamento Europeo es la única institución de la Unión elegida por sufragio directo y que, al mismo tiempo, tiene menos competencias de iniciativa legislativa que la mayoría de los Parlamentos nacionales;
- E. Considerando que, antes de ser elegida como presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen se comprometió a responder a las iniciativas legislativas que fueran aprobadas por una mayoría de diputados al Parlamento y respetasen plenamente los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y mejora de la legislación;
- F. Considerando que la Conferencia sobre el Futuro de Europa brindará una ocasión para ahondar la reflexión con la sociedad civil sobre el mejor modo de reforzar el derecho de iniciativa del Parlamento en relación con la mejora de la legislación;
- G. Considerando que el desequilibrio de poderes en el establecimiento de la agenda de la Unión que existe entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento es deplorable, en particular en ámbitos políticos en los que la Comisión no dispone de un derecho de iniciativa exclusivo y el Consejo no tiene obligación de consulta al Parlamento, en concreto en los ámbitos de la unión económica y monetaria y de la política exterior y de seguridad común, cuyas competencias han sido transferidas al alto representante de la Unión y al Servicio Europeo de Acción Exterior;
1. Estima que el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión, tal como se establece en los Tratados, no ha sido ni constructivo ni productivo en los últimos años, lo que ha

conllevado una disminución de la producción de la Comisión en la última década; subraya que el Parlamento es un órgano elegido democráticamente que, a diferencia de los Parlamentos nacionales, no dispone de un derecho formal de iniciativa legislativa y que, por tanto, el hecho de que la Comisión disponga de un derecho directo de iniciativa legislativa exclusivo plantea un problema de legitimidad democrática que debe abordarse; recomienda encarecidamente, por tanto, que la Comisión de Asuntos Constitucionales aproveche en mayor medida las competencias que los Tratados asignan al Parlamento y analice diferentes opciones, en particular una revisión de los Tratados para conferir al Parlamento un derecho directo de iniciativa legislativa;

2. Hace hincapié en que el Consejo Europeo tiene un derecho de iniciativa de facto en el espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con el artículo 68 del TFUE, que no refleja la igualdad legislativa entre el Parlamento y el Consejo, tal como se prevé en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la Legislación<sup>1</sup>; asimismo, insiste en la influencia temprana de los Estados miembros a través de su participación en los numerosos órganos consultivos de la Comisión, e insta a la Comisión a que garantice al Parlamento el mismo grado de participación;
3. Estima que el Parlamento debe tener un derecho de iniciativa legislativa directo y reforzado, ya que representa directamente a los pueblos europeos y necesita contrarrestar los intereses nacionales; por consiguiente, lamenta que esta posibilidad haya sido periódicamente aplazada a una futura revisión de los Tratados;
4. Considera que el Parlamento debe hacer pleno uso de las actuales disposiciones del Tratado con el fin de reforzar su influencia en la iniciativa legislativa y allanar el camino para obtener el derecho directo de iniciativa;
5. Subraya , además, que los cambios en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, así como en el Acuerdo marco (en lo sucesivo, «Acuerdo marco de 2010»)<sup>2</sup>, pueden mejorar las competencias del Parlamento en la elaboración de la agenda legislativa y, de este modo, reajustar el equilibrio institucional sin modificar formalmente los Tratados;
6. Propone que el Parlamento estudie la posibilidad de desarrollar el patrocinio político de ideas presentadas por el Comité Económico y Social Europeo o el Comité Europeo de las Regiones en el marco del artículo 225 del TFUE;
7. Es del parecer que, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 2019/788<sup>3</sup>, en caso de que la Comisión, en los plazos establecidos, no haya publicado sus intenciones, o haya indicado en una comunicación que no tiene intención de adoptar medidas en relación con una iniciativa ciudadana europea que cumpla los requisitos de procedimiento y sea conforme con los Tratados, en particular con los valores fundamentales de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE, el Parlamento

---

<sup>1</sup> Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

<sup>2</sup> Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (DO L 304 de 20.11.2010, p. 47).

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO L 130 de 17.5.2019, p. 55).

podría decidir hacer un seguimiento de la iniciativa ciudadana mediante un informe de iniciativa legislativa; insta a la Comisión a que se comprometa a presentar una propuesta legislativa tras la adopción por el Parlamento de dicho informe; propone, a este respecto, modificar el Acuerdo marco de 2010;

8. Lamenta profundamente que solo un tercio de los procedimientos de iniciativa legislativa y no legislativa del Parlamento puedan considerarse satisfactorios y que la mayoría de los informes de iniciativa legislativa aprobados desde 2011 no hayan generado una respuesta positiva de la Comisión<sup>4</sup>; deplora asimismo que, hasta la fecha, no se haya respetado sistemáticamente el plazo de tres meses para que la Comisión reaccione a una resolución parlamentaria, tal como se establece en el apartado 16 del Acuerdo marco de 2010, ni el plazo de un año para que la Comisión presente una propuesta legislativa en respuesta a un informe de iniciativa legislativa;
9. Opina que los informes de iniciativa legislativa en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario, con un solo destinatario y propuestas claramente definidas en el ámbito del informe y con plazos realistas, tienen más posibilidades de materializarse en propuestas legislativas de la Comisión; recomienda, a ese respecto, que la Comisión de Asuntos Constitucionales invite a la Comisión a la mesa de negociación con el fin de ampliar ligeramente los plazos pertinentes y dar cabida a las supuestas dificultades organizativas en relación con el Acuerdo marco de 2010 y, de este modo, reforzar la capacidad de respuesta de la Comisión a las resoluciones del Parlamento; espera, no obstante, que la Comisión convierta automáticamente un informe de iniciativa legislativa en una propuesta legislativa concreta;
10. Considera que el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación desempeña un papel esencial al garantizar una cooperación sincera y transparente durante todo el ciclo legislativo y hace posible que se alcance una mejor comprensión mutua de las posiciones de las distintas instituciones; pide que se estudie en qué medida se debe revisar el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación a fin de eliminar las posibles barreras al derecho de iniciativa del Parlamento;
11. Hace hincapié en que el Parlamento respeta plenamente el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, que subraya la necesidad de un análisis previo del «valor añadido europeo», así como una evaluación del «coste de la no Europa»;
12. Recuerda que el Parlamento dispone de una estructura para las actividades de evaluación de impacto que, en la medida de lo posible, debe seguirse antes de presentar un informe de iniciativa legislativa con el fin de mejorar el análisis del valor añadido europeo previsto en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación;
13. Sugiere que, como parte de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se estudie la posibilidad de introducir mecanismos de participación directa, como las asambleas ciudadanas, para dar a los ciudadanos de la Unión la oportunidad de expresarse y, de este modo, participar en el proceso legislativo de la Unión;

---

<sup>4</sup> Andreas Maurer, Universidad de Innsbruck, Cátedra Jean Monnet de Estudios de Integración Europea y Michael C. Wolf, Universidad de Innsbruck: «The European Parliament's right of initiative», julio de 2020, pp. 55 y 57.

14. Insta a la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, a que asuma sus responsabilidades y cumpla sus propios compromisos; insta a la Comisión a que implique sistemáticamente al Parlamento antes de que se adopte una decisión sobre el programa de trabajo de la Comisión, incluida su aprobación previa por el Parlamento, con el fin de reforzar mientras tanto las competencias del Parlamento en la elaboración de la agenda, antes de que se establezca su derecho directo de iniciativa;
15. Opina que debe revisarse el artículo 294 del TFUE, de modo que, si la Comisión no da curso a la petición del Parlamento de un acto legislativo en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario, la resolución aprobada por mayoría de sus miembros constituirá la base para que el propio Parlamento inicie un procedimiento legislativo;
16. Estima que en caso de que, tras una solicitud del Parlamento, la Comisión no presente una propuesta legislativa y no proporcione una justificación adecuada, como exige el artículo 225 del TFUE, se produciría una omisión y el Parlamento se reservaría su derecho a actuar con arreglo al artículo 265 del TFUE; estima, además, que podría ser motivo para que el Parlamento promueva una moción de censura sobre las actividades de la Comisión, de conformidad con el artículo 234 del TFUE.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE  
PARA EMITIR OPINIÓN**

<b>Fecha de aprobación</b>	18.3.2021
<b>Resultado de la votación final</b>	+: 20 -: 3 0: 2
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
<b>Suplentes presentes en la votación final</b>	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor

## VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

20	+
PPE	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Antonius Manders, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry
NI	Mislav Kolakušić

3	-
ID	Gunnar Beck, Gilles Lebreton, Jérôme Rivière

2	0
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

### Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones