



# 1. Funcionamiento de la Unión Europea

1.1. La evolución histórica de la integración europea.....	3
1.1.1. Los primeros Tratados.....	4
1.1.2. La evolución hacia el Acta Única Europea.....	7
1.1.3. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam.....	12
1.1.4. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa.....	17
1.1.5. El Tratado de Lisboa.....	22
1.2. El sistema jurídico de la Unión Europea y los procedimientos de adopción de decisiones.....	29
1.2.1. Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea..	30
1.2.2. El principio de subsidiariedad.....	38
1.2.3. Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones.....	45
1.2.4. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones....	51
1.2.5. El procedimiento presupuestario.....	57
1.3. Las instituciones y los órganos de la Unión Europea.....	62
1.3.1. El Parlamento Europeo: evolución histórica.....	63
1.3.2. El Parlamento Europeo: competencias.....	67
1.3.3. El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento.....	73
1.3.4. El Parlamento Europeo: modalidades de elección.....	80
1.3.5. El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales.....	89
1.3.6. El Consejo Europeo.....	95



1.3.7. El Consejo de la Unión Europea.....	103
1.3.8. La Comisión Europea.....	109
1.3.9. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	117
1.3.10. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	124
1.3.11. El Banco Central Europeo.....	131
1.3.12. El Tribunal de Cuentas.....	136
1.3.13. El Comité Económico y Social Europeo.....	141
1.3.14. El Comité de las Regiones.....	146
1.3.15. El Banco Europeo de Inversiones.....	151
1.3.16. El Defensor del Pueblo Europeo.....	157
1.4. Financiación.....	163
1.4.1. Los ingresos de la Unión Europea.....	164
1.4.2. Los gastos de la Unión Europea.....	170
1.4.3. El marco financiero plurianual.....	176
1.4.4. La ejecución del presupuesto.....	183
1.4.5. El control presupuestario.....	188
1.4.6. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.....	193



## 1.1. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA



## 1.1.1. LOS PRIMEROS TRATADOS

Los efectos desastrosos de la Segunda Guerra Mundial y la amenaza constante del enfrentamiento Este-Oeste hicieron de la reconciliación franco-alemana una prioridad fundamental. La puesta en común de la industria del carbón y del acero entre seis países europeos en 1951 mediante el Tratado de París, representó el primer paso hacia la integración europea. Los Tratados de Roma de 1957 reforzaron los pilares de esta integración, así como la idea de un futuro común para los seis países europeos.

### BASE JURÍDICA

- [El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero \(CECA\)](#) o Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, entró en vigor el 23 de julio de 1952. Por primera vez, seis Estados europeos aceptaban seguir la vía de la integración. El Tratado permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria al crear un organismo ejecutivo conocido como «Alta Autoridad», una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo. Celebrado con una duración prevista de 50 años con arreglo a su artículo 97, el Tratado CECA expiró el 23 de julio de 2002. De conformidad con el Protocolo (n.º 37) anexo a los Tratados (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el valor neto del patrimonio de la CECA en el momento de su disolución se destinó a la investigación en los sectores relacionados con la industria del carbón y del acero a través de un fondo y de un programa de investigación en estos ámbitos.
- Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa, llamada «Euratom») o Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, entraron en vigor el 1 de enero de 1958. A diferencia del Tratado CECA, los Tratados de Roma se celebraron «por un período de tiempo ilimitado» (artículo 240 del Tratado CEE y artículo 208 del Tratado CEEa), lo que les confirió un carácter cuasiconstitucional.
- Los seis países fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

### OBJETIVOS

- La creación de la CECA no era, según las intenciones declaradas por sus promotores, más que una primera etapa en la vía que conduciría a una «federación europea». El mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa política.
- El objetivo de la Comunidad Económica Europea era establecer un mercado común basado en las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, capitales y servicios.



- El objetivo de Euratom era coordinar el suministro de materiales fisionables y los programas de investigación ya iniciados por los distintos Estados o que estos se disponían a lanzar con miras a la utilización pacífica de la energía nuclear.
- Los preámbulos de los tres Tratados revelan la unidad de inspiración de la que procede la creación de las Comunidades, es decir, el convencimiento de la necesidad de implicar a los Estados europeos en la construcción de un destino común, única vía que podía permitirles determinar su futuro.

## PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom) nacieron de la lenta progresión de la idea europea, inseparable de los sucesos que sacudieron el continente. Después de la Segunda Guerra Mundial, las industrias de base, en particular la siderurgia, necesitaban una reorganización. El futuro de Europa, amenazado por el enfrentamiento Este-Oeste, pasaba por una reconciliación franco-alemana.

1. El llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. La elección del carbón y del acero era, en esa época, altamente simbólica. En efecto, a principios de los años 1950, el carbón y la siderurgia eran industrias fundamentales, base de la potencia de un país. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre estos dos países. El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman declaraba: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Sobre la base de este principio firmaron Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) el Tratado de París, que aseguraba esencialmente:

- la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;
- la vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hicieran necesaria la instauración de cuotas de producción;
- el respeto de las reglas de competencia y de transparencia de los precios;
- el apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

2. Después de la firma del Tratado de París, en un momento en que Francia se oponía a la reconstitución de una fuerza militar alemana en un marco nacional, René Pleven imaginó un proyecto de ejército europeo. La Comunidad Europea de Defensa (CED), negociada en 1952, debía ir acompañada de una Comunidad Política Europea (CPE). Ambos proyectos fueron abandonados como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación del Tratado el 30 de agosto de 1954.

3. Los esfuerzos de reactivación de la construcción europea tras el fracaso de la CED se concretaron con ocasión de la Conferencia de Mesina (junio de 1955) en el doble ámbito de la Unión aduanera y de la energía atómica. Condujeron a la firma del Tratado CEE y del Tratado CEEA.

a. Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ([Tratado CEE](#), Tratado de Roma) incluían:

- la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros;



- el establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
- la instauración de una política común en los ámbitos de la agricultura y de los transportes;
- la creación de un Fondo Social Europeo;
- la constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
- el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Para realizar estos objetivos, el Tratado CEE estableció unos principios directores y delimitó el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trataba de las políticas comunes: política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113).

El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales).

**b.** [El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica](#) (Tratado Euratom) contemplaba unos objetivos muy ambiciosos y, en particular, «la creación y el crecimiento rápido de industrias nucleares». Sin embargo, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.

**4.** En el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, se estableció que la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia serían comunes. El Convenio expiró el 1 de mayo de 1999. Solo quedaba la fusión de los «Ejecutivos», por lo que el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, conocido como «[Tratado de Fusión](#)», y el Convenio de 9 de abril de 1965, permitió completar la unificación de las instituciones.

A partir de ese momento, cabe destacar la preeminencia de la CEE sobre las comunidades sectoriales CECA y Euratom. Se trata del triunfo del carácter general de la CEE frente a la coexistencia de dos organizaciones con competencias sectoriales, y del establecimiento de sus instituciones.

Mariusz Maciejewski  
10/2023



## 1.1.2. LA EVOLUCIÓN HACIA EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Los principales avances tras los primeros Tratados están relacionados con la creación de los recursos propios de la Comunidad, el refuerzo de las competencias presupuestarias del Parlamento, la elección por sufragio universal directo y la creación del Sistema Monetario Europeo (SME). En 1986, la entrada en vigor del Acta Única Europea, que modificó sustancialmente el Tratado de Roma, reforzó la integración europea mediante la constitución de un gran mercado interior.

### PRINCIPALES RESULTADOS EN LA FASE INICIAL DE LA INTEGRACIÓN

El artículo 8 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), también conocido como el [Tratado de Roma](#), preveía la consecución de un mercado común a lo largo de un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas y cuya conclusión estaba prevista para el 31 de diciembre de 1969. La primera ambición, la unión aduanera, se realizó con mayor rapidez de la prevista. El período transitorio dedicado a la ampliación de los contingentes y a la desaparición progresiva de las barreras aduaneras interiores concluyó ya el 1 de julio de 1968. Sin embargo, a la conclusión del período transitorio aún subsistían importantes obstáculos a la libre circulación. En la misma época, la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó un arancel aduanero común aplicable a las transacciones comerciales con terceros países.

La creación de una «Europa verde» constituyó otro gran proyecto de la integración europea. En 1962, se adoptaron los primeros reglamentos sobre la política agrícola común (PAC) y se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

### PRIMERAS MODIFICACIONES DE LOS TRATADOS

#### A. Mejoras institucionales

La primera modificación institucional fue la realizada por el [Tratado de Fusión](#), de 8 de abril de 1965, que fusionó los órganos ejecutivos de las tres comunidades. Entró en vigor en 1967, estableciendo un único Consejo y una única Comisión de las Comunidades Europeas (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica) e introduciendo el principio de unidad presupuestaria.

#### B. Recursos propios y competencias presupuestarias

La [Decisión del Consejo](#), de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades creó un sistema de recursos propios de la Comunidad, que sustituyó las contribuciones financieras de los Estados miembros ([1.4.1](#)).

- El [Tratado de Luxemburgo](#), de 22 de abril de 1970, concedió al Parlamento Europeo determinadas competencias presupuestarias ([1.3.1](#)).
- El Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Económicas Europeas y del Tratado



por el que se constituye un Consejo único de las Comunidades Europeas ([Tratado de Bruselas](#)), de 22 de julio de 1975, otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto y a conceder a la Comisión la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto. Este Tratado creó, asimismo, el Tribunal de Cuentas, organismo de control contable y de gestión financiera de la Comunidad ([1.3.12](#)).

### C. Elecciones

El [Acto de 20 de septiembre de 1976](#) confirió al Parlamento una legitimidad y una autoridad nuevas, al introducir la elección de los diputados por sufragio universal directo ([1.3.4](#)). [Se revisó en 2002](#) para introducir el principio general de representación proporcional y otras disposiciones marco para la legislación nacional en materia de elecciones europeas.

### D. Ampliación

El 1 de enero de 1973 tuvo lugar la adhesión del Reino Unido, así como de Dinamarca e Irlanda, mientras que el pueblo noruego rechazó la adhesión por referéndum. Grecia pasó a ser miembro en 1981, y Portugal y España se adhirieron en 1986.

### E. El presupuesto comunitario

Tras esta primera ronda de ampliación, se exigió un mayor rigor presupuestario y la reforma de la PAC. El Consejo Europeo de 1979 llegó a un acuerdo sobre una serie de medidas complementarias. Los [acuerdos de Fontainebleau de 1984](#) supusieron una solución duradera, fundada en el principio de que todo Estado miembro que soportara una carga financiera excesiva en relación con su prosperidad relativa podía beneficiarse de una corrección.

## AVANCES EN LOS PLANES DE INTEGRACIÓN

Aprovechando el impulso de los primeros éxitos de la comunidad económica, el objetivo también de una unidad política de los Estados miembros volvió a ocupar el primer plano a inicios de la década de 1960, a pesar del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en agosto de 1954.

### A. Fracaso del intento de conseguir una unidad política

En la Cumbre de Bonn de 1961, los jefes de Estado o de Gobierno de los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Europea encargaron a una comisión intergubernamental, presidida por el embajador francés Christian Fouchet, que presentara propuestas relativas al estatuto político de una unión de los pueblos europeos. Esta comisión de estudio intentó en dos ocasiones (entre 1960 y 1962) presentar a los Estados miembros un proyecto de Tratado aceptable para todos. Los intentos fueron en vano, pese a que el plan Fouchet se fundaba en el estricto respeto de la identidad de los Estados miembros, por lo que rechazaba la opción federal.

Ante la ausencia de una comunidad política, se recurrió en su lugar a la «Cooperación Política Europea» o CPE. En la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, los jefes de Estado o de Gobierno decidieron estudiar el mejor modo de avanzar en el ámbito de la unificación política. El informe Davignon, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1970 y completado más adelante por otros informes, constituyó la base de la CPE hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea ([AUE](#)).



## B. La crisis de 1966

En la tercera etapa del período transitorio se produjo una crisis importante, ya que debían cambiar las modalidades de votación en el Consejo, sustituyéndose la unanimidad por la mayoría cualificada en determinados ámbitos. Por su oposición a un conjunto de propuestas de la Comisión dedicadas, entre otros temas, a la financiación de la PAC, Francia dejó de participar en las principales reuniones comunitarias («política de silla vacía»). Finalmente, la crisis se resolvió con el [Compromiso de Luxemburgo \(1.3.7\)](#), según el cual, cuando estén en juego intereses vitales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarán por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses comunes.

## C. La importancia creciente de las «cumbres» europeas

Aun siendo externas al marco institucional de la Comunidad, las conferencias de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros comenzaron a desempeñar una función de impulso político y a resolver problemas insuperables para el Consejo de Ministros. Tras las primeras reuniones de 1961 y 1967, las conferencias fueron adquiriendo importancia con la cumbre de La Haya de los días 1 y 2 de diciembre de 1969, que permitió la apertura de negociaciones sobre la ampliación de la Comunidad y la conclusión de un acuerdo sobre el régimen de la financiación comunitaria. En la cumbre de Fontainebleau de diciembre de 1974 se adoptaron importantes decisiones políticas en relación con las elecciones directas al Parlamento Europeo y el procedimiento decisorio en el Consejo. Se decidió, asimismo, que los jefes de Estado o de Gobierno se reuniesen tres veces al año como «Consejo Europeo» para tratar asuntos comunitarios y de cooperación política ([1.3.6](#)).

## D. Reforma institucional y política monetaria

A finales de la década de 1970 hubo diversas iniciativas de los Estados miembros para restablecer la convergencia de las políticas económicas y fiscales. Para resolver el problema de la inestabilidad monetaria y sus efectos perversos para la PAC y la cohesión entre los Estados miembros, en los Consejos Europeos de Bremen y Bruselas de 1978 se creó el SME. El SME, establecido con carácter voluntario y diferenciado (el Reino Unido decidió no participar en el mecanismo de tipos de cambio), se basaba en la existencia de una unidad de cuenta común, la unidad monetaria europea (ecu).

En el Consejo Europeo de Londres de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, presentaron un proyecto de «Acta Europea» que abordaba diversas cuestiones: cooperación política, cultura, derechos fundamentales, armonización de las legislaciones fuera de los ámbitos regulados por los Tratados comunitarios, y lucha contra la violencia, el terrorismo y la delincuencia. Nunca se adoptó en su forma original, pero algunos de sus elementos se incorporaron a la «Declaración solemne sobre la Unión Europea», aprobada en Stuttgart el 19 de junio de 1983.

## E. El proyecto Spinelli

Algunos meses después de las primeras elecciones por sufragio universal, en 1979, el Parlamento experimentó una grave crisis en sus relaciones con el Consejo debido al presupuesto de 1980. A instancias del diputado al Parlamento Europeo Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo y antiguo comisario europeo, un grupo de nueve diputados se reunió en julio de 1980 para discutir cómo reactivar



el funcionamiento de las instituciones. En julio de 1981, el Parlamento creó una Comisión de Asuntos Institucionales, de la que Spinelli fue ponente coordinador, para la elaboración de un proyecto de modificación de los Tratados vigentes. La comisión decidió formular un esquema de lo que debería ser la Constitución de la Unión Europea. El proyecto de Tratado se aprobó por amplia mayoría el 14 de febrero de 1984. El poder legislativo debía ejercerse en un sistema bicameral muy próximo al de un Estado federal<sup>[1]</sup>. Este sistema pretendía instaurar un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo, pero no resultó aceptable para los Estados miembros.

## EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Tras poner fin al contencioso sobre el presupuesto comunitario de principios de la década de 1980, el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 decidió la creación de un comité *ad hoc* compuesto por representantes personales de los jefes de Estado o de Gobierno, denominado «Comité Dooge» por su presidente, que se encargaría de presentar sugerencias para la mejora del funcionamiento tanto del sistema comunitario como de la cooperación política. No obstante, el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 decidió por mayoría (por siete votos a favor y tres en contra, mediante un procedimiento excepcional en este órgano) convocar una conferencia intergubernamental que se ocupara de estudiar el refuerzo de las competencias de las instituciones, la extensión de las competencias de la Comunidad a nuevas esferas de actividad y la creación de un «verdadero» mercado interior.

El 17 de febrero de 1986, procedieron a la firma del AUE nueve Estados miembros, a los que siguieron, el 28 de febrero de 1986, Dinamarca (tras celebrar un referéndum), Italia y Grecia. Ratificada por los respectivos Parlamentos de los Estados miembros a lo largo de 1986, el AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987, con seis meses de retraso debido a un recurso interpuesto ante los tribunales irlandeses por un particular. El Acta constituye la primera modificación sustancial del Tratado de Roma. Sus principales disposiciones eran las siguientes:

### A. Ampliación de las competencias de la Unión

#### 1. Mediante la creación de un gran mercado interior

La culminación de un mercado único plenamente operativo fue prevista para el 1 de enero de 1993, lo que suponía la reactivación y ampliación del objetivo del mercado común ya introducido en 1958 (2.1.1).

#### 2. Mediante el reconocimiento de nuevas competencias en los ámbitos siguientes:

- política monetaria;
- política social;
- cohesión económica y social;
- la investigación y el desarrollo tecnológico;
- medio ambiente;
- cooperación en materia de política exterior.

---

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B.: [Genesis and destiny of the European Constitution](#) (Génesis y destino de la Constitución Europea), Bruylant, Bruselas, 2007, p. 14.



## **B.** Mejora de la capacidad de decisión del Consejo de Ministros

La votación por mayoría cualificada sustituyó a la unanimidad en cuatro competencias comunitarias: la modificación del arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la política común de transportes marítimos y aéreos. La votación por mayoría cualificada también se introdujo en varios ámbitos de responsabilidad nuevos, como el mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente. El establecimiento de este sistema dio lugar, por último, a una modificación del Reglamento interno del Consejo, a fin de adaptarlo tras una declaración de la presidencia, que establecía que, desde ese momento, el Consejo podía ser llamado a votar no solo por iniciativa de su presidente, sino también a petición de la Comisión o de un Estado miembro, si se mostraba favorable una mayoría simple de los miembros del Consejo.

## **C.** Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo

Las competencias del Parlamento se vieron reforzadas:

- al someter a su dictamen conforme la celebración de los acuerdos de ampliación y de los acuerdos de asociación comunitarios;
- al introducir un procedimiento de cooperación con el Consejo ([1.2.3](#)), que dio al Parlamento auténticas, aunque limitadas, competencias legislativas. Este procedimiento, aplicable entonces a una decena de fundamentos jurídicos, supuso un punto de inflexión en la transformación del Parlamento en un auténtico colegislador.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins  
04/2024



### 1.1.3. LOS TRATADOS DE MAASTRICHT Y ÁMSTERDAM

El Tratado de Maastricht modificó los anteriores tratados europeos y creó una Unión Europea basada en tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI). En vista de la ampliación de la Unión, el Tratado de Ámsterdam introdujo las adaptaciones necesarias para garantizar un funcionamiento más eficaz y democrático de la misma.

#### I. EL TRATADO DE MAASTRICHT

El Tratado de la Unión Europea<sup>[1]</sup>, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

##### A. Estructura de la Unión

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEI, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

##### B. Competencias de la Unión

El Tratado de Maastricht confirió ciertas competencias a la Unión creada por el mismo, las cuales se clasifican en tres grandes grupos conocidos comúnmente como «pilares»: el primer pilar estaba formado por las Comunidades Europeas y proporcionaba un marco que permitía a las instituciones comunitarias ejercer, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros; el segundo pilar estaba formado por la política exterior y de seguridad común prevista en el título V del Tratado; el tercer pilar estaba constituido por la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior prevista en el título VI del Tratado. Las disposiciones de los títulos V y VI establecían una cooperación de carácter intergubernamental que se servía de las instituciones comunes y estaba dotada de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo.

##### 1. La Comunidad Europea (primer pilar)

La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las

[1] [DO C 191 de 29.7.1992, pp. 1-112.](#)



actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (artículo 5 del TCE).

## **2. La política exterior y de seguridad común (PESC) (segundo pilar)**

La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

## **3. La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (tercer pilar)**

La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

## **II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM**

El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos<sup>[2]</sup>, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

---

<sup>[2]</sup>[DO C 340 de 10.11.1997, p. 115.](#)



## **A. Ampliación de las competencias de la Unión**

### **1. La Comunidad Europea**

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se estableció un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, así como la posibilidad de introducir determinadas medidas comunitarias en este ámbito. Se incorporó al TCE el acuerdo sobre política social, con algunas mejoras (se suprime la posibilidad de exclusión voluntaria, conocida como «opt-out»). Desde entonces, la política comunitaria se aplicó a importantes ámbitos que hasta ese momento dependían del tercer pilar, tales como el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil, así como a una parte de la cooperación resultante de los Acuerdos de Schengen, que la Unión y las Comunidades habían integrado en su totalidad.

### **2. La Unión Europea**

Se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas, así como mediante la creación de un nuevo instrumento jurídico análogo a una directiva. Posteriormente, se desarrollaron los instrumentos de la política exterior y de seguridad común, en particular mediante la creación de un nuevo instrumento —la estrategia común—, de un nuevo cargo —el secretario general del Consejo responsable de la PESC— y de una nueva estructura —la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida.

## **B. Fortalecimiento del Parlamento Europeo**

### **1. Competencias legislativas**

En el marco del procedimiento de codecisión, que se amplió a los 15 fundamentos jurídicos existentes en el TCE, el Parlamento Europeo y el Consejo se convirtieron en colegisladores prácticamente en pie de igualdad. A excepción de la política agrícola y de la política de competencia, el procedimiento de codecisión se aplicaba a todos los ámbitos en los que el Consejo estaba facultado para tomar decisiones por mayoría cualificada. Existían cuatro casos en los que el procedimiento de codecisión iba unido a la exigencia de unanimidad en el Consejo (los artículos 18, 42 y 47, y el artículo 151 sobre la política cultural, que no se había modificado). El procedimiento de codecisión no se aplicaba a los demás ámbitos legislativos sujetos a unanimidad.

### **2. Competencias de control**

Además del voto de aprobación al que se sometía colegiadamente la Comisión, el Parlamento Europeo también procedía, previamente, al voto de aprobación de la personalidad propuesta para ocupar la presidencia de la futura Comisión (artículo 214).

### **3. Elección y estatuto de los diputados**

En lo referente al procedimiento de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 190 del TCE), la Comunidad estaba facultada para establecer principios comunes, lo que se sumó a su poder, ya existente, para adoptar un procedimiento uniforme. En el mismo artículo se insertó una base jurídica que permitía adoptar un estatuto único para los diputados al Parlamento Europeo. No obstante, seguía faltando una disposición que permitiera adoptar medidas destinadas al desarrollo de los partidos políticos a escala europea (véase el artículo 191 del TCE).



### **C. Cooperación reforzada**

Por primera vez, los Tratados contenían disposiciones generales que permitían a un determinado número de Estados miembros recurrir, en ciertas condiciones, a las instituciones comunes para organizar una cooperación reforzada entre ellos. Esta facultad se añadió a los casos de cooperación reforzada regulada por disposiciones específicas, como la unión económica y monetaria, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y la integración del acervo de Schengen. Los ámbitos que podían ser objeto de una cooperación reforzada eran el tercer pilar y, en condiciones particularmente restrictivas, los ámbitos que no eran competencia exclusiva de la Comunidad. Las condiciones que toda cooperación reforzada debía cumplir, así como los mecanismos de decisión previstos, se establecieron de manera que garantizaran que esta nueva modalidad del proceso de integración continuara siendo una solución excepcional y que solo pudiera aplicarse con el fin de avanzar, y no de retroceder, en el proceso de integración.

### **D. Simplificación**

El Tratado de Ámsterdam suprimió de los Tratados europeos toda disposición que hubiera quedado caduca u obsoleta con el paso del tiempo, evitando que esta supresión afectara a los efectos jurídicos que se derivaron, en el pasado, de dichas disposiciones. Asimismo, preveía una nueva numeración de los Tratados. Por motivos de orden jurídico y político, el Tratado se firmó y ratificó en forma de enmiendas a los Tratados en vigor.

### **E. Reformas institucionales en previsión de la ampliación**

**a.** El Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, conforme a la petición de esta institución (artículo 189 del TCE).

**b.** La composición de la Comisión y la cuestión de la ponderación de los votos figuraban en un «Protocolo sobre las instituciones» anejo al Tratado. Según las disposiciones de este, en una Unión ampliada a un máximo de veinte Estados miembros, la Comisión estaría compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre y cuando en esa fecha se hubiera modificado la ponderación de votos en el Consejo. Aun así, al menos un año antes de la adhesión del vigesimoprimer Estado miembro, una nueva conferencia intergubernamental debería llevar a cabo una revisión completa de las disposiciones institucionales de los Tratados.

**c.** Eran muchos los fundamentos jurídicos creados por el Tratado de Ámsterdam que preveían el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, entre las políticas comunitarias existentes, solo en el ámbito de la política de investigación se contemplaban nuevos casos de voto por mayoría cualificada, ya que las demás políticas todavía requerían la unanimidad.

### **F. Otros asuntos**

El acervo de la práctica comunitaria en la aplicación del principio de subsidiariedad quedó recogido en un protocolo al respecto. Se mejoró la transparencia mediante la inclusión de nuevas disposiciones sobre el acceso a los documentos (artículo 255 del TCE) y sobre un mayor acceso a los trabajos del Consejo en el ámbito legislativo (artículo 207, apartado 3, del TCE).



## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

La convocatoria de una conferencia intergubernamental requería la consulta previa del Parlamento. Además, el Parlamento intervenía en dichas conferencias mediante fórmulas *ad hoc*; en las tres últimas estuvo representado, dependiendo del caso, por su presidente o por dos de sus miembros.

Mariusz Maciejewski  
10/2023



## 1.1.4. EL TRATADO DE NIZA Y LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El Tratado de Niza solo preparó de manera parcial a la Unión Europea para las importantes ampliaciones al este y al sur que tuvieron lugar el 1 de mayo de 2004 y el 1 de enero de 2007. Así pues, a raíz de las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken, la Convención sobre el futuro de Europa se esforzó por crear una nueva base jurídica para la Unión bajo la forma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. A causa de los votos en contra en los referendos celebrados en dos Estados miembros, dicho Tratado no fue ratificado.

### EL TRATADO DE NIZA

Este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

#### A. Objetivos

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, la Unión Europea debía ser capaz, a más tardar para finales de 2002, de acoger como nuevos Estados miembros a los países candidatos que estuvieran preparados para la adhesión. Puesto que únicamente dos de los países candidatos a la adhesión superaban en aquel momento la media de población de los Estados miembros, el peso político de los Estados menos poblados se incrementaría en gran medida. [El Tratado de Niza](#) tenía, por consiguiente, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas y de preparar a la Unión para su siguiente gran ampliación.

#### B. Antecedentes

En las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y Ámsterdam ya se había abordado una serie de problemas institucionales («los restos de Ámsterdam»), pero no se habían resuelto de forma satisfactoria, entre otros, el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Sobre la base de un informe de la Presidencia finlandesa, el Consejo Europeo de Helsinki decidió a finales de 1999 que una CIG debería tratar los «restos de Ámsterdam», así como todos los demás cambios necesarios para preparar la ampliación.

#### C. Contenido

La CIG se inauguró el 14 de febrero de 2000 y concluyó sus trabajos en Niza el 10 de diciembre de 2000 con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales y sobre otros puntos, a saber: una nueva distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible, el control de los derechos y valores fundamentales en la Unión y el refuerzo del sistema judicial de la Unión.

##### 1. Ponderación de los votos en el Consejo

Al considerar de forma conjunta el sistema de votación en el Consejo y la composición de la Comisión, así como, en parte, la distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, la CIG se dio cuenta de que el principal imperativo era modificar el peso



relativo de los Estados miembros, un asunto que ninguna otra CIG había abordado desde el Tratado de Roma.

Se consideraron dos métodos de votación por mayoría cualificada: un nuevo sistema de ponderación de los votos (modificación del sistema existente) o la aplicación de una doble mayoría (de votos y de población); la segunda solución había sido propuesta por la Comisión y apoyada por el Parlamento. La CIG escogió la primera opción. Aunque el número de votos aumentó para todos los Estados miembros, el peso de los Estados miembros más poblados disminuyó: antes suponía el 55 % de los votos y quedó reducido al 45 % a partir de la adhesión de los diez nuevos miembros y al 44,5 % desde el 1 de enero de 2007. Por este motivo se introdujo la «red de seguridad» demográfica: un Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada representa como mínimo al 62 % de la población total de la Unión; de lo contrario, no se adopta la decisión.

## **2. La Comisión**

### **a. Composición**

Desde 2005, la Comisión tiene un comisario por Estado miembro. El Consejo está facultado para decidir, por unanimidad, el número de comisarios así como las disposiciones relativas al sistema de rotación, siempre que la Comisión resultante refleje la diversidad demográfica y geográfica de los Estados miembros.

### **b. Organización interna**

El Tratado de Niza faculta al presidente de la Comisión para distribuir las carteras entre los comisarios y redistribuirlas a lo largo de su mandato, así como para elegir a los vicepresidentes y fijar su número.

## **3. El Parlamento Europeo**

### **a. Composición**

El Tratado de Ámsterdam había fijado el número máximo de diputados al PE en 700. Sin embargo, en Niza, ante la perspectiva de la ampliación, el Consejo consideró necesario revisar el número de diputados al PE por Estado miembro. La nueva composición del Parlamento también se utilizó para compensar la nueva ponderación de los votos en el Consejo. Así, el número máximo de diputados al Parlamento Europeo se fijó en 732.

### **b. Competencias**

El Parlamento, al igual que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, fue facultado para interponer recursos contra los actos del Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o abuso de poder.

A raíz de una propuesta de la Comisión, el artículo 191 se transformó en una base jurídica operativa para la adopción, con arreglo al procedimiento de codecisión, de un estatuto de los partidos políticos a escala europea y de las normas relativas a su financiación.

Las competencias legislativas del Parlamento aumentaron gracias a una ligera ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión y a que se requería el dictamen conforme del Parlamento para el establecimiento de una cooperación reforzada en los ámbitos cubiertos por la codecisión. Por otra parte, debía



pedirse la opinión del Parlamento en caso de que el Consejo se pronunciara sobre el riesgo de violación grave de los derechos fundamentales en un Estado miembro.

#### **4. Reforma del sistema judicial**

##### **a. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Se otorgó al Tribunal de Justicia la facultad de deliberar con diferentes composiciones: en Salas (compuestas por tres o cinco jueces), en una Gran Sala (once jueces) o en Pleno. El Consejo podía decidir por unanimidad aumentar el número de abogados generales. Aunque el Tribunal de Justicia continuó siendo competente para examinar los asuntos que le fueran remitidos como cuestión prejudicial, su estatuto le otorgaba la facultad de delegar en el Tribunal de Primera Instancia una serie de categorías de asuntos diferentes de los enumerados en el artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

##### **b. Tribunal General**

Las competencias del Tribunal General (Tribunal de Primera Instancia hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009) se ampliaron para incluir determinadas categorías de cuestiones prejudiciales; el Consejo tenía la posibilidad de decidir, por unanimidad, la creación de salas jurisdiccionales. Todas estas disposiciones prácticas, en particular las competencias del Tribunal de Primera Instancia, se recogieron a partir de entonces en el texto del propio Tratado.

#### **5. Procedimientos legislativos**

Aunque un número considerable (27) de nuevas políticas y medidas requieren ahora votación por mayoría cualificada en el Consejo, la codecisión se amplió únicamente a algunos ámbitos menores (cubiertos por los antiguos artículos 13, 62, 63, 65, 157, 159 y 191 del TCE); para los asuntos cubiertos por el antiguo artículo 161, ahora se requiere el dictamen conforme del Parlamento.

#### **6. Cooperación reforzada**

Como en el caso del Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza contenía disposiciones generales, aplicables a todos los ámbitos de la cooperación reforzada, y disposiciones específicas del pilar correspondiente. Sin embargo, mientras que el Tratado de Ámsterdam preveía la cooperación reforzada en el ámbito del primer y el tercer pilar, el de Niza la extendió a los tres pilares.

El Tratado de Niza introdujo, asimismo, otros cambios: la remisión al Consejo Europeo ya no era posible, y se definió con mayor claridad el concepto de «plazo razonable». Además, a partir de entonces, se requirió el dictamen conforme del Parlamento en todos los ámbitos en los que la cooperación reforzada se refería a una cuestión sometida al procedimiento de codecisión.

#### **7. La protección de los derechos fundamentales**

Se añadió un apartado al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con objeto de abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento, determina la existencia de tal riesgo y dirige recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante.



## D. Papel del Parlamento Europeo

Como en conferencias intergubernamentales anteriores, el Parlamento participó activamente en la preparación de la CIG del año 2000. En sus Resoluciones de [18 de noviembre de 1999, sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental](#) y de [31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea](#), presentó su parecer sobre el orden del día de la conferencia, así como sobre sus avances y objetivos. También se pronunció sobre el contenido y los efectos jurídicos de la Carta de los Derechos Fundamentales. El Parlamento insistió en que la próxima CIG debía ser un proceso transparente, en el que participaran los diputados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales y la Comisión, así como una contribución de los ciudadanos, cuyos resultados se presentarían en un documento de carácter constitucional.

## CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

### A. Base y objetivos

De conformidad con la Declaración n.º 23 anexa al Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 decidió organizar una Convención que reuniese a los principales interesados en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Sus objetivos eran preparar de la forma más transparente posible la siguiente CIG, así como abordar las cuatro cuestiones más importantes relativas al desarrollo futuro de la Unión: un mejor reparto de competencias; la simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia; y la elaboración de una constitución para los ciudadanos europeos.

### B. Organización

La Convención estuvo compuesta por un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene), quince representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, treinta diputados de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), dieciséis diputados al Parlamento Europeo y dos miembros de la Comisión. Los países que habían solicitado la adhesión a la Unión también participaron en los debates en igualdad de condiciones, pero sin la posibilidad de impedir un consenso que pudiera surgir entre los Estados miembros. La Convención contó, por tanto, con un total de 105 miembros.

Además del presidente y los vicepresidentes, el Praesidium incluía a nueve miembros de la Convención y a un representante invitado designado por los países candidatos a la adhesión. El Praesidium tenía la misión de dar impulso a la Convención y de proporcionarle una base de trabajo.

### C. Resultado

Los trabajos de la [Convención](#) incluyeron: una «fase de escucha», en la que se determinaron las expectativas y necesidades de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos; una fase de análisis de las distintas ideas presentadas, y una fase de formulación de recomendaciones basadas en la esencia de los debates. A finales de 2002, once grupos de trabajo presentaron sus conclusiones a la Convención. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió un texto que se convirtió en el proyecto de [Tratado por el que se establece una Constitución para Europa](#).



La parte I del Tratado (principios e instituciones, 59 artículos) y la parte II (Carta de los Derechos Fundamentales, 54 artículos) se presentaron ante el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003. La parte III (políticas, 338 artículos) y la parte IV (disposiciones finales, 10 artículos) se presentaron a la Presidencia italiana el 18 de julio de 2003. El 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó el texto con un considerable número de enmiendas, si bien se mantuvo la estructura esencial del proyecto de Convención. Aprobado por [el Parlamento Europeo](#), el Tratado fue rechazado posteriormente por Francia (29 de mayo de 2005) y por los Países Bajos (1 de junio de 2005) en sus referendos nacionales. A consecuencia del resultado negativo de los dos referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, no se pudo concluir el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

#### **D. Papel del Parlamento Europeo**

La mayoría de los observadores consideró que la influencia de los diputados al Parlamento Europeo durante los trabajos de la Convención fue decisiva. Varios aspectos, por ejemplo su experiencia en negociaciones en un entorno internacional y el hecho de que la Convención se reuniera en edificios del Parlamento, permitieron que los diputados influyeran notablemente en los debates y en los resultados de la Convención. Su contribución también fue decisiva para la formación de familias políticas compuestas por diputados al Parlamento Europeo y diputados a los Parlamentos nacionales. El Parlamento alcanzó un número considerable de sus objetivos iniciales; la mayor parte de los logros ha quedado consagrada en el Tratado de Lisboa.

[Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 1.1.5. EL TRATADO DE LISBOA

En esta ficha se presentan los antecedentes y las principales disposiciones del Tratado de Lisboa. Tiene por objeto situar en un contexto histórico la aparición de este último texto fundamental de la Unión en relación con los que le han precedido. Las disposiciones específicas (con referencias a los artículos) y sus repercusiones en las políticas de la Unión se explican con mayor detalle en las fichas temáticas que abordan políticas y cuestiones concretas.

### BASE JURÍDICA

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007); entrada en vigor: 1 de diciembre de 2009.

### CONTEXTO

[El Tratado de Lisboa](#) dio sus primeros pasos como proyecto constitucional a finales de 2001 («Declaración sobre el futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken» del Consejo Europeo) y fue tomando forma en 2002 y 2003 en el marco de la Convención europea que elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado constitucional) ([1.1.4](#)). El proceso que condujo al Tratado de Lisboa fue la consecuencia del resultado negativo de dos referendos sobre el Tratado Constitucional celebrados en mayo y junio de 2005. En respuesta a este revés, el Consejo Europeo decidió concederse un «período de reflexión» de dos años. Por último, sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la Presidencia portuguesa. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007. El Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa y ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

### CONTENIDO

#### A. Objetivos y principios jurídicos

El «Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) y el término «Comunidad» se sustituye por «Unión» en todo el texto. La Unión ocupa el lugar de la Comunidad y la sucede desde el punto de vista jurídico. El Tratado de Lisboa no establece para la Unión símbolos propios de los Estados, como una bandera o un himno. Aunque el nuevo texto difiere del proyecto de Tratado constitucional por lo que respecta a su denominación, sí conserva la mayor parte de sus principales logros.

El Tratado de Lisboa no transfiere nuevas competencias exclusivas a la Unión. No obstante, al fomentar la participación y la protección de los ciudadanos, crear un nuevo orden institucional y modificar los procesos de toma de decisiones en aras de una mayor eficacia y transparencia, cambia la forma en que la Unión ejerce sus competencias ya existentes, a las que se suman algunas competencias



nuevas (compartidas). De este modo, también garantiza un mayor nivel de control parlamentario y responsabilidad democrática.

A diferencia del Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional, pero se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración n.º 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia.

El Tratado de Lisboa organiza y clarifica por primera vez las competencias de la Unión. Distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; competencia compartida, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y competencia de apoyo, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión del Tratado.

El Tratado de Lisboa otorga a la Unión personalidad jurídica propia. Por tanto, la Unión está facultada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a una organización internacional. Los Estados miembros solo pueden firmar acuerdos internacionales que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

El Tratado de Lisboa prevé por primera vez un procedimiento formal aplicable a los Estados miembros que deseen retirarse de la Unión de conformidad con sus normas constitucionales, concretamente el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

El Tratado de Lisboa completa la transferencia de los aspectos restantes del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación policial y judicial en materia penal) al primer pilar. Dicho espacio deja de tener carácter intergubernamental, pues los actos jurídicos adoptados en este ámbito se someten ahora al procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan los instrumentos jurídicos propios del llamado método comunitario (reglamentos, directivas y decisiones).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento puede proponer la revisión de los Tratados, tal como ya podían hacer el Consejo, el Gobierno de un Estado miembro o la Comisión. En general, una modificación de este calibre requiere la convocatoria de una Convención que recomiende modificaciones a una CIG (si bien el Consejo Europeo puede decidir no convocar esa Convención, previa aprobación del Parlamento Europeo —artículo 48, apartado 3, párrafo segundo, del TUE—). A continuación, se convoca una CIG con el fin de aprobar de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. No obstante, también es posible revisar los Tratados sin convocar una CIG y a través de procedimientos de revisión simplificados en caso de que las modificaciones propuestas afecten a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo 48, apartados 6 y 7, del TUE). En ese caso, la revisión se adopta mediante una decisión del Consejo Europeo, que puede estar sujeta, sin embargo, a normas nacionales de ratificación.



## B. Refuerzo de la democracia y de la protección de los derechos fundamentales

El Tratado de Lisboa enuncia los tres principios fundamentales de igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa. Este último adopta la forma de una iniciativa ciudadana ([4.1.5](#)).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se ha incorporado directamente al Tratado de Lisboa, pero el artículo 6, apartado 1, del TUE le atribuye carácter jurídicamente vinculante, con lo que le confiere el mismo valor jurídico que los Tratados ([4.1.2](#)).

La entrada en vigor, el 1 de junio de 2010, del Protocolo n.º 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que permite no solo a los Estados, sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión, convertirse en signatarios del Convenio, abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Dicha adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo, que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su [dictamen 2/2013](#). Serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

## C. Una nueva configuración institucional

### 1. El Parlamento Europeo

De conformidad con el artículo 14, apartado 2, del TUE, el Parlamento estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión» y no por «representantes de los pueblos de los Estados».

Los poderes legislativos del Parlamento han aumentado en virtud del nuevo «procedimiento legislativo ordinario», que ha sustituido al anterior procedimiento de codecisión. Este procedimiento se aplica ahora a más de cuarenta ámbitos de competencia nuevos, lo que eleva el total a ochenta y cinco. El procedimiento de dictamen conforme sigue existiendo, rebautizado como procedimiento de «aprobación», y el procedimiento de consulta permanece sin cambios. El nuevo procedimiento presupuestario garantiza la plena igualdad entre el Parlamento y el Consejo por lo que respecta a la aprobación del presupuesto anual. El marco financiero plurianual debe contar con el visto bueno del Parlamento.

El Parlamento elige ahora al presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen a propuesta del Consejo Europeo, que debe designar a un candidato por mayoría cualificada teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. La Comisión se sigue sometiendo colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento.

El número máximo de diputados al Parlamento Europeo se ha fijado en 751, con una representación proporcional decreciente. El número máximo de escaños por Estado miembro se reduce a 96, mientras que el número mínimo aumenta a 6. El 7 de febrero de 2018, el Parlamento [votó a favor](#) de reducir el número de escaños de 751 a 705 tras la retirada del Reino Unido de la Unión y de redistribuir algunos de los escaños que se liberarían entre los Estados miembros ligeramente infrarrepresentados ([1.3.3](#)).



El Reino Unido abandonó la Unión el 1 de febrero de 2020. A partir de esa fecha, se aplica la nueva composición de 705 diputados. De los 73 escaños que quedaron libres con la retirada del Reino Unido, se han asignado 27 a fin de reflejar mejor el principio de representación proporcional decreciente. Los 27 escaños se han distribuido entre los siguientes países: Francia (+5), España (+5), Italia (+3), Países Bajos (+3), Irlanda (+2), Suecia (+1), Austria (+1), Dinamarca (+1), Finlandia (+1), Eslovaquia (+1), Croacia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) y Rumanía (+1). Ningún Estado miembro ha perdido escaños.

## 2. El Consejo Europeo

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente al Consejo Europeo como institución de la Unión, responsable de dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales». El Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna. Una presidencia de larga duración sustituye al sistema previo de rotación semestral. El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría cualificada para un mandato renovable de 30 meses. Este sistema debería mejorar la continuidad y la coherencia de la labor del Consejo Europeo. El presidente también asume la representación exterior de la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (véase a continuación).

## 3. El vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR)

El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al VP/AR, con la aprobación del presidente de la Comisión. El VP/AR se encarga de la política exterior y de seguridad común de la Unión y está facultado para presentar propuestas. Además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, el VP/AR también es vicepresidente de la Comisión y cuenta con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por funcionarios del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales.

## 4. El Consejo

El Tratado de Lisboa mantiene el principio de la doble mayoría (de ciudadanos y de Estados miembros) en el sistema de votación. No obstante, las modalidades anteriores permanecieron vigentes hasta noviembre de 2014. Las nuevas normas se aplican desde el 1 de noviembre de 2014.

La mayoría cualificada se alcanza cuando una propuesta recibe el apoyo del 55 % de los miembros del Consejo (en la práctica, quince Estados de veintisiete), equivalentes, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión (artículo 16, apartado 4, del TUE). Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del VP/AR, la mayoría necesaria de Estados miembros aumenta hasta el 72 % (artículo 238, apartado 2, del TFUE). Para constituir una minoría de bloqueo, deben oponerse a la propuesta al menos cuatro Estados miembros. Un nuevo mecanismo inspirado en el compromiso de Ioánnina permite que un 55 % (hasta el 1 de abril de 2017, un 75 %) del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo pueda solicitar que se vuelva a examinar una propuesta «dentro de un plazo razonable» (Declaración n.º 7).

El Consejo se reunirá en público cuando delibere o vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas



respectivamente a los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas. La Presidencia del Consejo continuará rotando cada seis meses, pero se establecen, asimismo, presidencias por grupos de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses para garantizar una mayor continuidad de los trabajos. A título excepcional, el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido de forma permanente por el VP/AR.

## 5. La Comisión

Puesto que el presidente de la Comisión es elegido y designado teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, su legitimidad política queda reforzada. El presidente es responsable de la organización interna del Colegio de Comisarios (nombramiento de los comisarios, distribución de las carteras, peticiones de dimisión en determinadas circunstancias).

## 6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Salvo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), todas las actividades de la Unión se someten ahora a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se ha facilitado, asimismo, el acceso de los particulares al Tribunal.

### D. Un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático con nuevas políticas y competencias

Varias cláusulas denominadas «pasarela» permiten cambiar el procedimiento de toma de decisiones pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada y de la consulta a la codecisión (artículo 31, apartado 3, del TUE y artículos 81, 153, 192, 312 y 333 del TFUE, además de algunos procedimientos de tipo pasarela en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal) (1.2.4). En su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció iniciativas para abandonar la regla de la unanimidad en una serie de ámbitos mediante cláusulas «pasarela». A raíz de ello, la Comisión ha adoptado cuatro Comunicaciones en las que propone mejorar el uso de la votación por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad en el ámbito de la [PESC](#) (2018), [política tributaria](#) (enero de 2019), [energía y clima](#) (abril de 2019) y [política social](#) (abril de 2019). Estas Comunicaciones tienen como objetivo hacer que la toma de decisiones en los ámbitos en los que la Unión ya disponga de competencias sea más rápida, flexible y eficiente.

En los ámbitos en los que la Unión no disponga de competencia exclusiva, al menos nueve Estados miembros pueden establecer una cooperación reforzada entre ellos. Para ello, es necesario que el Consejo conceda su autorización, previa aprobación del Parlamento Europeo. En el caso de la PESC, se requiere la unanimidad.

El Tratado de Lisboa refuerza notablemente el principio de subsidiariedad al asociar a los Parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones de la Unión (1.2.2) (1.3.5).

Se han introducido una serie de ámbitos nuevos y otros han sido ampliados. La política de medio ambiente incorpora ahora la lucha contra el cambio climático y, en el marco de la política energética, figuran nuevas referencias a la solidaridad y a la seguridad y la interconexión del abastecimiento. Además, los derechos de propiedad intelectual, el deporte, el espacio, el turismo, la protección civil y la cooperación administrativa pueden ser ahora objeto del Derecho de la Unión.



En la política común de seguridad y defensa (PCSD) ([5.1.2](#)), el Tratado de Lisboa introduce una cláusula de defensa mutua, que dispone que todos los Estados miembros están obligados a prestar ayuda a otro Estado miembro que sea objeto de agresión. Una cláusula de solidaridad prevé que la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios de que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Una «cooperación estructurada permanente» está abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción inmediata. Dicha cooperación requiere la aprobación de los miembros del Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada tras consultar al VP/AR.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Véase la ficha [1.1.4](#) para conocer las contribuciones del Parlamento a la Convención sobre el futuro de Europa, así como su participación en las CIG previas. La CIG de 2007, celebrada durante la Presidencia portuguesa y que condujo a la firma del Tratado de Lisboa, fue la primera que contó con la participación del Parlamento (con tres representantes).

Casi una década después de la firma del Tratado de Lisboa, el Parlamento reconoció que algunas de sus disposiciones no se han aprovechado plenamente. Como respuesta a ello, el 16 de febrero de 2017, aprobó una [Resolución sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa](#), que incluye una serie de recomendaciones sobre la manera de explotar este potencial a fin de aumentar la capacidad de la Unión para hacer frente a los actuales retos mundiales.

El mismo día, aprobó también una [Resolución sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea](#), en la que formulaba propuestas concretas de reforma de los Tratados.

La Unión ha afrontado recientemente varias crisis, relacionadas, en concreto, con el *Brexit*, el Estado de Derecho, el marco financiero plurianual, la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. La gestión de estas crisis ha puesto nuevamente de manifiesto carencias del sistema de gobernanza vigente y la falta de una toma de decisiones eficiente ha contribuido a reducir el apoyo público al proyecto europeo. En respuesta a los retos actuales, el 10 de marzo de 2021, las instituciones de la Unión pusieron en marcha la Conferencia sobre el Futuro de Europa, concebida para dar a los ciudadanos la oportunidad de pronunciarse sobre cómo reconfigurar la Unión y aumentar la eficacia y la transparencia de sus procedimientos de toma de decisiones. El 9 de mayo de 2022, la Conferencia concluyó sus trabajos, que se concretizaron en cuarenta y nueve propuestas, algunas de las cuales requieren modificaciones de los Tratados de la Unión. Como consecuencia, el 9 de junio de 2022, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución](#) sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados y, el 11 de julio de 2023, una [Resolución](#) sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión. Su Comisión de Asuntos Constitucionales también ha elaborado un informe de propia iniciativa sobre los [proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados](#).





## **1.2. EL SISTEMA JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES**



## 1.2.1. LAS FUENTES Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la Unión tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.

### FUENTES Y JERARQUÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN

- Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y sus protocolos (hay 37 protocolos, 2 anexos y 65 declaraciones, anejos a los Tratados para precisar su contenido, sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho) [1.1.5](#);
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [4.1.2](#);
- el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) sigue en vigor como un tratado independiente;
- acuerdos internacionales [5.2.1](#);
- principios generales del Derecho de la Unión;
- Derecho derivado.

La Unión Europea es una Unión basada en el Estado de Derecho que ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el control de legalidad de los actos de las instituciones de la UE (artículo 263 del TFUE). Los Tratados, así como los principios generales, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta los actos y acuerdos de rango superior. La doctrina de la primacía del Derecho de la Unión es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico de la Unión y tiene por objeto garantizar la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión. El TJUE insiste formalmente en que el Derecho de la Unión tiene primacía absoluta sobre los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, y los tribunales nacionales deben tenerlo en cuenta en sus resoluciones. El Tribunal de Justicia siempre ha invocado la máxima autoridad para determinar la relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional. En los asuntos de referencia [Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen](#) y [Costa/ENEL](#), el Tribunal desarrolló las doctrinas fundamentales de la primacía del Derecho de la Unión. El TJUE confirmó estas doctrinas en asuntos posteriores. En particular, en el asunto [Internationale](#)



[Handelsgesellschaft](#), alegó que el Derecho de la Unión goza de primacía incluso con respecto a los derechos fundamentales garantizados en las constituciones nacionales.

## OBJETIVOS

Creación de un ordenamiento jurídico de la Unión que permita la realización de los objetivos recogidos en los Tratados.

## FUENTES DEL DERECHO DE LA UNIÓN

A. Derecho primario de la Unión: [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Derecho derivado de la Unión

### 1. Cuestiones generales

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Son el reglamento, la directiva, la decisión, la recomendación y el dictamen. Las instituciones de la Unión solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la Unión, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE. El TFUE precisa el ámbito de aplicación de las competencias de la Unión clasificándolas en tres categorías: competencias exclusivas (artículo 3), competencias compartidas (artículo 4) y competencias de apoyo (artículo 6), que permiten a la Unión adoptar medidas para apoyar o completar las políticas de los Estados miembros. Los artículos 3, 4 y 6 del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los tres tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas».

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que sigue estando sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la Unión, así como las modalidades de ejecución de las decisiones (artículo 25 del TUE).

Existe, además, toda una serie de modalidades de actuación, como las recomendaciones y las comunicaciones, así como los actos relativos a la organización y al funcionamiento de las instituciones (incluidos los acuerdos interinstitucionales), cuya denominación, estructura y efectos jurídicos se derivan de diferentes disposiciones de los Tratados o de las normas adoptadas en aplicación de los mismos.

### 2. Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión

Los artículos 289, 290 y 291 del TFUE establecen una jerarquía de las normas de Derecho derivado entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución. Se definen como actos legislativos los actos jurídicos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo, ordinario o especial. Por el contrario, los actos delegados son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. El legislador (Parlamento Europeo y Consejo) puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar este tipo de actos.



El acto legislativo delimita los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como, llegado el caso, los procedimientos de urgencia. Además, el legislador fija las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en la facultad para revocar la delegación, por una parte, y formular objeciones, por otra.

Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, competente para ello en el caso de los actos jurídicamente vinculantes que requieren condiciones uniformes de ejecución. El Consejo podrá adoptar actos de ejecución únicamente en casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede de las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

### **3. Los instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión**

#### **a. El reglamento**

El reglamento tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente. El reglamento se aplica directamente en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.

El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las disposiciones sustantivas que contiene.

#### **b. La directiva**

La directiva es obligatoria para los Estados miembros destinatarios (uno, varios o todos ellos) en cuanto al resultado que debe conseguirse, si bien deja en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición —también denominando «medida nacional de ejecución»— para transponer la directiva en el Derecho interno y adaptar la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Ese acto de transposición confiere derechos e impone obligaciones a los ciudadanos. Los Estados miembros gozan de facultades discrecionales en la transposición de las directivas al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva. Al transponer las directivas, los Estados miembros deben garantizar la eficacia del Derecho de la Unión, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

En principio, las directivas no son directamente aplicables. Sin embargo, el TJUE ha considerado que, de forma excepcional, determinadas disposiciones de una directiva pueden tener efectos directos en un Estado miembro sin que sea necesario que este último haya adoptado un acto de transposición previo, siempre que: a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta; b) las disposiciones



de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; y c) las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.

Si se reúnen estas condiciones, un particular puede hacer valer las disposiciones de la directiva ante cualquier autoridad pública. Incluso en el caso de que la disposición no confiera ningún derecho al particular y que, en consecuencia, solo se cumplan las dos primeras condiciones, las autoridades del Estado miembro tienen la obligación de tener en cuenta la directiva no transpuesta. La jurisprudencia al respecto se justifica fundamentalmente en los principios de eficacia, sanción de conductas contrarias al Tratado y tutela judicial. En cambio, un particular no puede invocar el efecto directo de una directiva no transpuesta directamente frente a otro particular (el llamado «efecto horizontal»): [Asunto Faccini Dori, C-91/92, apartado 25](#)).

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ([asunto Francovich, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90](#)), un particular tiene derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido a un Estado miembro que no respete el Derecho de la Unión. Cuando se trate de una directiva no transpuesta o transpuesta de forma insuficiente, dicho recurso es posible a condición de que: a) la directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; b) el contenido de los derechos pueda determinarse sobre la base de las disposiciones de la directiva; y c) exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación de transposición y el daño sufrido por las personas afectadas. El Estado miembro incurre en responsabilidad sin que sea necesario demostrar la existencia de una falta que le sea imputable.

#### c. La decisión, la recomendación y el dictamen

La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas), solo será obligatoria para estos. La decisión regula situaciones concretas relativas a destinatarios específicos. Un particular únicamente puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro si este último ha adoptado un acto de transposición. Las decisiones pueden ser directamente aplicables en las mismas condiciones que las directivas.

La recomendación y el dictamen no crean derechos ni obligaciones para los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

Dado que los recursos interpuestos contra los Estados miembros en virtud del artículo 263 del TFUE deben referirse a actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, el TJUE no tiene competencia sobre las decisiones de los representantes de los Estados miembros, por ejemplo, en lo relativo a la decisión sobre la sede de las agencias de la Unión. Los actos adoptados por representantes de los Estados miembros que actúan, no en su calidad de miembros del Consejo sino como representantes de sus Gobiernos y, por lo que ejercen colectivamente las competencias de los Estados miembros, no están sujetos al control jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales de la Unión, de conformidad con una sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022 en el caso de reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA)<sup>[1]</sup>. El Tribunal de Justicia afirmó que el artículo 341 del TFUE no se aplica a la designación de la ubicación de la sede de un órgano, oficina o agencia

---

[1] Véanse los [asuntos acumulados C-59/18 Italia/Consejo y C-182/18 Comune di Milano/Consejo](#), los [asuntos acumulados C-106/19 Italia/Consejo y Parlamento y C-232/19 Comune di Milano/Parlamento y Consejo](#), y el [asunto C-743/19 Parlamento/Consejo](#).



de la Unión, sino únicamente a las instituciones. La competencia para determinar la ubicación de la sede de las agencias de la Unión corresponde al legislador de la Unión, que debe actuar a tal efecto con arreglo a los procedimientos establecidos en las disposiciones de los Tratados pertinentes en cuanto al fondo. La decisión de que se trata era una medida no vinculante de cooperación política que no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión. En este sentido, la decisión no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión o del Parlamento Europeo.

#### **4.** Disposiciones relativas a las competencias, los procedimientos y la aplicación y ejecución de los actos jurídicos

##### **a.** Competencia legislativa, derecho de iniciativa y procedimientos legislativos: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) y [1.2.3](#)

El Parlamento, el Consejo y la Comisión participan en la adopción de la legislación de la Unión en diferente grado dependiendo de la base jurídica aplicable. El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas a él mismo o al Consejo.

##### **b.** Aplicación de la legislación de la Unión

De conformidad con el Derecho primario de la Unión Europea, esta solo tiene competencias de ejecución limitadas, ya que la aplicación del Derecho de la Unión compete generalmente a los Estados miembros. Por otra parte, en el artículo 291, apartado 1, del TFUE, se señala que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, la Comisión ejercerá competencias de ejecución (artículo 291, apartado 2, del TFUE).

##### **c.** Elección del tipo de acto jurídico

En muchos casos, los Tratados determinan el tipo de acto jurídico que ha de adoptarse. Sin embargo, son muchas las disposiciones que no prescriben un tipo de acto concreto. Cuando así sea, con arreglo al artículo 296, párrafo primero, del TFUE, las instituciones habrán de decidir en cada caso el tipo de acto que debe adoptarse «conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad».

##### **C.** Principios generales del Derecho de la Unión y derechos fundamentales

En los Tratados apenas se hace referencia a los principios generales del Derecho de la Unión Europea. Estos principios han sido desarrollados fundamentalmente por la jurisprudencia del TJUE (seguridad jurídica, equilibrio institucional, confianza legítima, etc.). Por otra parte, el reconocimiento de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión también tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal. Los principios están ahora consagrados en el artículo 6, apartado 3, del TUE, que hace referencia a los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ([4.1.2](#)).

##### **D.** Acuerdos internacionales celebrados por la Unión de conformidad con los artículos 216 y 217 del TFUE

La Unión puede celebrar, en el marco de sus competencias, acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales (artículo 216, apartado 1, del TFUE). Estos



acuerdos vinculan a la Unión y a los Estados miembros y son parte integrante del Derecho de la Unión (artículo 216, apartado 2, del TFUE). De conformidad con el artículo 217 del TFUE, la Unión también puede celebrar acuerdos por los que se establezca una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales. El [Acuerdo de Comercio y Cooperación](#) entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, [se celebró](#) de acuerdo con esta disposición. El 28 de abril de 2021, el Parlamento [dio su aprobación](#) de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE.

De acuerdo con la [jurisprudencia del TJUE](#), el Derecho internacional prevalece sobre el Derecho de la Unión (derivado): «Debe recordarse también que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión».

#### E. Asesoramiento independiente y mejora de la legislación

En 2004, el Parlamento creó cinco [departamentos temáticos](#) que proporcionan [conocimientos especializados independientes, análisis y asesoramiento político de alto nivel](#) a petición de las comisiones y otros órganos parlamentarios. Esta [investigación independiente](#) —que conecta a los diputados al Parlamento Europeo, el mundo académico y la ciudadanía— debe acompañar a todas las iniciativas legislativas, desde su planificación hasta la evaluación de su aplicación. Debe contribuir a la alta calidad de la legislación y su interpretación, como una parte indispensable de trabajo preparatorio<sup>[2]</sup>.

Una [legislación óptima de la Unión](#) puede suponer unas [ganancias potenciales de más de 2,2 billones EUR](#) anuales. [Diversos estudios elaborados para el Parlamento Europeo](#) por los departamentos temáticos apuntan a que podrían lograrse ganancias anuales de 386 000 millones EUR para la libre circulación de mercancías, 189 000 millones EUR para la unión aduanera, 289 000 millones EUR para la libre circulación de servicios y 177 000 millones EUR para el mercado único digital.

El [Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación](#) abarca la programación anual y plurianual y todos los aspectos del ciclo político. También establece los diversos compromisos de las instituciones para elaborar una legislación de la Unión de alta calidad que sea eficiente, eficaz, sencilla y clara, y que evite el exceso de reglamentación y las cargas innecesarias para los particulares, las autoridades públicas y las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, investigaciones reciente encargadas por el Parlamento Europeo indican que la participación de la investigación independiente debe: 1) mejorarse en la fase de formulación y planificación de las estrategias de la Unión<sup>[3]</sup>, entre otras cosas reduciendo los retrasos en la introducción de reformas legislativas, 2) aplicarse por igual a todas las iniciativas legislativas (p. ej., las excepciones para los expedientes urgentes rebajan la calidad de la legislación de la Unión en ámbitos importantes), y

---

[2]Maciejewski, M.: «[Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#)» (Papel del Parlamento Europeo en el fomento del uso de asesoramiento independiente en el proceso legislativo), Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, diciembre de 2018.

[3]Jones, S. et al.: «[Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#)» (Mejora de la legislación en la UE: mejorar la calidad y reducir los retrasos), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, junio de 2022.



3) aplicarse por igual a las evaluaciones de los efectos de la legislación de la Unión, que actualmente carecen de evaluaciones cruciales de los efectos cuantificados debido a la falta de recopilación de datos<sup>[4]</sup>.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En virtud del artículo 14, apartado 1, del TUE, «el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa [a través del procedimiento legislativo ordinario] y la función presupuestaria [a través del procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 314 del TFUE]». Por otra parte, el Parlamento actúa en favor de la simplificación del procedimiento legislativo, la mejora de la calidad de la redacción de los textos normativos y la imposición de sanciones más eficaces a los Estados miembros que no respetan el Derecho de la Unión. La Comisión presenta en su programa legislativo y de trabajo anual sus principales prioridades políticas y define actuaciones concretas, legislativas o no legislativas, para llevar a la práctica dichas prioridades. El Parlamento participa activamente en la creación de nueva legislación, ya que examina el programa de trabajo anual de la Comisión e indica qué actos legislativos considera apropiados.

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede celebrar acuerdos internacionales (artículos 216 y 217 del TFUE). Todos los acuerdos concluidos en el ámbito de la política comercial común y en todos los ámbitos cuyas políticas sean objeto del procedimiento legislativo ordinario requieren la aprobación del Parlamento Europeo (artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE). Por ejemplo, [el Parlamento dio su aprobación](#) el 28 de abril de 2021 al [Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido](#). En otras ocasiones, el Parlamento ya había demostrado que no dudará en ejercer su poder de veto si tiene dudas serias. Por ejemplo, en 2012 rechazó el [Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación \(ACTA\)](#).

En julio de 2022, el Parlamento aprobó un [informe de propia iniciativa](#) en respuesta a la Comunicación de la [Comisión titulada «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación»](#).

Estudios encargados por los departamentos temáticos del Parlamento Europeo indican que la reforma es necesaria para la mejora de la legislación en la Unión<sup>[5]</sup>. El estudio también indica que la legislación de la Unión podría beneficiarse de una reforma de su redacción y su estructura, con el fin de facilitar el uso digital de la legislación por parte de los ciudadanos de la Unión<sup>[6]</sup>.

Esta ficha temática la ha preparado el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

---

[4] Sartor, G. et al.: «[The way forward for better regulation in the EU — better focus, synergies, data and technology](#)» (El camino hacia una mejora de la legislación en la UE: mayor concentración, sinergias, datos y tecnología), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, agosto de 2022.

[5] Jones, S. et al.: «[Better regulation in the EU](#)» (Mejora de la legislación en la UE), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, octubre de 2023.

[6] Xanthaki, H.: «[The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#)» (El principio de compensación de cargas administrativas: ¿una herramienta legislativa realmente mejor?), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, octubre de 2023.





## 1.2.2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En los ámbitos en los que la Unión no tiene competencias exclusivas, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, define las circunstancias en las que es preferible la actuación de la Unión en lugar de los Estados miembros.

### BASE JURÍDICA

Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

### OBJETIVOS

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias a la ciudadanía en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el [artículo 10, apartado 3, del TUE](#).

### RESULTADOS

#### A. Origen y evolución histórica

El principio de subsidiariedad se consagró formalmente en el TUE, firmado en 1992: en dicho Tratado se incluyó una referencia a dicho principio en el [Tratado constitutivo de la Comunidad Europea \(TCE\)](#). El [Acta Única Europea](#), firmada en 1986, ya había introducido un criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se denominaba así explícitamente. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su [sentencia de 21 de febrero de 1995 \(T-29/92\)](#), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el [Tratado de Ámsterdam](#), firmado en 1997, añadió como anexo al TCE un [Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad](#) (en adelante, «el Protocolo de 1997»). El enfoque general con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, acordado previamente en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, pasó así a ser jurídicamente vinculantes y sujeto a control judicial sobre la base del protocolo relativo a la subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el TUE y el TCE, firmado en 2007, inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la



disposición correspondiente del TCE, si bien retomó la formulación de dicho artículo. Añadió, asimismo, una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el Protocolo de 1997 con un nuevo Protocolo n.º 2 cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en relación con la garantía del respeto del principio de subsidiariedad ([1.3.5](#)).

## **B. Definición**

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros puedan abordar un asunto de forma eficaz a escala central, regional o local. Solo se justifica el ejercicio de las competencias de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de una acción propuesta y cuando se pueda aportar un valor añadido si la acción se lleva a cabo a escala de la Unión.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad: a) no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva); b) los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (necesidad); c) la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse con más éxito a escala de la Unión (valor añadido).

## **C. Ámbito de aplicación**

### **1. Delimitación de las competencias de la Unión**

El principio de subsidiariedad se aplica exclusivamente a los ámbitos en los que las competencias están compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. El título I de la primera parte del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#), firmado en 2007 y que entró en vigor en 2009, clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

### **2. Aplicación del principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. No solo introdujo una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, sino que también reforzó el papel del Comité Europeo de las Regiones y abrió la posibilidad, que se deja al criterio de los Parlamentos nacionales, de la participación de los Parlamentos



regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de «alerta temprana» *ex ante*.

#### D. Control por parte de los Parlamentos nacionales

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra b), del TUE, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo n.º 2. En virtud de este procedimiento de «alerta temprana» *ex ante* al que se ha hecho referencia anteriormente, cualquier Parlamento nacional o cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando se reciban dictámenes motivados que representen, por lo menos, a un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (un voto por cámara en los Parlamentos bicamerales y dos votos en los Parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto («tarjeta amarilla»). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral es menor (un cuarto de los votos). Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo («tarjeta naranja»).

A día de hoy, el procedimiento de «tarjeta amarilla» se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de «tarjeta naranja» nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con una [propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios \(denominada «Monti II»\)](#)<sup>[1]</sup>. En total, doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de los Parlamentos nacionales de once Estados miembros presentaron otra «tarjeta amarilla» a raíz de la presentación de la [propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea](#)<sup>[2]</sup>. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió [mantener la propuesta](#)<sup>[3]</sup>, indicando que esta era conforme al

---

[1]Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios (COM(2012)0130).

[2]Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea (COM(2013)0534).

[3]Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales sobre la revisión de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea en relación con el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2 (COM(2013)0851).



principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once Estados miembros emitieron una tercera «tarjeta amarilla» contra la [propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores](#)<sup>[4]</sup>. La Comisión presentó numerosas [razones](#)<sup>[5]</sup> para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad, pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) es una plataforma útil para que los Parlamentos nacionales compartan información relacionada con el control de la subsidiariedad. Además, la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, mantenida por el Comité Europeo de las Regiones, facilita el intercambio de información entre las entidades locales y regionales y las instituciones de la Unión. Entre los miembros de dicha Red figuran Parlamentos y Gobiernos regionales con competencias legislativas, entidades locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de Gobiernos locales en la Unión. También está abiertas a las delegaciones nacionales del Comité Europeo de las Regiones y a las cámaras de los Parlamentos nacionales.

#### E. Conferencia sobre el Futuro de Europa

En marzo de 2017, la Comisión creó un [Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»](#), como uno de los elementos del programa «Legislar mejor» y, en particular, del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el [Libro Blanco](#) del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker. Los objetivos del Grupo Operativo son: 1) formular recomendaciones sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; 2) definir ámbitos políticos en los que los trabajos podrían volver a delegarse o devolverse definitivamente a los Estados miembros de la Unión; y 3) encontrar vías para implicar mejor a las entidades locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión.

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo, la Comisión publicó su [paquete sobre la subsidiariedad](#) en octubre de 2018, destinado a reforzar el papel de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la Unión. Una de las principales recomendaciones adoptadas del Grupo Operativo fue incorporar una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las orientaciones de la Comisión para la mejora de la legislación y utilizarla para presentar las conclusiones de la Comisión en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también figuraron en el centro de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, tal como se recoge en la [Declaración conjunta sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#) firmada por los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

#### F. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control *a posteriori* (tras la adopción del acto legislativo) mediante la presentación de un recurso ante el

---

[4]Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios ([COM\(2016\)0128](#)).

[5]Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2 (COM(2016)0505).



Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que también se indica en el Protocolo. En sus sentencias en los asuntos [C-84/94](#) y [C-233/94](#), el Tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos. En una sentencia más reciente (asunto [C-547/14](#), Philip Morris, apartado 218, el Tribunal reafirmó que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procesales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el Tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Los Estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el Tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité Europeo de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento fue el precursor del concepto de subsidiariedad al proponer, el 14 de febrero de 1984, con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, la inclusión de una disposición que preveía que, cuando el Tratado otorgara a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros, la acción de los Estados miembros podría ejercerse allí donde la Unión no hubiera legislado. Además, en la propuesta se destacaba que la Comunidad solo debería intervenir para desempeñar las misiones que pudieran realizarse en común de manera más eficaz que si los Estados actuaran por separado.

El Parlamento Europeo reiteró estas propuestas en numerosas resoluciones (entre otras, las de 23 de noviembre de 1989, de 14 de diciembre de 1989, de 12 de julio de 1990, de 21 de noviembre de 1990 y de 18 de mayo de 1995), en las que recordó su adhesión al principio de subsidiariedad.

### **A. Acuerdos interinstitucionales**

El Parlamento adoptó una serie de medidas para desempeñar su papel en virtud de los Tratados en lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 43 de su Reglamento interno, «durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención a si dicha propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con responsabilidad horizontal para supervisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, elabora periódicamente un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.



El Consejo, el Parlamento y la Comisión firmaron, el 25 de octubre de 1993, un Acuerdo Interinstitucional<sup>[6]</sup> que expresaba inequívocamente la voluntad de las tres instituciones de proseguir el camino emprendido. Con ello se comprometían a respetar el principio de subsidiariedad. Este acuerdo define, mediante procedimientos que regulan la aplicación del principio de subsidiariedad, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas por los Tratados a las instituciones de la Unión, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en dichos Tratados. La Comisión se comprometió a tener en cuenta el principio de subsidiariedad y a justificar y motivar su respeto; lo mismo se aplica al Parlamento y al Consejo en el marco de las competencias que les son conferidas.

Según el [Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación 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](#) (que sustituye al Acuerdo de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del [Acuerdo marco de 20 de noviembre de 2010](#)<sup>[7]</sup>, el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los Parlamentos nacionales para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

## B. Resoluciones del Parlamento Europeo

El Parlamento ya consideraba, en su [Resolución de 13 de mayo de 1997](#)<sup>[8]</sup>, que el principio de subsidiariedad constituía una norma jurídica vinculante, pero recordaba que su aplicación no debía obstaculizar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, ni tampoco utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario. En su [Resolución de 8 de abril de 2003](#)<sup>[9]</sup>, el Parlamento añadía que la solución de controversias debería efectuarse preferentemente en el ámbito político, teniendo en cuenta al mismo tiempo las propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa en el sentido de que los Parlamentos nacionales deberían disponer de un sistema de alerta rápida para cuestiones relacionadas con la subsidiariedad. Esta cuestión se retomó en el Tratado de Lisboa (véase más arriba y véase la ficha [1.3.5](#)).

En su [Resolución de 13 de septiembre de 2012](#)<sup>[10]</sup>, el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos Parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

---

[6]Acuerdo Interinstitucional, de 25 de octubre de 1993, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad (DO C 329 de 6.12.1993, p. 135).

[7]Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (DO L 304 de 20.11.2010, p. 47).

[8]Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo titulado «Legislar mejor 1997», DO C 98 de 9.4.1999, p. 500.

[9]Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre legislar mejor 2000 (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) y sobre el informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre legislar mejor 2001 (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), DO C 64E de 12.3.2004, p. 135.

[10]Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2012, sobre el XVIII Informe «Legislar mejor» — Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (2010), DO C 353E de 3.12.2013, p. 117.



En su [Resolución de 18 de abril de 2018](#)<sup>[11]</sup>, el Parlamento observa el fuerte incremento del número de dictámenes motivados presentados por los Parlamentos nacionales, lo que pone de manifiesto su creciente participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión. También acoge favorablemente el interés de los Parlamentos nacionales por adoptar un papel más proactivo utilizando un procedimiento de «tarjeta verde». En este sentido, recomienda utilizar plenamente los instrumentos existentes que permiten a los Parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo sin crear nuevas estructuras institucionales y administrativas.

En su [Resolución de 13 de febrero de 2019, sobre el estado del debate sobre el futuro de Europa](#)<sup>[12]</sup>, el Parlamento destacó el papel fundamental de las autoridades locales y, en particular, de los Parlamentos regionales con competencias legislativas. También tomó nota de las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», pero señaló que muchas de ellas, en particular en lo relativo al papel de los Parlamentos nacionales y a la reforma deseable del sistema de alerta temprana, ya habían sido destacadas por el Parlamento.

En su [Resolución de 24 de junio de 2021](#)<sup>[13]</sup>, el Parlamento señaló que las autoridades locales y regionales aplican y utilizan aproximadamente el 70 % de la legislación de la Unión y pidió a la Comisión que las involucre plenamente en sus procesos de consulta y que integre una «plantilla tipo», con el fin de evaluar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del proceso de toma de decisiones. El Parlamento hizo hincapié, asimismo, en que la estructura actual del procedimiento para el mecanismo de control de la subsidiariedad obliga a las comisiones de los Parlamentos nacionales consagradas a la Unión a dedicar un tiempo excesivo a las evaluaciones técnicas y jurídicas con plazos breves, lo que complica el objetivo de mantener un debate político más profundo sobre las políticas europeas.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[11]Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los informes anuales de 2015 y 2016 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad ([2017/2010\(INI\)](#)), DO C 390 de 18.11.2019, p. 94.

[12]Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad — informe «Legislar mejor» correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).



## 1.2.3. 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<sup>[1]</sup>

**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

[1]EL TRATADO DE LISBOA ABOLIÓ EL PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN, QUE EL ACTA ÚNICA EUROPEA HABÍA INTRODUCIDO EN 1986.



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  
11/2023



## 1.2.4. LOS PROCEDIMIENTOS INTERGUBERNAMENTALES DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

En materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y en otros ámbitos como la cooperación reforzada, determinados nombramientos o la revisión de tratados, el procedimiento de adopción de decisiones es diferente del utilizado para el procedimiento legislativo ordinario. La característica predominante en estos ámbitos es un refuerzo de la cooperación intergubernamental. El desafío de la crisis de la deuda pública dio lugar a un aumento del uso de este tipo de mecanismos de toma de decisiones, en especial en el marco de la gobernanza económica europea.

### BASE JURÍDICA

Artículos 20, 21 a 46, 48 y 49 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE); Artículo 2, apartado 4, artículo 31, artículo 64, apartado 3, artículos 81 y 89, artículo 103, apartado 1, artículos 113, 115, 118, 127 y 153, artículo 191, apartado 3, artículo 192, artículo 194, apartado 2, y artículos 215, 218, 220, 221, 312, 329 y 333 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).

### DESCRIPCIÓN

- A.** Procedimiento de modificación de los Tratados (artículo 48 del TUE)
- Propuesta: cualquier Estado miembro, el Parlamento o la Comisión
  - Papel de la Comisión: consulta y participación en la conferencia intergubernamental
  - Papel del Parlamento: consulta antes de la convocatoria de la conferencia intergubernamental (el Parlamento participa con carácter puntual, pero con una influencia cada vez mayor: durante un tiempo estuvo representado por su presidente o por dos de sus diputados; en la más reciente, contó con tres representantes)
  - Papel del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo: consulta en el caso de cambios institucionales en el ámbito monetario
  - Decisión: por común acuerdo de los Gobiernos sobre las modificaciones de los Tratados, que se someten después a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales; antes se requiere una decisión del Consejo Europeo, por mayoría simple, sobre la posibilidad de convocar una Convención, previa aprobación del Parlamento
- B.** Procedimiento de activación de cláusulas pasarela
- Consejo Europeo: activa y decide, por unanimidad, la aplicación de la cláusula pasarela general (artículo 48 del TUE) y la pasarela específica para el marco financiero plurianual (artículo 312 del TFUE). En el caso de la cláusula general, todos los Parlamentos nacionales tienen derecho de veto



- Consejo: puede decidir la activación de otras cláusulas pasarela por unanimidad o por mayoría cualificada, en función de la disposición del Tratado que sea pertinente (artículo 31 del TUE; artículos 81, 153, 192 y 333 del TFUE)
- C. Procedimiento de adhesión (artículo 49 del TUE)**
- Solicitud: podrá presentarla cualquier Estado europeo que respete los principios de la Unión (artículo 2 del TUE); se notificará a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo; el Consejo Europeo acuerda los criterios de admisibilidad
  - Papel de la Comisión: consulta; participa activamente en la preparación y el desarrollo de las negociaciones
  - Papel del Parlamento: aprobación por mayoría absoluta de los diputados que lo componen
  - Decisión: el Consejo, por unanimidad; el acuerdo entre los Estados miembros de la Unión y el Estado solicitante, en el que se establecen las condiciones de adhesión y las adaptaciones necesarias, se somete a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales
- D. Procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE)**
- Solicitud: el Estado miembro en cuestión notifica su intención al Consejo Europeo, de conformidad con sus propias normas constitucionales
  - Conclusión: adopta la forma de un acuerdo de retirada celebrado por el Consejo previa aprobación del Parlamento y mediante una mayoría cualificada especial (artículo 238, apartado 3, letra b), del TFUE), a saber, el 72 % de los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes (es decir, excluido el país afectado) que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados
- E. Procedimiento de sanción por violación grave y persistente de los principios de la Unión por un Estado miembro (artículo 7 del TUE)**
- 1. Procedimiento principal**
- Propuesta de decisión por la que se determina la existencia de una violación grave y persistente: un tercio de los Estados miembros o la Comisión
  - Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a la mayoría de los diputados (artículo 83, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo)
  - Decisión en la que se constata la existencia de una violación: adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, sin participación del Estado miembro afectado, previa invitación al Estado de que se trate a presentar sus observaciones al respecto
  - Decisión por la que se suspenden determinados derechos del Estado miembro de que se trate: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada (sin la participación del Estado miembro afectado)



## 2. Sistema de precaución introducido por el Tratado de Niza para complementar este procedimiento

- Propuesta motivada de decisión por la que se determina la existencia de un riesgo inequívoco de violación grave de los principios de la Unión por un Estado miembro: a iniciativa de la Comisión, del Parlamento o de un tercio de los Estados miembros
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen a la mayoría de los diputados que lo componen
- Decisión: adoptada por el Consejo por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previa audiencia del Estado miembro de que se trate. El Consejo puede formular recomendaciones al Estado miembro antes de tomar dicha decisión

### F. Procedimiento de cooperación reforzada

#### 1. Normas generales (artículo 20 del TUE y artículo 329, apartado 1, del TFUE)

- Propuesta: prerrogativa exclusiva de la Comisión; los Estados miembros que se proponen establecer una cooperación reforzada pueden dirigir una solicitud a la Comisión a tal efecto
- Papel del Parlamento: aprobación
- Decisión: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada

#### 2. Cooperación en el ámbito de la PESC (artículo 329, apartado 2, del TFUE)

- Solicitud al Consejo por los Estados miembros interesados
- La propuesta se transmite al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que emite un dictamen
- Transmisión al Parlamento a título informativo
- El Consejo se pronuncia por unanimidad

Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa ([5.1.2](#)).

### G. Procedimiento de adopción de decisiones sobre cuestiones de política exterior

El Tratado de Lisboa suprimió la estructura en tres pilares de los Tratados anteriores, pero mantuvo la política exterior separada del resto de políticas de la Unión. Los objetivos y las disposiciones de la política exterior y de seguridad común (PESC) forman parte del Tratado de la Unión Europea. Ahora están mejor redactados y son más coherentes que en los Tratados anteriores.

Un cambio institucional importante es la creación del cargo del alto representante, que se apoya en un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y puede proponer iniciativas en cuanto a la PESC, la cual se ha integrado en el marco de la Unión, aunque sigue reglas y procedimientos específicos (artículo 24, apartado 2, del TUE).

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el alto representante o la Comisión (artículo 22 del TUE)
- Papel del Parlamento: es informado periódicamente por la Presidencia y consultado sobre los principales aspectos y las decisiones fundamentales. El Acuerdo interinstitucional relativo a la financiación de la PESC precisa que esta



consulta se realizará anualmente sobre la base de un documento elaborado por el Consejo

- Decisión: el Consejo Europeo o el Consejo, por unanimidad. El Consejo Europeo define las prioridades y los intereses estratégicos de la Unión; el Consejo toma decisiones o actúa. El alto representante y los Estados miembros ejecutan estas decisiones haciendo uso de los recursos nacionales o de la Unión. El presidente del Consejo Europeo puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo si los acontecimientos internacionales así lo exigen

#### H. Otras medidas legislativas (2.6.8)

La adopción de decisiones en el ámbito intergubernamental sigue, asimismo, presente en una serie de ámbitos concretos de la política de la Unión de carácter delicado desde el punto de vista político, en particular los siguientes:

- Justicia y asuntos de interior: medidas en relación con la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial (artículo 89 del TFUE)
- Mercado interior: restricciones a los movimientos de capitales (artículo 64, apartado 3, del TFUE), política de competencia (artículo 103, apartado 1, del TFUE), medidas de armonización fiscal (artículo 113 del TFUE), aproximación de las legislaciones que incidan en el establecimiento del mercado interior (artículo 115 del TFUE) y derechos de propiedad intelectual (artículo 118 del TFUE)
- Política monetaria: atribución de tareas específicas de supervisión prudencial al Banco Central Europeo (BCE) (artículo 127 del TFUE)
- Otras políticas, como las sociales y el empleo (artículo 153 del TFUE), la energía (artículo 194, apartado 2, del TFUE) o el medio ambiente (artículo 191, apartado 3, del TFUE)

#### I. Gestión de la crisis financiera (2.6.8)

La aparición en 2010 de graves dificultades financieras en algunos Estados miembros ha hecho necesario que se acuda a su rescate de diferentes formas. Algunos componentes del paquete de ayuda los administra la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera. Las mayores aportaciones, en especial las contribuciones a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), las pagan directamente los Estados miembros. La FEEF es una «entidad instrumental» creada por un acuerdo intergubernamental de los Estados miembros de la zona del euro. Las decisiones necesarias para la adopción de tales medidas intergubernamentales tenían por tanto que tomarse a nivel del Consejo Europeo o de jefes de Estado o de Gobierno del Eurogrupo, incluida la ratificación en los Estados miembros conforme a las normas constitucionales nacionales. dos importantes razones para ello son el principio de no corresponsabilidad financiera (artículo 125 del TFUE) y la resistencia de algunos tribunales constitucionales nacionales a una mayor transferencia de competencias financieras y presupuestarias a la Unión.

El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 aprobó una modificación del artículo 136 del TFUE (coordinación de la política económica) por el procedimiento de la revisión simplificada de los Tratados, sin convocar una Convención (Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE). La Decisión entró en vigor en abril de 2013 y permitió la entrada en funcionamiento de mecanismos permanentes de prevención de crisis,



como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este último tiene su origen en un tratado intergubernamental concluido entre los miembros de la zona del euro que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012. Entre los procedimientos de votación de sus órganos ejecutivos se incluye un «procedimiento de urgencia», que requiere una mayoría cualificada del 85 % de los votos en caso de que la Comisión y el Banco Central Europeo concluyan que se necesita de forma urgente una decisión en materia de asistencia financiera. Por último, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), elaborado por los Gobiernos de los Estados miembros, entró en vigor el 1 de enero de 2013, una vez que doce partes contratantes cuya moneda es el euro depositaron sus instrumentos de ratificación. El Tratado establece, en particular, el requisito de una norma de equilibrio presupuestario en los ordenamientos jurídicos nacionales (el Pacto Presupuestario). De las veinticinco partes contratantes en el TECG, un total de veintidós están formalmente vinculadas por el Pacto Presupuestario (los diecinueve Estados miembros de la zona del euro, así como Bulgaria, Dinamarca y Rumanía).

#### **J. Nombramientos**

- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada, nombra al presidente, al vicepresidente y a otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo (artículo 283, apartado 2, del TFUE)
- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión, nombra al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE); no obstante, en su calidad de vicepresidente de la Comisión, el alto representante está sujeto, al igual que el presidente de la Comisión y los demás miembros de esta, a un voto de aprobación del Parlamento Europeo
- Los Gobiernos de los Estados miembros nombran de común acuerdo a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal General (anteriormente, Tribunal de Primera Instancia) (artículo 19, apartado 2, del TUE)
- El Consejo nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo mediante mayoría cualificada sobre la base de las recomendaciones de cada Estado miembro y previa consulta al Parlamento (artículo 286, apartado 2, del TFUE)

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996, el Parlamento Europeo ya pidió la «comunitarización» de los pilares segundo y tercero de modo que a estos también se les aplicasen los procedimientos de adopción de decisiones vigentes en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Tras la tenaz labor llevada a cabo por el Parlamento para integrar los antiguos pilares segundo y tercero en la estructura de la Unión durante la Convención sobre el futuro de Europa (1.1.4), el Tratado de Lisboa amplió el procedimiento supranacional de toma de decisiones al antiguo tercer pilar (Justicia y Asuntos de Interior) e introdujo un marco institucional coherente para la política exterior y de seguridad, con importantes innovaciones como el presidente a largo plazo del Consejo Europeo y el cargo del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.



A la vista del creciente carácter intergubernamental que ha ido adquiriendo la gobernanza económica y presupuestaria, el Parlamento contribuyó a garantizar la participación apropiada de las instituciones de la Unión en las negociaciones sobre el Tratado internacional mencionado en la sección I.

En febrero de 2019, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada<sup>[1]</sup>, en la que formulaba recomendaciones para la futura evolución de esta. En concreto, el Parlamento consideraba necesario establecer un procedimiento para la autorización acelerada de una cooperación reforzada en ámbitos de gran importancia política, de modo que pueda obtenerse en un período de tiempo inferior a la duración de dos presidencias consecutivas del Consejo. Pedía, asimismo, a la Comisión que propusiera un reglamento a fin de simplificar y unificar el marco jurídico pertinente para la cooperación reforzada.

En su Resolución, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa<sup>[2]</sup>, el Parlamento abogó por el uso de las cláusulas pasarela generales (artículo 48, apartado 7, párrafos primero y segundo, del TUE) y otras cláusulas pasarela específicas para superar el bloqueo de la votación por unanimidad sin tener que buscar soluciones intergubernamentales fuera del ámbito de aplicación de los Tratados. El [informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#), que se presentó a los presidentes de las tres instituciones el 9 de mayo de 2022, destaca la importancia de revisar los procesos de toma de decisiones sobre la base de la unanimidad. El 11 de julio de 2023, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>[3]</sup> sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[1][Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada \(DO C 449 de 23.12.2020, p. 16\).](#)

[2][Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa \(DO C 449 de 23.12.2020, p. 90\).](#)

[3][Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2023, sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión, textos aprobados.](#)



## 1.2.5. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

El papel del Parlamento Europeo en el procedimiento presupuestario se ha ampliado progresivamente desde los Tratados Presupuestarios de 1970 y 1975. En 2009, el [Tratado de Lisboa](#) situó al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en relación con el conjunto del presupuesto de la Unión.

### BASE JURÍDICA

- Artículo 314 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE) y artículo 106 bis del [Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica \(Euratom\)](#).
- Artículos 39 a 55 del [Reglamento Financiero, \(Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos \(UE\) n.º 1296/2013, \(UE\) n.º 1301/2013, \(UE\) n.º 1303/2013, \(UE\) n.º 1304/2013, \(UE\) n.º 1309/2013, \(UE\) n.º 1316/2013, \(UE\) n.º 223/2014 y \(UE\) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 966/2012\)](#).
- [Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera](#).

### OBJETIVOS

El ejercicio de competencias presupuestarias consiste en determinar el importe general y la distribución de los gastos anuales de la Unión y los ingresos necesarios para hacerles frente, así como en controlar la ejecución del presupuesto. El procedimiento presupuestario propiamente dicho engloba la preparación y aprobación del presupuesto (véanse las fichas [1.4.1](#) sobre los ingresos de la Unión, [1.4.2](#) sobre los gastos, [1.4.3](#) sobre el marco financiero plurianual, [1.4.4](#) sobre la ejecución del presupuesto y [1.4.5](#) sobre el control presupuestario).

### DESCRIPCIÓN

#### A. Antecedentes

El Parlamento Europeo y el Consejo forman conjuntamente la autoridad presupuestaria. Hasta 1970, únicamente el Consejo gozaba de competencias presupuestarias y el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 aumentaron las competencias presupuestarias del Parlamento:

- el [Tratado de 1970](#), si bien mantenía el derecho del Consejo a tener la última palabra sobre los «gastos obligatorios» relativos a las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados con arreglo al Tratado, concedió al Parlamento la última palabra sobre los «gastos no obligatorios», que inicialmente ascendían al 8 % del presupuesto;



- el [Tratado de 1975](#) otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento efectuaban dos lecturas cada uno a lo largo del procedimiento presupuestario, a cuyo término el Parlamento podía tanto aprobar el presupuesto como rechazarlo en su totalidad.

Los Tratados posteriores no aportaron modificaciones de calibre hasta la llegada del Tratado de Lisboa, que introdujo un procedimiento presupuestario más simple y transparente (codecisión presupuestaria). El principal cambio radica en la eliminación de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Esto permite que todos los gastos se traten de igual manera a través del mismo procedimiento, que también se ha simplificado en la medida en que cada institución realiza una única lectura sobre la base del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión.

## **B. Las etapas del procedimiento presupuestario**

En el artículo 314 del TFUE se establecen las fases y los plazos que se aplican durante el procedimiento presupuestario. No obstante, la práctica vigente es que las instituciones acuerdan un calendario «pragmático» cada año, antes del comienzo del procedimiento presupuestario.

### **1. Primera etapa: presentación del proyecto de presupuesto por la Comisión**

El Parlamento y el Consejo establecen orientaciones sobre las prioridades presupuestarias. La Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento (a más tardar el 1 de septiembre, de conformidad con el artículo 314, apartado 2, del TFUE, pero, según el calendario pragmático, a finales de abril o principios de mayo). El proyecto de presupuesto podrá ser modificado en una etapa posterior por la Comisión para tener en cuenta nuevos elementos, pero nunca después de la convocatoria del Comité de Conciliación (véase más adelante).

### **2. Segunda etapa: adopción de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto**

El Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmite al Parlamento (de conformidad con el artículo 314, apartado 3, del TFUE, debe presentarse a más tardar el 1 de octubre, pero, con arreglo al calendario pragmático, se envía a finales de julio). El Consejo informará cumplidamente al Parlamento de las razones que le llevaron a adoptar su posición.

### **3. Tercera etapa: lectura del Parlamento**

El Parlamento dispone de un plazo de cuarenta y dos días para responder. En dicho plazo, puede aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, y en ambos casos el presupuesto se considerará adoptado. Pero el Parlamento también puede proponer enmiendas si las aprueban una mayoría de sus diputados, y en tal caso el proyecto enmendado será devuelto al Consejo y a la Comisión. El presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará entonces sin demora al Comité de Conciliación.

### **4. Cuarta etapa: reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto**

Desde la fecha en que se convoca al Comité de Conciliación (compuesto por el mismo número de representantes del Consejo y del Parlamento), este cuenta con veintiún días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Para ello, ha de adoptar una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y



por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y toma todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y del Consejo.

Si, en el plazo de veintidós días mencionado anteriormente, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En cambio, si el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto en dicho plazo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. El siguiente cuadro resume las diferentes posibilidades que pueden darse al término del plazo de catorce días.

Procedimiento de aprobación del texto conjunto  
acordado por el Comité de Conciliación

Posiciones sobre el texto conjunto	Parlamento	Consejo	Resultado
<b>+ = aprobación</b> <b>- = rechazo</b> <b>Sin decisión = no se pronuncia</b>	+	+	Adopción del texto conjunto
		-	Posible regreso a la posición del Parlamento <sup>[1]</sup>
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	Sin decisión	+	Adopción del texto conjunto
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	-	+	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		-	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión

Si el procedimiento se completa de manera satisfactoria, el presidente del Parlamento declara que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado. Si no se ha alcanzado ningún acuerdo al comienzo del ejercicio, se aplicará un sistema de doceavas partes provisionales hasta que se llegue a un acuerdo. En ese caso, 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. No obstante, con arreglo al artículo 315 del TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar gastos que excedan de la doceava parte (de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Financiero), salvo que el Parlamento decida, en un plazo de treinta días, reducir los gastos autorizados por el Consejo.

[1] Esto sucede si el Parlamento confirma en su totalidad o en parte sus anteriores enmiendas por mayoría de los diputados y tres quintas partes de los votos emitidos. Si el Parlamento no alcanza la mayoría requerida, se adoptará la posición acordada en el texto conjunto.



## 5. Presupuestos rectificativos y suplementarios

En circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas (de conformidad con el artículo 44 del Reglamento Financiero), la Comisión podrá presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso. Dichos presupuestos rectificativos están sujetos a las mismas normas que el presupuesto general.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

### A. Competencias conferidas por el artículo 314 del TFUE

Desde 1970, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios. La proporción de dichos gastos pasó del 8 % en el presupuesto de 1970 a más del 60 % en el presupuesto de 2010, último ejercicio en el que se hizo la distinción. Con la eliminación de la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios, el Parlamento comparte ahora con el Consejo el poder de determinar todos los gastos del presupuesto. Es más, la posición del Parlamento puede incluso considerarse de mayor relieve que la del Consejo, dado que este último nunca puede imponer un presupuesto en contra de la voluntad del Parlamento, mientras que el Parlamento tiene, en determinadas circunstancias, la última palabra, por lo que sí puede imponer un presupuesto en contra de la posición del Consejo (véase el apartado 4 de la sección B anterior). Sin embargo, se trata de una situación bastante improbable, por lo que resultaría más apropiado afirmar que, en general, el nuevo procedimiento presupuestario se basa en un procedimiento de codecisión real (aunque específico) entre el Parlamento y el Consejo, situados en pie de igualdad, que cubre todos los gastos de la Unión. El Parlamento ha rechazado en dos ocasiones el presupuesto en su totalidad (en diciembre de 1979 y diciembre de 1984) desde que obtuvo la potestad para hacerlo en 1975. Con arreglo a las nuevas normas acordadas en el Tratado de Lisboa, el Comité de Conciliación no ha sido capaz de alcanzar un acuerdo en tres ocasiones (presupuestos de 2011, 2013 y 2015). En estos tres casos, al final se adoptó el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que reflejaba el esbozo de compromiso al que había podido llegar el Comité de Conciliación.

En el caso del presupuesto de 2023, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional el 14 de noviembre de 2022 antes de la fecha límite del período de conciliación. El Consejo adoptó el acuerdo final sobre el presupuesto el 22 de noviembre. Al día siguiente, el Parlamento lo adoptó en el Pleno y su presidenta firmó el texto definitivo.

Según lo acordado entre el Parlamento y el Consejo, el presupuesto de 2023 establece un nivel global de créditos de 186 600 millones EUR en compromisos y 168 600 millones EUR en pagos.

El Parlamento luchó con éxito por un mayor apoyo en el presupuesto de la Unión para 2023 (más de 1 000 millones EUR más que la propuesta original de la Comisión) para hacer frente a las consecuencias de la guerra en Ucrania, la energía, el clima y la recuperación de la pandemia.

### B. Acuerdos interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria (AI) y marcos financieros plurianuales (MFP) (1.4.3)

Tras repetidos conflictos sobre la base jurídica para la aplicación del presupuesto, las instituciones aprobaron una declaración conjunta en 1982 por la que



se establecieron, asimismo, medidas encaminadas a facilitar el desarrollo del procedimiento presupuestario. Le siguió una serie de acuerdos interinstitucionales que abarcaban los períodos 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2013. El [acuerdo interinstitucional para el período 2021-2027](#) entró en vigor en diciembre de 2020. Estos sucesivos acuerdos proporcionan un marco de referencia interinstitucional para los procedimientos presupuestarios anuales que ha mejorado de forma considerable el modo de funcionamiento del procedimiento presupuestario.

El actual acuerdo interinstitucional tiene por objeto aplicar la disciplina presupuestaria, mejorar el funcionamiento del procedimiento presupuestario anual y la cooperación entre las instituciones en materia presupuestaria, y garantizar una buena gestión financiera. También está concebido para facilitar la cooperación y fijar una hoja de ruta hacia la introducción, en el transcurso del MFP 2021-2027, de nuevos recursos propios suficientes para cubrir el reembolso del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea creado en virtud del [Reglamento \(UE\) 2020/2094 del Consejo](#).

Aunque los marcos financieros plurianuales no sustituyen al procedimiento presupuestario anual, los acuerdos interinstitucionales han introducido una suerte de procedimiento de codecisión en materia presupuestaria que permite al Parlamento reafirmar su papel como rama de pleno derecho de la autoridad presupuestaria, consolidar su credibilidad como institución y orientar el presupuesto hacia sus prioridades políticas. El Tratado de Lisboa y el Reglamento Financiero también establecen que el presupuesto anual debe respetar los límites máximos definidos en el marco financiero plurianual, que, a su vez, ha de respetar los establecidos en la decisión sobre recursos propios.

### **C. Semestre Europeo**

El 7 de septiembre de 2010, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó la creación del «Semestre Europeo», un ciclo de coordinación de la política económica a escala de la Unión con la finalidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Es un período de seis meses durante el cual se examinan todos los años las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros para detectar desviaciones y desequilibrios incipientes. A partir de una evaluación económica analítica, la Comisión ofrece orientaciones políticas o recomendaciones a los Estados miembros relativas a las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. El Semestre Europeo tiene por objeto el refuerzo de la coordinación cuando las principales decisiones presupuestarias todavía están en fase de preparación en el nivel nacional. El Parlamento no solo trabaja en pos de la coordinación de los presupuestos nacionales, sino que también busca aprovechar las sinergias y reforzar la coordinación entre los presupuestos nacionales y el de la Unión.

Para obtener más información al respecto, véase el sitio web de la [Comisión de Presupuestos](#).

Eleanor Remo James  
04/2023



## 1.3. LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA



### 1.3.1. EL PARLAMENTO EUROPEO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que pasó a ser la asamblea común de las tres Comunidades Europeas supranacionales que existían entonces y adoptaría más tarde el nombre de «Parlamento Europeo». Con el tiempo, la institución, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo desde 1979, se ha transformado profundamente: de una asamblea integrada por miembros designados ha pasado a ser un parlamento elegido que marca la agenda política de la Unión Europea.

#### BASE JURÍDICA

- Los Tratados originales ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#));
- Decisión y [Acto](#) relativos a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo (20 de septiembre de 1976), modificados por las Decisiones del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002.
- Artículo 14, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

#### TRES COMUNIDADES, UNA SOLA ASAMBLEA

La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se amplió, tras la creación de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, al conjunto de las tres Comunidades. Estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Adoptó el nombre de «Asamblea Parlamentaria Europea», para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, «Parlamento Europeo».

#### DE LA ASAMBLEA DESIGNADA AL PARLAMENTO ELEGIDO

Antes de la elección por sufragio directo, los diputados al Parlamento Europeo eran designados por los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Por ello, todos tenían un doble mandato.

En la conferencia cumbre celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 se decidió que se convocarían elecciones directas en 1978 o después y se invitó al Parlamento a que presentara nuevas propuestas que sustituyeran al proyecto de convenio de 1960. En enero de 1975, el Parlamento aprobó un nuevo proyecto. Conforme a este, y tras superar una serie de diferencias, los jefes de Estado o de Gobierno llegaron a un acuerdo en su reunión de los días 12 y 13 de julio de 1976.

La Decisión y el Acto relativos a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo se firmaron el 20 de septiembre de 1976 en Bruselas. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979.



## LAS AMPLIACIONES

El ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1973 ([primera ampliación](#)) llevó aparejado un aumento del número de diputados, que aumentó en 198.

Con motivo de la segunda ampliación, con la [adhesión de Grecia](#) el 1 de enero de 1981, el Parlamento griego designó 24 diputados al Parlamento Europeo. En octubre de 1981, fueron sustituidos por diputados elegidos por sufragio directo. Las segundas elecciones por sufragio directo se celebraron los días 14 y 17 de junio de 1984.

El 1 de enero de 1986, con la [tercera ampliación](#), el número de escaños pasó de 434 a 518 por la llegada de 60 diputados españoles y 24 portugueses designados por sus respectivos parlamentos nacionales, que posteriormente fueron sustituidos por los diputados elegidos por sufragio directo.

Como consecuencia de la unificación alemana, la composición del Parlamento Europeo se adaptó para reflejar el cambio demográfico. De conformidad con las propuestas esbozadas por el Parlamento en su [Resolución, de 10 de junio de 1992](#), titulada «A uniform electoral procedure: a scheme for allocating the seats of Members of the European Parliament» (Procedimiento electoral uniforme: sistema de reparto del número de miembros del Parlamento Europeo), el número de diputados al Parlamento elegidos en junio de 1994 pasó de 518 a 567. Tras la [cuarta ampliación de la Unión](#), el número total de diputados al Parlamento Europeo pasó a 626, respetándose el sistema de reparto equitativo propuesto en la citada Resolución para los nuevos Estados miembros.

La Conferencia Intergubernamental, que se reunió durante el año 2000 en Niza (Francia), propuso una nueva distribución de escaños en el Parlamento, que se aplicó en las elecciones europeas de 2004. El número máximo de diputados (previamente fijado en 700) se elevó hasta 732. El número de escaños asignados a los 15 Estados ya miembros se redujo en 91 (de 626 a 535). Los 197 restantes se distribuyeron entre los Estados miembros antiguos y nuevos por prorrateo.

Con la [adhesión de Bulgaria y Rumanía](#) el 1 de enero de 2007, el número de escaños del Parlamento se elevó provisionalmente a 785 para acoger a los diputados de estos países. Después de las elecciones de 2009, que se celebraron entre el 4 y el 7 de junio, el número de escaños se redujo a 736. Como el Tratado de Lisboa, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, del TUE había fijado un número máximo de 751 diputados al Parlamento Europeo, que se elevaría temporalmente a 754 hasta la celebración de las siguientes elecciones, durante la legislatura 2009-2014 se sumaron 18 diputados a los 736 elegidos en junio de 2009, tras la ratificación por los Estados miembros de un Protocolo de enmienda aprobado en el marco de la Conferencia Intergubernamental celebrada el 23 de junio de 2010. Tras la adhesión de Croacia el 1 de julio de 2013, el número máximo de escaños ascendió temporalmente a 766 para acoger a los 12 diputados de este país elegidos en abril de 2013 (de conformidad con el artículo 19 del [Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia](#)).

Para las elecciones de 2014, el número total de escaños se redujo de nuevo a 751. Posteriormente se revisó la distribución de escaños (con 705 diputados) con miras a la retirada del Reino Unido, que entró en vigor el 1 de febrero de 2020 ([1.3.3](#)). Como reflejo de los cambios demográficos en los Estados miembros desde las elecciones



de 2019, se añadieron 11 escaños con arreglo a una propuesta del Parlamento en su [Resolución de 15 de junio de 2023](#). Corresponde al Consejo Europeo adoptar la decisión final por unanimidad, que requeriría a continuación la aprobación del Parlamento.

## AUMENTO GRADUAL DE COMPETENCIAS

La sustitución de las aportaciones de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad ([1.4.1](#)) comportó la primera ampliación de las competencias presupuestarias del Parlamento, cuyo alcance se concretó en el [Tratado de Luxemburgo](#), firmado el 22 de abril de 1970. El 22 de julio de 1975 se firmó en Bruselas un [segundo Tratado](#) relativo a esta misma cuestión, por el que se reforzaban las competencias del Parlamento Europeo ([1.1.2](#)).

El [Acta Única Europea](#), de 17 de febrero de 1986, fortaleció el papel del Parlamento en algunos ámbitos legislativos (procedimiento de cooperación) y sometió los tratados de adhesión y de asociación a su dictamen conforme.

El [Tratado de la Unión Europea](#), de 7 de febrero de 1992, al establecer la Unión Europea (UE), introducir el procedimiento de codecisión para determinados ámbitos legislativos y ampliar el procedimiento de cooperación a otros, marcó el inicio de la evolución del Parlamento hasta ejercer la función de colegislador. Con la concesión de la facultad de aprobar la composición definitiva de la Comisión se dio un paso importante para el fortalecimiento del control político del Parlamento sobre el Ejecutivo europeo ([1.1.3](#)).

Mediante la ampliación del procedimiento de codecisión a la mayor parte de los ámbitos legislativos y la reforma de dicho procedimiento, el [Tratado de Ámsterdam](#), de 2 de octubre de 1997, convirtió al Parlamento en órgano colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Al someter a su aprobación previa el nombramiento del presidente de la Comisión, reforzó todavía más su control sobre el Ejecutivo. El Tratado de Niza amplió aún más el alcance del procedimiento de codecisión.

El [Tratado de Niza](#), que modificaba el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (TCE) y algunos actos conexos, se firmó el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. El objetivo de este nuevo Tratado era reformar la estructura institucional de la Unión para hacer frente a los retos de la futura ampliación. Las competencias legislativas y de supervisión del Parlamento aumentaron y, en el Consejo, se amplió la votación por mayoría cualificada a nuevos ámbitos ([1.1.4](#)).

El [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\) \(1.1.5\)](#), de 13 de diciembre de 2007, supuso una ampliación adicional importante tanto de la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo (empleando un nuevo método a partir del 1 de noviembre de 2014 en virtud del artículo 16 del TUE) como de la aplicación del procedimiento de codecisión (ampliado ahora a unos 45 nuevos ámbitos legislativos). Este «procedimiento legislativo ordinario» se convirtió en el procedimiento de toma de decisiones más utilizado, abarcando todos los ámbitos de actuación importantes del TFUE (artículo 294, antiguo artículo 251 TCE). También se reforzó el papel del Parlamento en la preparación de las futuras enmiendas a los Tratados (artículo 48 del TUE). Además, como parte del Tratado de Lisboa (y previamente parte del malogrado proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa), la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), firmada por los



presidentes del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000, pasó a ser jurídicamente vinculante ([4.1.2](#)).

Con las elecciones europeas celebradas del 23 al 26 de mayo de 2019, quedó de manifiesto que el Parlamento había hecho pleno uso de la disposición del artículo 14 del TUE, que establece lo siguiente: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al presidente de la Comisión».

Estudios recientes sobre la contribución del Parlamento al crecimiento indican que, mediante el refuerzo de los derechos de los residentes y las empresas de la Unión, la legislación que elabora aporta anualmente más de un billón de euros al PIB de la Unión<sup>[1]</sup>. El presupuesto de la Unión también aporta una contribución significativa ([1.4.3](#))<sup>[2]</sup>. La legislación basada en pruebas y expertos está respaldada por [estudios y talleres](#) impartidos por cinco departamentos temáticos que proporcionan conocimientos especializados independientes de alto nivel, análisis y asesoramiento político a petición de las comisiones, las delegaciones, la presidencia, la Mesa y la Secretaría General.

Para las elecciones de 2014 y 2019, los partidos políticos europeos ([1.3.3](#)) presentaron a los votantes los principales candidatos para el cargo de presidente de la Comisión. Es posible argumentar que el sistema de candidatos principales ha tenido éxito a la hora de aumentar la participación en las elecciones europeas.

El 24 de enero de 2020, tras la firma del [Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica](#), el Parlamento aprobó la decisión del Consejo de celebrar dicho Acuerdo de retirada (artículo 50, apartado 2, del TUE). La votación del 29 de enero de 2020, con 621 votos a favor y 49 votos en contra, también fue la última vez que los diputados del Reino Unido ocuparon sus escaños en el Parlamento Europeo, ya que la retirada de dicho país entró en vigor el 1 de febrero de 2020.

El 28 de abril de 2021, el Parlamento dio su aprobación (artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE) a la celebración del [Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra](#).

Las próximas elecciones europeas se celebrarán del 6 al 9 de junio de 2024.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023

---

[1]Maciejewski, M.: *Contribution to Growth: Delivering economic benefits for citizens and businesses* (Contribución al crecimiento: Aportar beneficios económicos a los ciudadanos y las empresas), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2019.

[2]Stehrer, R. y otros: *How EU funds tackle economic divide in the European Union* (Cómo abordan los fondos de la Unión la división económica en la Unión Europea), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.



## 1.3.2. EL PARLAMENTO EUROPEO: COMPETENCIAS

El Parlamento reafirma su papel institucional en la elaboración de las políticas europeas a través del ejercicio de sus diferentes funciones. Su participación en el proceso legislativo, sus atribuciones presupuestarias y de control, su implicación en la revisión de los Tratados y su derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea le permiten garantizar el respeto de los principios democráticos a escala europea.

### BASE JURÍDICA

Artículos 223 a 234 y artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

El Parlamento Europeo, como institución representativa de los ciudadanos de Europa, constituye el fundamento democrático de la Unión Europea. Con miras a asegurar la plena legitimidad democrática de la Unión, el Parlamento debe estar totalmente asociado al proceso legislativo europeo y ejercer, en nombre de los ciudadanos, un control político sobre las otras instituciones de la Unión.

### COMPETENCIAS DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y DE RATIFICACIÓN (1.2.4)

Desde el [Acta Única Europea \(AUE\)](#), la celebración de todo tratado de adhesión de nuevos Estados miembros, así como de todo acuerdo de asociación, requiere el dictamen conforme del Parlamento. Este procedimiento también se aplica, desde el AUE, a los acuerdos internacionales con repercusiones presupuestarias importantes para la Unión (en sustitución del procedimiento de concertación instituido en 1975) y, desde el Tratado de Maastricht, a los acuerdos que crean un marco institucional específico o que implican la modificación de un acto adoptado de conformidad con el procedimiento de codecisión. Asimismo, desde el Tratado de Maastricht, se someten al dictamen conforme del Parlamento los actos relativos al procedimiento electoral. Desde el Tratado de Ámsterdam, también es necesario el dictamen conforme del Parlamento para que el Consejo declare que existe un riesgo real de que un Estado miembro cometa una violación grave de los principios fundamentales de la Unión Europea, antes de formular recomendaciones o imponer sanciones a dicho Estado miembro. A la inversa, la revisión del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo debe someterse a la aprobación del Consejo.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento puede tomar la iniciativa de revisar los Tratados y tiene la última palabra sobre si debe o no convocarse una convención para preparar una futura modificación de los Tratados (artículo 48, apartados 2 y 3, del Tratado de la Unión Europea, TUE).



## **PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO (1.2.3)**

El Parlamento Europeo participa en la adopción de los actos legislativos de la Unión en diversa medida, según la base jurídica de cada acto. Su papel ha ido evolucionando progresivamente desde una función meramente consultiva hasta la codecisión, que lo sitúa en pie de igualdad con el Consejo.

### **A. Procedimiento legislativo ordinario**

Con la entrada en vigor del Tratado de Niza (1.1.4), el procedimiento de codecisión pasó a aplicarse a cuarenta y seis bases jurídicas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). En principio, este procedimiento situó al Parlamento y al Consejo en igualdad de condiciones: en caso de acuerdo entre ambas instituciones, el acto se adoptaba en primera o segunda lectura; en caso de desacuerdo, el acto solo podía adoptarse tras un proceso de conciliación satisfactorio.

Con el Tratado de Lisboa (1.1.5), el procedimiento de codecisión empezó a denominarse procedimiento legislativo ordinario (artículo 294 del TFUE). Más de cuarenta nuevas políticas pasaron a regirse por este procedimiento, en ámbitos como la libertad, seguridad y justicia, el comercio exterior, la política de medio ambiente y la política agrícola común (PAC).

### **B. Consulta**

El procedimiento de consulta sigue aplicándose en el ámbito de los artículos 27, 41 y 48 del TUE y a la fiscalidad, la competencia, la armonización de las legislaciones no vinculadas al mercado interior y algunos aspectos de la política social.

### **C. Cooperación (suprimido)**

El procedimiento de cooperación (antiguo artículo 252 del TCE) fue introducido por el AUE; el Tratado de Maastricht lo amplió a prácticamente todos los ámbitos legislativos en los que el Consejo decidía por mayoría. Este procedimiento obligaba al Consejo a tomar en consideración en la segunda lectura las enmiendas parlamentarias aprobadas por mayoría absoluta y asumidas por la Comisión. Su introducción marcó el comienzo del auténtico poder legislativo del Parlamento, pero con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1.1.5) el procedimiento de cooperación desapareció definitivamente.

### **D. Aprobación**

El procedimiento de aprobación, anteriormente denominado «procedimiento de dictamen conforme», fue introducido por el AUE en 1986. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, este procedimiento se aplicaba a los escasos ámbitos legislativos en los que el Consejo decidía por unanimidad, reducidos desde el Tratado de Ámsterdam a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

Con arreglo al Tratado de Lisboa, algunos ámbitos nuevos pasaron a someterse al procedimiento de aprobación. Entre dichos ámbitos se incluyen los artículos 7, 14, 17, 27, 48 y 50 del TUE y los artículos 19, 83, 86, 218, 223, 311 y 312 del TFUE, así como las medidas que el Consejo debe adoptar cuando se considera necesaria una acción de la Unión sin que se hayan previsto en los Tratados los poderes de actuación necesarios a tal efecto (artículo 352 del TFUE).



## E. Derecho de iniciativa

El Tratado de Maastricht también concedió al Parlamento un derecho de iniciativa legislativa, que se limitaba, no obstante, a la facultad de solicitar a la Comisión la presentación de una propuesta. Este derecho se mantuvo en el Tratado de Lisboa (artículo 225 del TFUE) y se desarrolla de forma más detallada en un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento y la Comisión. Además, se ha otorgado al Parlamento el derecho de iniciativa directa en algunos casos específicos. Este derecho directo se aplica a los reglamentos relativos a su propia composición, la elección de sus diputados y las condiciones generales de ejercicio de sus funciones, así como a la constitución de comisiones temporales de investigación y al estatuto y las condiciones generales de ejercicio del Defensor del Pueblo.

En una [Resolución](#) adoptada en junio de 2022, el Parlamento aseguró que «cree firmemente que deben revisarse los Tratados a fin de otorgar al Parlamento, como única institución de la Unión elegida por sufragio directo y, por tanto, como institución que representa la voz de los ciudadanos en el proceso decisorio de la Unión, el derecho general y directo de iniciar legislación».

## COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS (1.2.5)

El Tratado de Lisboa eliminó la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, con lo que situó al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en lo que respecta al procedimiento presupuestario anual, que ahora se asemeja al procedimiento legislativo ordinario.

El Parlamento sigue siendo una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (artículo 314 del TFUE). Participa en el proceso presupuestario desde la fase de preparación, en particular, en el establecimiento de las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos. Aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución (artículo 318 del TFUE). Aprueba, asimismo, la gestión en la ejecución del presupuesto (artículo 319 del TFUE).

Por último, el Parlamento también tiene que dar su aprobación al marco financiero plurianual o MFP (artículo 312 del TFUE). El MFP 2014-2020 ha sido el primero adoptado con arreglo a las disposiciones del TFUE.

## COMPETENCIAS DE CONTROL DEL EJECUTIVO

El Parlamento dispone de varios instrumentos de control. En especial, examina el informe general anual que le presenta la Comisión (artículo 233 del TFUE) y supervisa, junto con el Consejo, los actos delegados y de ejecución de la Comisión (artículos 290 y 291 del TFUE).

### A. Investidura de la Comisión

Desde 1981, el Parlamento había adquirido la costumbre de «invertir» informalmente a la Comisión al examinar y aprobar su programa. No obstante, fue el Tratado de Maastricht (1992) el que subordinó a la aprobación previa del Parlamento el nombramiento por parte de los Estados miembros del presidente y los miembros de la Comisión como órgano colegiado. El Tratado de Ámsterdam fue más lejos, al someter a la aprobación del Parlamento la designación del presidente de la Comisión antes del nombramiento de los demás miembros de esta. En 1994, el Parlamento empezó a organizar audiencias de los comisarios propuestos. En virtud del Tratado



de Lisboa, el candidato a la presidencia de la Comisión debe ser elegido de acuerdo con los resultados de las elecciones europeas. En consecuencia, en su [Resolución de 22 de noviembre de 2012, sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014](#), el Parlamento instaba a los partidos políticos europeos a que propusieran candidatos a la presidencia de la Comisión con objeto de reforzar la legitimidad política de ambas instituciones. Desde 2014 existe un procedimiento denominado «candidato a presidente de la Comisión», mediante el cual los partidos políticos europeos, antes de las elecciones europeas, nombran a los candidatos principales a presidir la Comisión. Aunque se suprimió finalmente en 2019, este proceso se considera importante para la transparencia y legitimidad política de las instituciones de la Unión ([1.3.3](#)).

#### **B. Moción de censura**

La posibilidad de presentar una moción de censura (también denominada «voto de no confianza») contra la Comisión existe ya desde el Tratado de Roma. Hoy en día, las disposiciones generales del derecho del Parlamento a votar una moción de censura contra la Comisión están recogidas en el artículo 17, apartado 8, del TUE y en el artículo 234 del TFUE. Requiere ser aprobada por una mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que integran el Parlamento. Si la moción sale adelante, la Comisión debe dimitir en bloque, incluido el vicepresidente y alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en relación con sus funciones en la Comisión. Hasta la fecha, el Parlamento ha intentado varias veces sin éxito utilizar las disposiciones pertinentes del Tratado y sus antecesores para destituir al Colegio de Comisarios.

#### **C. Preguntas parlamentarias**

Cualquier diputado puede presentar preguntas con solicitud de respuesta escrita al presidente del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o al vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En virtud del artículo 230 del TFUE, la Comisión responderá oralmente o por escrito a las preguntas que le formulen el Parlamento o sus diputados, y el Parlamento debe oír al Consejo Europeo y al Consejo de conformidad con las condiciones establecidas en el reglamento de estas dos instituciones.

Posteriormente, las preguntas parlamentarias adoptan la forma de preguntas escritas u orales, con o sin debate, o preguntas formuladas en el turno de preguntas.

#### **D. Comisiones de investigación**

De conformidad con el artículo 226 del TFUE, el Parlamento tiene competencias para constituir una comisión temporal de investigación para examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión. En el mismo artículo se prevé que sea el propio Parlamento quien determine las modalidades de ejercicio del derecho de investigación, mediante reglamentos de propia iniciativa, una vez obtenida la aprobación del Consejo y de la Comisión. Hasta que se adopten tales reglamentos, el derecho de investigación se ejerce con arreglo a un acuerdo interinstitucional de 1995, anexo al Reglamento interno del Parlamento. El Parlamento ha expresado en repetidas ocasiones la necesidad de mejorar la comunicación y la cooperación entre las tres instituciones para poder cumplir su mandato basado en el artículo 226 del TFUE. En 2014, adoptó una posición sobre una [propuesta de Reglamento relativo a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo](#). No obstante, las negociaciones entre las tres instituciones sobre la propuesta se han visto continuamente en punto muerto. Por ello, en abril de 2019, el



Parlamento aprobó una [Resolución](#) en la que expresaba su más profundo desacuerdo con la actitud del Consejo y de la Comisión, que, tras más de cuatro años de reuniones informales, siguen impidiendo la celebración de una reunión formal para debatir, en el ámbito político, posibles soluciones para resolver los problemas detectados. En su Resolución, el Parlamento consideraba que el Consejo y la Comisión no han respetado el principio de cooperación interinstitucional y les invita a reanudar las negociaciones sobre este asunto con el Parlamento recién elegido.

#### **E. Control sobre la política exterior y de seguridad común**

En este ámbito, el Parlamento tiene derecho a ser informado regularmente y puede formular preguntas o recomendaciones al Consejo. Ha de ser consultado acerca de los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común (PESC) (artículo 36 del TUE). La aplicación del [Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera](#) también ha contribuido a la mejora de los procedimientos de consulta en el marco de la PESC, al menos en lo que respecta a los aspectos financieros. La creación de la función de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad aumentó la influencia del Parlamento, ya que el alto representante ocupa, al mismo tiempo, la vicepresidencia de la Comisión.

## **RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Parlamento puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de violación del Tratado por parte de otra institución.

Dispone de derecho de intervención, es decir, puede apoyar a una de las partes en un asunto determinado. Haciendo historia, el Parlamento ejerció este derecho en el asunto «Isoglucosa» (sentencia de 29 de octubre de 1980, asuntos 138 y 139/79), en el que el Tribunal anuló un reglamento del Consejo por haber incumplido su obligación de consultar al Parlamento. En el marco del recurso por omisión (artículo 265 del TFUE), el Parlamento puede interponer un recurso contra una institución ante el Tribunal de Justicia por violación del Tratado, como ocurrió, por ejemplo, en el asunto 13/83, en el que el Tribunal condenó al Consejo por no haber adoptado medidas en relación con la política común de transportes.

El Tratado de Ámsterdam facultó al Parlamento para interponer un recurso de anulación de un acto de otra institución, pero solo cuando se trataba de proteger sus propias prerrogativas. Desde el Tratado de Niza, el Parlamento ya no tiene que demostrar un interés particular y, por ende, está ahora facultado para incoar procedimientos del mismo modo que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros. El Parlamento puede ser parte demandada en caso de recurso contra un acto adoptado según el procedimiento de codecisión o cuando uno de sus actos esté destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. El artículo 263 del TFUE confirma así las sentencias del Tribunal en los asuntos 320/81, 294/83 y 70/88.

Por último, el Parlamento puede solicitar un dictamen previo del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado (artículo 218 del TFUE).



## **PETICIONES (4.1.4)**

Cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho de petición, dirigen sus peticiones al presidente del Parlamento Europeo (artículo 227 del TFUE).

## **INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA (4.1.5)**

El Parlamento, bajo los auspicios de la Comisión de Peticiones, organiza audiencias con los organizadores de las iniciativas ciudadanas europeas registradas con éxito. El 17 de abril de 2019, el Parlamento y el Consejo adoptaron formalmente el [Reglamento \(UE\) 2019/788 sobre la iniciativa ciudadana europea](#), que entró en vigor el 1 de enero de 2020.

## **NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO**

En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento es el encargado de elegir al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 228 del TFUE) ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy  
04/2024



### 1.3.3. EL PARLAMENTO EUROPEO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La organización y el funcionamiento del Parlamento Europeo se rigen por su Reglamento interno. Los órganos políticos, las comisiones, las delegaciones y los grupos políticos guían las actividades del Parlamento.

#### BASE JURÍDICA

- Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 223, 224, 226, 229, 231 y 232 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- [Reglamento interno del Parlamento Europeo](#).

#### MIEMBROS Y COMPOSICIÓN

Las normas generales relativas a la composición del Parlamento Europeo se establecen en el artículo 14, apartado 2, del TUE, que dispone que el «Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo». También afirma que el Parlamento debe estar integrado por un máximo de 751 representantes de los ciudadanos de la Unión (750 diputados más el presidente). Además, la representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. Ningún Estado miembro puede tener más de 96 escaños.

El concepto de proporcionalidad decreciente significa que, si bien el número total de escaños se asigna sobre la base del tamaño de la población del Estado miembro, los Estados miembros más poblados aceptan estar infrarrepresentados para favorecer una mayor representación de los Estados miembros menos poblados: cuanto mayor sea el país, menor será el número de escaños con respecto a su población. Este concepto se ha definido con más detalle en las sucesivas decisiones del Consejo Europeo adoptadas en virtud del artículo 14, apartado 2, del TUE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Las próximas elecciones al Parlamento Europeo se celebrarán del 6 al 9 de junio de 2024. El 22 de septiembre de 2023, a raíz de la Resolución legislativa del Parlamento, de 15 de junio de 2023, sobre la composición del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo adoptó una Decisión por la que se fija la composición del Parlamento, aumentando el número total de escaños en el Parlamento de 705 a 720. El número de diputados al Parlamento Europeo que se elegirán en cada Estado miembro será el siguiente:

Bélgica	22
Bulgaria	17
República Checa	21
Dinamarca	15
Alemania	96
Estonia	7



Irlanda	14
Grecia	21
España	61
Francia	81
Croacia	12
Italia	76
Chipre	6
Letonia	9
Lituania	11
Luxemburgo	6
Hungría	21
Malta	6
Países Bajos	31
Austria	20
Polonia	53
Portugal	21
Rumanía	33
Eslovenia	9
Eslovaquia	15
Finlandia	15
Suecia	21

Después de cada elección, el Parlamento tiene que reunirse, sin necesidad de convocatoria previa, el primer martes siguiente a la expiración de un plazo de un mes ([Acta de 20 de septiembre de 1976](#)). De conformidad con el artículo 229, párrafo primero, del TFUE, el Parlamento también se reúne cada año sin necesidad de previa convocatoria el segundo martes de marzo.

## ORGANIZACIÓN

### A. El presidente

De conformidad con el Reglamento interno, el presidente del Parlamento es elegido entre sus miembros por un período renovable de dos años y medio (artículo 19). El presidente representa al Parlamento de cara al exterior y en sus relaciones con las demás instituciones de la Unión. Supervisa los debates en el Pleno y garantiza la observancia del Reglamento interno del Parlamento. Al inicio de las reuniones del Consejo Europeo, el presidente expone el punto de vista del Parlamento Europeo y las cuestiones que suscitan su interés por lo que respecta a los puntos incluidos en el orden del día y otros asuntos. Una vez que el Parlamento ha aprobado el presupuesto de la Unión, el presidente lo firma, dándole carácter ejecutivo. Tanto el presidente del Parlamento como el presidente del Consejo de la Unión Europea firman todos los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El presidente puede ser sustituido por uno de los catorce vicepresidentes (artículo 23 del Reglamento interno).

### B. El Pleno

El Pleno es el Parlamento Europeo en sentido estricto, y sus sesiones se desarrollan bajo la presidencia del presidente. Todos los meses, excepto el mes de agosto, se



reúne en Estrasburgo durante un período parcial de sesiones de cuatro días, de lunes a jueves. En Bruselas se celebran períodos parciales de sesiones adicionales. Los períodos parciales de sesiones se dividen, por días, en sesiones (artículo 153 del Reglamento interno). Los escaños que se asignan a los diputados en el hemiciclo se deciden por afiliación política, de izquierda a derecha, previo acuerdo con los presidentes de los grupos. El presidente abre la sesión, en ocasiones haciendo un homenaje o pronunciando un discurso sobre un asunto de actualidad. Asisten al presidente en esta labor los catorce vicepresidentes, que pueden ocupar la presidencia. La Comisión y el Consejo de la Unión Europea participan en las sesiones para facilitar la cooperación entre las instituciones en el proceso de toma de decisiones. A petición del Parlamento también se puede solicitar a los representantes de ambas instituciones que hagan declaraciones o den cuenta de sus actividades.

### **C. Los órganos políticos**

Los órganos políticos del Parlamento son la Mesa (artículo 24 del Reglamento interno — el presidente y los catorce vicepresidentes); la Conferencia de Presidentes (artículo 26 del Reglamento interno — el presidente y los presidentes de los grupos políticos); los cinco cuestores (artículo 28 del Reglamento interno — encargados de los asuntos económicos y administrativos que afecten a los diputados); la Conferencia de Presidentes de Comisión (artículo 29 del Reglamento interno); y la Conferencia de Presidentes de Delegación (artículo 30 del Reglamento interno). La duración del mandato del presidente, de los vicepresidentes y de los cuestores, así como la del mandato de los presidentes de comisión y de delegación, es de dos años y medio (artículo 19 del Reglamento interno).

### **D. Las comisiones y las delegaciones**

Los diputados se organizan en 20 comisiones, tres subcomisiones y 39 delegaciones (delegaciones interparlamentarias y delegaciones en comisiones parlamentarias mixtas, comisiones parlamentarias de cooperación y asambleas parlamentarias multilaterales)<sup>[1]</sup>. El Parlamento también envía una delegación a la Asamblea Paritaria constituida en virtud del Acuerdo entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea<sup>[2]</sup>. También puede establecer comisiones especiales (artículo 207 del Reglamento interno) o comisiones de investigación (artículo 226 del TFUE y artículo 208 del Reglamento interno).

Sobre la base del artículo 213 del Reglamento interno, cada comisión o delegación elige su propia mesa, constituida por un presidente y hasta cuatro vicepresidentes.

### **E. Los grupos políticos**

Los diputados no se organizan por delegaciones nacionales, sino en grupos transnacionales en función de sus afinidades políticas. Según el Reglamento interno, un grupo político debe estar formado por diputados elegidos en al menos un cuarto de los Estados miembros y contar con al menos veintitrés diputados (artículo 33 del Reglamento interno). Los grupos políticos celebran regularmente reuniones durante la semana que precede al período parcial de sesiones y durante dicho período, así como seminarios para determinar los principios fundamentales de su labor. Algunos

---

[1] El número de miembros de las comisiones se establece en el apartado 1 de la [Decisión del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la composición numérica de las comisiones parlamentarias permanentes \(DO C 270 de 7.7.2021, p. 117\)](#).

[2] Véase [el artículo 17 del Acuerdo de Cotonú, revisado en Uagadugú el 22 de junio de 2010](#).



grupos políticos se corresponden con partidos políticos supranacionales presentes a escala de la Unión.

#### F. Las fundaciones y los partidos políticos europeos

El Parlamento preconiza la creación de un entorno que sea propicio al desarrollo de fundaciones y partidos políticos verdaderamente europeos, también a través de la adopción de legislación marco. El artículo 224 del TFUE provee la base jurídica para la adopción, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, de un estatuto para los partidos políticos a escala europea y de normas sobre su financiación. En 2003 se creó un sistema de financiación de los partidos políticos europeos que permitió la creación de fundaciones políticas a escala de la Unión<sup>[3]</sup>. Como respuesta a determinadas prácticas abusivas, estas normas fueron modificadas por el [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/673](#), de 3 de mayo de 2018, con vistas a reforzar la dimensión europea de los partidos políticos europeos, garantizar una distribución más justa de los fondos y mejorar el cumplimiento.

Los partidos europeos que existen en la actualidad son los siguientes: el Partido Popular Europeo, el Partido de los Socialistas Europeos, la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, el Partido Verde Europeo, el Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos, el Partido de la Izquierda Europea, el Partido Identidad y Democracia, el Partido Demócrata Europeo, la Alianza Libre Europea y el Movimiento Político Cristiano Europeo. Los partidos supranacionales trabajan en estrecha cooperación con los correspondientes grupos políticos del Parlamento Europeo.

Entre las fundaciones políticas europeas más importantes cabe mencionar las siguientes: el Centro Wilfried Martens de Estudios Europeos, la Fundación Europea de Estudios Progresistas, el Foro Liberal Europeo, la Fundación Verde Europea, el Instituto de Demócratas Europeos, Transformar Europa y Nueva Dirección — Fundación para la Reforma Europea.

El 22 de noviembre de 2012, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) por la que se instaba a los partidos políticos europeos a designar candidatos para la Presidencia de la Comisión, con vistas a reforzar la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión. Estos acuerdos se aplicaron antes de las elecciones de 2014, cuando se presentaron por primera vez cabezas de lista. Tras dichas elecciones, el 22 de octubre de 2014, el Parlamento eligió a uno de los cabezas de lista, Jean-Claude Juncker, como presidente de la Comisión. En su [Decisión, de 7 de febrero de 2018](#), sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento y la Comisión, el Parlamento afirmó estar preparado para rechazar a cualquier candidato a la Presidencia de la Comisión que no hubiera sido designado como cabeza de lista de un partido político europeo (*Spitzenkandidat*) en el período previo a las elecciones europeas de 2019. Aunque finalmente se descartó para las elecciones de 2019, se considera que el proceso de cabezas de lista crea una plataforma más amplia para el debate entre los candidatos, aporta una mayor transparencia y legitimidad política al papel del presidente de la Comisión y mejora la participación y aumenta la concienciación de los ciudadanos de la Unión en el proceso. El 3 de mayo de 2022, el Parlamento aprobó su [posición](#) en primera lectura sobre la reforma de la ley electoral, en la que consideraba que el proceso de cabezas de lista podría oficializarse a

---

[3] [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas \(DO L 317 de 4.11.2014, p. 1\).](#)



través de un acuerdo político entre las entidades políticas europeas y un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento y el Consejo Europeo. Asimismo, solicitó a los partidos políticos europeos, las agrupaciones de electores europeas y las entidades electorales europeas que designaran a sus candidatos a presidir la Comisión por lo menos doce semanas antes de la jornada electoral y afirmó que confiaba en que los dichos candidatos encabezaran la lista correspondiente de la circunscripción de la Unión.

En 2018, en su Comunicación sobre [las opciones institucionales para hacer más eficiente el trabajo de la Unión Europea](#), la Comisión presentó la idea de las listas transnacionales como un paso hacia la mejora de la legitimidad de las instituciones de la Unión ante los ciudadanos. La creación de una circunscripción a escala europea podría reforzar la dimensión europea de las elecciones europeas, ya que brindaría a los ciudadanos la oportunidad de establecer contactos con candidatos de toda Europa. No obstante, el Parlamento consideró que aún no había llegado el momento de crear una circunscripción transnacional para las elecciones europeas de 2019, pero dejó la puerta abierta para debatir esta posibilidad en el futuro. En su [posición](#) en primera lectura sobre la reforma de la ley electoral, el Parlamento propuso «que se implante una representación geográfica vinculante en las listas para la circunscripción de la Unión», y alentaba «a los partidos políticos europeos, a las agrupaciones de electores europeas y a otras entidades electorales europeas a que incluyan en las listas de la Unión a candidatos procedentes de todos los Estados miembros». Esta reforma electoral debería contemplar la creación de veintiocho escaños transnacionales para la circunscripción de toda la Unión, además de los 705 escaños actuales, respetando plenamente el equilibrio geográfico y de género.

#### **G. La Secretaría General del Parlamento**

La Secretaría General está dirigida por el [secretario general](#), que es nombrado por la Mesa (artículo 234 del Reglamento interno). La Mesa también establece la composición y organización de la Secretaría General: en la actualidad se compone de doce Direcciones Generales y del Servicio Jurídico. La Secretaría General se encarga de coordinar el trabajo legislativo y organizar las sesiones plenarias y las reuniones. Además, presta asistencia técnica, jurídica y especializada a los órganos parlamentarios y a los diputados al Parlamento, para ayudarlos en el ejercicio de su mandato. La Secretaría General facilita servicios de interpretación y traducción para todas las reuniones y documentos oficiales.

## **FUNCIONAMIENTO**

En virtud de los Tratados, el Parlamento organiza sus trabajos de forma autónoma. Establece su propio Reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen (artículo 232 del TFUE). Salvo disposición en contrario de los Tratados, el Parlamento decide por mayoría de los votos emitidos (artículo 231 del TFUE). Decide el orden del día de los períodos parciales de sesiones, que se dedican principalmente a la aprobación de informes elaborados por las comisiones parlamentarias, las preguntas a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea, los debates de actualidad y de urgencia y las declaraciones de la Presidencia. Las reuniones de las comisiones y las sesiones plenarias son públicas y se retransmiten por internet.



## SEDE Y LUGARES DE TRABAJO

Desde el 7 de julio de 1981, el Parlamento ha aprobado varias resoluciones sobre su sede en las que pedía a los Gobiernos de los Estados miembros que respetasen la obligación prevista en los Tratados y fijasen una sede única para las instituciones. Dado que los Estados miembros no han respondido a dicha petición durante muchos años, el Parlamento adoptó una serie de decisiones en cuanto a su organización y sus lugares de trabajo (a saber, Luxemburgo, Estrasburgo y Bruselas). En el Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, los Gobiernos de los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre las sedes de las instituciones en virtud del cual:

- el Parlamento tiene su sede en Estrasburgo, donde se celebran los doce períodos parciales de sesiones, de periodicidad mensual, incluida la sesión en la que se adopta la decisión sobre el presupuesto anual de la Unión;
- los períodos parciales de sesiones adicionales se celebran en Bruselas;
- las comisiones parlamentarias se reúnen en Bruselas;
- la Secretaría del Parlamento y sus servicios de apoyo siguen ubicados en Luxemburgo.

Esta decisión suscitó las críticas del Parlamento. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 1 de octubre de 1997, asunto C-345/95) confirmó que la sede del Parlamento quedaba fijada conforme a lo dispuesto en el actual artículo 341 del TFUE. El contenido de la decisión se incluyó en el Tratado de Ámsterdam en un protocolo anexo a los Tratados.

Aunque el Parlamento criticó dichas decisiones, se ha visto obligado a tenerlas en cuenta a la hora de fijar su calendario anual, que se elabora a propuesta de la Conferencia de Presidentes. Por lo general, el Parlamento celebra al año doce períodos parciales de sesiones en Estrasburgo, de cuatro días de duración, y seis en Bruselas, de dos días de duración. Algunos diputados han puesto en marcha iniciativas para evitar reunirse en Estrasburgo. Por ejemplo, para 2012 se aprobó un calendario que incluía dos períodos parciales de sesiones de dos días de duración en la misma semana del mes de octubre en Estrasburgo, lo que reducía en cuatro días el tiempo de reunión total en dicha ciudad. No obstante, a raíz de un recurso presentado por Francia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que son necesarios dos períodos parciales de sesiones completos (asunto C-237/11) para cumplir las decisiones adoptadas.

Conforme al artículo 229 del TFUE, el Parlamento puede celebrar períodos parciales de sesiones extraordinarios a petición de la mayoría de los miembros que lo componen o a petición del Consejo de la Unión Europea o de la Comisión. El 18 de diciembre de 2006, el Parlamento celebró por primera vez una sesión plenaria suplementaria en Bruselas, inmediatamente después del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006. Desde entonces se ha consolidado esta práctica de seguimiento inmediato de las reuniones del Consejo Europeo.

Debido a la pandemia de COVID-19, el Parlamento también ha establecido medidas que permiten a los diputados participar en las sesiones plenarios a distancia y utilizar procedimientos de votación a distancia.



## COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO POR GRUPOS Y POR ESTADOS MIEMBROS

Puede accederse a un cuadro con una visión de conjunto de los grupos políticos y su composición en la [correspondiente página web](#) del Parlamento Europeo.

Eeva Pavy  
10/2023



### 1.3.4. EL PARLAMENTO EUROPEO: MODALIDADES DE ELECCIÓN

Los procedimientos para la elección del Parlamento Europeo se rigen tanto por la legislación de la Unión, que establece normas comunes para todos los Estados miembros, como por disposiciones nacionales específicas que varían de un Estado a otro. Las disposiciones comunes establecen el principio de representación proporcional, normas sobre umbrales mínimos y ciertas incompatibilidades con el mandato de diputado al Parlamento Europeo. Muchas otras cuestiones importantes, como el sistema electoral específico que se emplea o el número de circunscripciones, están reguladas por las leyes nacionales.

#### BASE JURÍDICA

Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 20, 22 y 223 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

[Acta, de 20 de septiembre de 1976](#), relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, modificada en último lugar por la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), de 13 de julio de 2018.

#### NORMAS COMUNES

##### A. Principios

Si bien los Tratados constitutivos (1.1.1) estipulaban que el Parlamento Europeo estuviera compuesto, en un principio, por diputados designados por los Parlamentos nacionales, también preveían que, posteriormente, fuese elegido por sufragio universal directo. El Consejo aplicó esta disposición antes de las primeras elecciones directas de 1979 mediante el Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (Acta Electoral de 1976), que cambió profundamente la posición institucional del Parlamento Europeo y se convirtió en el documento fundacional de una Unión Europea más democrática.

En 1992, el Tratado de Maastricht (1.1.3) estableció que las elecciones debían celebrarse de acuerdo con un procedimiento uniforme, atendiendo a una propuesta elaborada por el Parlamento Europeo y adoptada por unanimidad en el Consejo. Sin embargo, como el Consejo no consiguió alcanzar un acuerdo sobre ninguna de las propuestas, el Tratado de Ámsterdam introdujo la posibilidad de que se establecieran unos «principios comunes». La [Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002](#), modificó en consonancia el Acta Electoral de 1976 al introducir el principio de representación proporcional y una serie de incompatibilidades entre los mandatos nacionales y de la Unión.

Las últimas enmiendas al Acta Electoral de 1976 fueron adoptadas mediante la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018](#), que incluye disposiciones relativas a la posibilidad de que haya distintas modalidades de voto (anticipado, electrónico, por Internet y por correo); a los umbrales; a la protección de los datos personales; a la penalización del «doble voto» por la legislación nacional; a la



votación en terceros países; y a la posibilidad de dar visibilidad a los partidos políticos europeos en las papeletas.

Con el Tratado de Lisboa ([1.1.5](#)), el derecho de sufragio activo y pasivo ha adquirido el rango de derecho fundamental (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

## **B.** Aplicación: disposiciones comunes en vigor

### **1.** Derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales

El artículo 22, apartado 2, del TFUE dispone que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida». Las modalidades de ejercicio de este derecho se adoptaron con arreglo a la [Directiva 93/109/CE del Consejo](#), modificada en último lugar por la [Directiva 2013/1/UE del Consejo](#), cuyo artículo 6 establece que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro sin tener su nacionalidad y que, por resolución judicial o administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales, haya sido privado del derecho de sufragio pasivo en virtud, bien de la legislación del Estado miembro de residencia, bien de la del Estado miembro de origen, quedará privado del ejercicio de ese derecho en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo».

### **2.** Sistema electoral

En virtud del Acta Electoral de 1976 modificada, las elecciones europeas deben basarse en un sistema de votación de listas o de voto único transferible, de tipo proporcional. Los Estados miembros pueden permitir la votación de listas con voto de preferencia.

Además del umbral mínimo voluntario para la atribución de escaños, que no puede ser superior al 5 % de los votos válidos emitidos a escala nacional, las últimas modificaciones del Acta Electoral de 1976, adoptadas por la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), de 13 de julio de 2018, establecen un umbral mínimo obligatorio de entre el 2 % y el 5 % en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños en Estados miembros en los que se use el sistema de votación de listas (incluidos los Estados miembros de circunscripción única). Los Estados miembros han de adoptar las medidas necesarias para cumplir esta obligación a más tardar para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

De conformidad con esta Decisión, los Estados miembros también pueden tomar las disposiciones necesarias para que se puedan ejercer el voto anticipado, el voto por correo y el voto electrónico y por Internet. Cuando lo hagan, deben garantizar en particular la fiabilidad de los resultados, el carácter secreto del voto y la protección de los datos personales.

### **3.** Incompatibilidades

De conformidad con el artículo 7 del Acta de 1976 (en su versión modificada por la [Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo](#)), la calidad de diputado al Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo, de comités u otros organismos creados en virtud de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o el desempeño de modo permanente y directo



de una función de gestión administrativa, y de miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o del personal del Banco Europeo de Inversiones, así como con la condición de funcionario o agente en activo de las instituciones de la Unión o de los organismos especializados vinculados a ellas. Existen otras incompatibilidades para los miembros del Comité Europeo de las Regiones (añadida en 1997); para los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, para el Defensor del Pueblo Europeo y, sobre todo, para los diputados a los parlamentos nacionales (añadida en 2002).

## MODALIDADES SUJETAS A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Además de estas normas comunes, las modalidades electorales se rigen por disposiciones nacionales que pueden variar considerablemente; por consiguiente, el sistema electoral puede considerarse un sistema electoral polimórfico.

### A. Sistema electoral y umbrales

Todos los Estados miembros deben aplicar un sistema basado en la representación proporcional. Además del umbral voluntario para la atribución de escaños, que no puede ser superior al 5 % a escala nacional, la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#) establece un umbral mínimo obligatorio de entre el 2 % y el 5 % en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños (incluidos los Estados miembros de circunscripción única). Este requisito deberá cumplirse a más tardar para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

En la actualidad, aplican un umbral los siguientes Estados miembros: Bélgica, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y, Rumanía (5 %); Austria, Italia y Suecia (4 %); Grecia (3 %); y Chipre (1,8 %). Los demás Estados miembros no aplican ningún umbral. Alemania ha intentado hacerlo, pero en dos decisiones de [2011](#) y [2014](#) el Tribunal Constitucional alemán declaró que los umbrales existentes para las elecciones europeas (que eran inicialmente del 5 % y más adelante del 3 %) eran inconstitucionales.

### B. División en circunscripciones electorales

En las elecciones europeas, la mayoría de los Estados miembros funcionan como circunscripciones únicas. Sin embargo, cuatro Estados miembros (Bélgica, Irlanda, Italia y Polonia) han dividido su territorio nacional en varias circunscripciones regionales.

### C. Derecho de sufragio activo

La mayoría de edad a efectos electorales es de dieciocho años en la mayoría de los Estados miembros, salvo en Austria, Bélgica, Alemania y Malta, donde es de dieciséis años, y en Grecia, donde es de diecisiete.

El voto es obligatorio en cinco Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia y Luxemburgo): esta obligación se aplica tanto a los nacionales como a los ciudadanos de la Unión no nacionales inscritos.

#### 1. Voto de los no nacionales en su país de acogida

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (artículo 22 del TFUE). Sin embargo, el concepto de residencia difiere todavía



de un Estado miembro a otro. Algunos países (por ejemplo, Alemania, Eslovenia, Estonia, Francia, Polonia y Rumanía) exigen que los votantes tengan su domicilio o su residencia habitual en el territorio electoral; otros (como Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Suecia), que se resida en el país de forma habitual, y los hay que requieren la inscripción en el censo de población (Bélgica y Chequia, entre otros). Para tener derecho a votar en algunos países (en Chipre, por ejemplo), los ciudadanos de la Unión también deben cumplir el requisito de haber residido un período mínimo en el país. En todos los Estados miembros, los ciudadanos de otros países de la Unión deben inscribirse en el censo electoral antes de la jornada electoral. Los plazos de inscripción varían de un Estado miembro a otro.

## 2. Voto de los nacionales no residentes en su país de origen

Casi todos los Estados miembros ofrecen la posibilidad de votar en las elecciones europeas desde el extranjero. Algunos Estados miembros piden a los votantes que se registren ante sus autoridades electorales nacionales para tener derecho a votar desde el extranjero por correo postal o en su embajada o consulado. En otros Estados miembros, las votaciones por correo pueden celebrarse en las embajadas o consulados. En algunos Estados miembros, el derecho a votar en el extranjero solo se concede a los ciudadanos que viven en otro Estado miembro de la Unión (por ejemplo, Bulgaria e Italia). Asimismo, la mayoría de los Estados miembros disponen de mecanismos especiales para los diplomáticos y el personal militar de servicio en el extranjero.

El hecho de que ciertos no nacionales puedan votar en su país de acogida y que también puedan hacerlo como nacionales en su país de origen puede conllevar abusos, en particular el doble voto, lo que constituye una infracción penal en algunos Estados miembros. A este respecto, las recientes modificaciones del Acta electoral de 1976, adoptadas mediante la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), exigen a los Estados miembros que garanticen que el doble voto en las elecciones al Parlamento Europeo sea objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

## D. Derecho de sufragio pasivo

El derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en cualquier otro Estado miembro de residencia también constituye una aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales, así como un corolario del derecho de libre circulación y residencia en la Unión. Toda persona que sea ciudadana de la Unión y que no haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, pero que cumpla las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio pasivo de sus nacionales, puede ejercer su derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo, siempre que no esté desposeída de esos derechos (artículo 3 de la [Directiva 93/109/CE del Consejo](#)).

Aparte de la exigencia de ciudadanía de un Estado miembro, requisito común a todos los Estados miembros, las condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo varían en función del país. Nadie puede ser candidato en más de un Estado miembro en las mismas elecciones (artículo 4 de la Directiva 93/109/CE del Consejo). La edad mínima para presentarse como candidato a las elecciones es de dieciocho años en la mayoría de los Estados miembros, salvo en Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Irlanda, Letonia, Lituania y Polonia (veintiuno), Rumanía (veintitrés) y Grecia e Italia (veinticinco).



## E. Modalidades de candidatura

En algunos Estados miembros solo pueden presentar candidaturas los partidos políticos y las organizaciones políticas. En otros Estados miembros, basta con recoger una determinada cantidad de firmas o agrupar a cierto número de electores para poder presentar una candidatura; y, en algunos casos, también se exige el depósito de una fianza.

La [Decisión \(UE\) 2018/937 del Consejo Europeo](#), de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo, establece de qué manera se han de asignar los escaños previstos en el artículo 14, apartado 2, del TUE aplicando el principio de «proporcionalidad decreciente» ([1.3.3](#)).

## F. Fecha de las elecciones

De conformidad con los artículos 10 y 11 del Acta Electoral de 1976 modificada, las elecciones al Parlamento Europeo deben tener lugar dentro de un mismo período, empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente; cada Estado miembro ha de fijar las fechas y horas. En 1976, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijó el período electoral para las primeras elecciones de 1979. Las elecciones posteriores a las de 1979 se celebraron en el período correspondiente del último año del período quinquenal a que hace referencia el artículo 5 del Acta Electoral ([1.3.1](#)).

Por lo que respecta a las elecciones de 2014, el Consejo, mediante su Decisión de 14 de junio de 2013, modificó las fechas, fijadas inicialmente en junio, estableciendo el período comprendido entre los días 22 y 25 de mayo, para evitar así la coincidencia con las vacaciones de Pentecostés y de conformidad con la siguiente disposición recogida en el artículo 11: «Si resultare imposible celebrar las elecciones [...] durante dicho período, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará, al menos un año antes del final del período quinquenal contemplado en el artículo 5, otro período electoral que podrá ser anterior en dos meses como máximo o posterior en un mes como máximo, al período que resulte de la aplicación del párrafo precedente». Las elecciones posteriores se han de celebrar en el período correspondiente del último año del período quinquenal (artículo 11 del Acta de 1976). Por consiguiente, las elecciones de 2019 se celebraron entre el 23 y el 26 de mayo. [Las elecciones al Parlamento Europeo de 2024](#) se celebrarán entre el 6 y el 9 de junio.

## G. Libertad del elector en lo relativo al orden de los candidatos en las listas

En la mayoría de los Estados miembros, los votantes pueden emitir votos preferenciales para alterar el orden de los nombres de una lista. No obstante, en seis Estados miembros (Alemania, España, Francia, Hungría, Portugal y Rumanía) las listas son cerradas (sin voto preferencial). En Irlanda y Malta, los votantes enumeran a los candidatos por orden de preferencia (voto único transferible).

## H. Atribución de los escaños que resulten vacantes en el curso de una legislatura

En varios Estados miembros, los escaños que resultan vacantes se atribuyen a los primeros candidatos no elegidos de la misma lista (en su caso, tras un ajuste para reflejar los votos conseguidos por los candidatos). En otros Estados miembros, los escaños vacantes se asignan a los suplentes y, si no los hay, el orden de los candidatos en las listas es el criterio decisivo. En algunos Estados miembros, los diputados al



Parlamento Europeo tienen derecho a volver al Parlamento Europeo cuando el motivo de su marcha deja de existir.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la década de los sesenta del siglo pasado, el Parlamento Europeo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre cuestiones relativas a la legislación electoral y ha presentado propuestas de conformidad con el artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actualmente, artículo 223 del TFUE). La falta de un procedimiento auténticamente uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo ilustra la dificultad de conciliar diferentes tradiciones nacionales. El Tratado de Ámsterdam ofreció la posibilidad de adoptar principios comunes, lo que solo ha permitido superar estas dificultades parcialmente. La intención contemplada en el artículo 223 del TFUE de adoptar un procedimiento uniforme, que requiere la aprobación del Parlamento Europeo, todavía no se ha hecho realidad. Los continuos esfuerzos del Parlamento por modernizar y «europeizar» el procedimiento electoral común desembocaron, en 1997, en una propuesta de procedimiento electoral uniforme cuyas líneas generales se recogen en la Decisión del Consejo de 2002. El Parlamento Europeo aprobó, el 11 de noviembre de 2015, una [Resolución](#) sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea. La iniciativa legislativa de la Comisión de Asuntos Constitucionales propuso enmiendas al Acta Electoral de 1976 con el fin de hacer más democráticas las elecciones europeas y aumentar la participación del público en el proceso electoral. Las enmiendas propuestas por el Parlamento fueron parcialmente aceptadas e incorporadas a la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018. No obstante, el Consejo no pudo llegar a un acuerdo sobre la propuesta del Parlamento de crear una circunscripción electoral común y de presentar candidatos cabezas de lista para el cargo de presidente de la Comisión.

A raíz de su Resolución, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo, el Parlamento votó a favor de reducir el número de escaños de 751 a 705, una vez que el Reino Unido abandonara la Unión, y de redistribuir algunos de los escaños que se liberarían por el *Brexit* entre los Estados miembros ligeramente infrarrepresentados ([1.3.3](#)). El 13 de septiembre de 2023, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución por la que daba su aprobación al proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativa al aumento del número de escaños en el Parlamento Europeo, de 705 a 720, para las elecciones de 2024.

El 22 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución](#) por la que se instaba a los partidos políticos europeos a designar a candidatos a la presidencia de la Comisión durante las elecciones de 2014, con vistas a reforzar así la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión. Estas modalidades se aplicaron antes de las elecciones de 2014, a las cuales se presentaron, por primera vez, candidatos cabezas de lista. Finalmente, sobre la base de los resultados de las elecciones de 2014, uno de estos candidatos, Jean-Claude Juncker, fue elegido presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo el 22 de octubre de 2014. En su [Decisión, de 7 de febrero de 2018](#), sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, el Parlamento afirmó estar preparado para rechazar a cualquier candidato a la presidencia de la Comisión que no hubiera sido designado como [candidato cabeza de lista](#) («Spitzenkandidat») de un partido político europeo en el período previo a las elecciones europeas de 2019. Sin embargo, tras las elecciones de 2019 fue elegida presidenta de la Comisión Ursula Von



der Leyen, que no había sido designada como cabeza de lista. El 22 de noviembre de 2023, en el pleno del Parlamento se votaron los [proyectos de revisión de los Tratados](#), incluida una revisión exhaustiva de la forma en la que la Comisión es elegida.

En 2003 se creó un sistema de financiación de los partidos políticos europeos que también permite el establecimiento de fundaciones políticas (1.3.3) a escala de la Unión. El Reglamento (CE) n.º 2004/2003 fue derogado y sustituido por el [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 1141/2014](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. El Reglamento de 2014 se modificó, a raíz de la [Resolución del Parlamento, de 15 de junio de 2017](#), sobre la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea. En esta Resolución se revelan las deficiencias constatadas por lo que respecta al nivel de cofinanciación y a la posibilidad de que los diputados al Parlamento Europeo estén afiliados a varios partidos, con el fin de garantizar que el dinero público se utilice correctamente en la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas a través del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/673](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018.

Diversos acontecimientos recientes han puesto de manifiesto los riesgos potenciales que puede conllevar la comunicación en línea (manipulación de los datos personales en un contexto electoral) para los procesos electorales y la democracia. Para evitar la utilización ilegal de datos personales, se han adoptado muy recientemente nuevas modificaciones del Reglamento de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas ([Reglamento \(UE, Euratom\) 2019/493](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo). Las nuevas normas acordadas por el Parlamento y el Consejo tienen por objeto proteger el proceso electoral de las campañas de desinformación en línea que hacen un mal uso de los datos personales de los votantes y permiten que se impongan sanciones financieras a los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas que influyan deliberadamente, o intenten influir, en el resultado de las elecciones europeas aprovechándose de una infracción de las normas de protección de datos.

Por otra parte, a raíz de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre las plataformas en línea y el mercado único digital, en la que se pedía a la Comisión que examinara si era posible utilizar la vía legislativa para limitar la difusión y propagación de contenidos falsos, en abril de 2018 la Comisión publicó su [Comunicación](#) titulada «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo», y propuso un [Código de buenas prácticas](#) a escala de la Unión que en septiembre de 2018 fue firmado por tres plataformas en línea. En el [Plan de acción contra la desinformación](#) de la Comisión, publicado en diciembre de 2018, se pide a las plataformas en línea, entre otras medidas, que apliquen rápida y eficazmente los compromisos contraídos y se centren en medidas urgentes de cara a las elecciones europeas, como cerrar las cuentas falsas, identificar las actividades de mensajería desarrolladas por bots y cooperar con los verificadores de datos e investigadores para detectar campañas de desinformación y hacer que los contenidos verificados sean más visibles. En el período previo a las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión pidió a las tres plataformas que habían firmado el Código de buenas prácticas que



presentaran un [informe mensual](#) sobre las medidas adoptadas para mejorar el control de la colocación de anuncios, garantizar la transparencia de la publicidad política y temática y luchar contra las cuentas falsas y el uso malintencionado de bots.

En su [Resolución](#), de 26 de noviembre de 2020, sobre el balance de las elecciones europeas, el Parlamento recomendó que se examinaran los siguientes elementos con el fin de mejorar el proceso electoral europeo, en particular durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa:

- nuevos métodos de votación a distancia para los ciudadanos durante las elecciones europeas en circunstancias específicas o excepcionales;
- normas comunes de admisión a las elecciones para los candidatos y normas comunes de campaña y financiación;
- normas armonizadas para los derechos de sufragio activo y pasivo en todos los Estados miembros, incluida una reflexión sobre la reducción de la edad mínima de los votantes en todos los Estados miembros a dieciséis años;
- disposiciones sobre los períodos de ausencia de los diputados, por ejemplo, en caso de permiso de maternidad, permiso parental o enfermedad grave.

Por otra parte, el Parlamento instó a los Estados miembros a que garantizaran que todos sus nacionales que tengan derecho a votar, incluidos los ciudadanos de la Unión que viven fuera de su país de origen, las personas sin hogar y los prisioneros a quienes se haya otorgado tal derecho con arreglo a la legislación nacional, pueden ejercer este derecho.

## REFORMA DEL ACTA ELECTORAL EUROPEA

Con su [posición](#), de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, el Parlamento puso en marcha una reforma del Acta Electoral Europea, cuyo objetivo consistía en convertir veintisiete elecciones nacionales distintas con normativas diferentes en una única elección europea con unas normas mínimas comunes. Con el sistema propuesto por el Parlamento, cada votante tendría dos votos: uno para elegir a los diputados al Parlamento Europeo en las circunscripciones nacionales y otro para votar en una circunscripción que abarcaría a toda la Unión, que contaría con 28 escaños adicionales. Para garantizar una representación geográfica equilibrada en las listas, los Estados miembros se agruparían en tres categorías distintas, en función del número de habitantes. Las listas se completarían proporcionalmente con candidatos procedentes de estas categorías. Las listas de candidatos para la circunscripción de la Unión habrían de ser presentadas por entidades electorales europeas: coaliciones de partidos políticos nacionales, asociaciones nacionales de votantes o partidos políticos europeos, por ejemplo.

Entre otras propuestas figuran las siguientes:

- que el 9 de mayo sea el día de votación en toda la Unión;
- que puedan presentarse como candidatos todos los europeos con dieciocho años cumplidos;
- un umbral electoral mínimo del 3,5 % de los votos emitidos para las circunscripciones de un mínimo de 60 escaños;



- que todos los ciudadanos, también con discapacidad, tengan las mismas posibilidades de acceso a las elecciones y que pueda votarse por correo;
- que se garantice la igualdad de género a través de «listas cremallera» o cuotas;
- que la ciudadanía pueda votar por el presidente o presidenta de la Comisión en un sistema de cabeza de lista («Spitzenkandidaten») a través de las listas europeas.

Se crearía una nueva Autoridad Electoral Europea para supervisar el proceso y garantizar el cumplimiento de la nueva normativa.

Tal como se establece en el [artículo 223 del TFUE](#), la iniciativa legislativa del Parlamento tendría que ser aprobada por unanimidad por el Consejo. A continuación, volvería al Parlamento para que los eurodiputados puedan dar su visto bueno, antes de ser aprobada por todos los Estados miembros según sus propios requisitos constitucionales. Las negociaciones con el Consejo comenzarían una vez los Estados miembros hubiesen adoptado sus posiciones.

El proyecto de acto legislativo está siendo actualmente examinado por el Consejo en su formación de Asuntos Generales. [Mantuvo](#) un debate de orientación sobre la propuesta el 18 de octubre de 2022. Las reservas expresadas por los Estados miembros se refieren a las propuestas de una circunscripción electoral a escala de la Unión basada en listas transnacionales y a las sugerencias para armonizar los procesos electorales usados en las elecciones europeas.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 1.3.5. EL PARLAMENTO EUROPEO: RELACIONES CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

El avance de la integración europea ha implicado la modificación del papel de los Parlamentos nacionales. Se han creado diversos instrumentos de cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con el objetivo de garantizar un control democrático efectivo de la legislación europea a todos los niveles. Las disposiciones introducidas por el Tratado de Lisboa han reforzado esta tendencia.

### BASE JURÍDICA

El artículo 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

### OBJETIVOS

#### A. Justificación de la cooperación

El proceso de integración europea conlleva de forma inherente la transferencia de algunas competencias que solían ejercer los Gobiernos nacionales a instituciones comunes con poder de decisión, por lo que ha disminuido el papel de los Parlamentos nacionales como autoridad legislativa, presupuestaria y de control del Ejecutivo. Aunque numerosas competencias transferidas del ámbito nacional al de la Unión en un principio recayeron sobre el Consejo, el Parlamento Europeo ha ido asumiendo progresivamente una función parlamentaria plena.

- Los Parlamentos nacionales consideran que un mayor control de la actividad europea de sus Gobiernos y el acercamiento al Parlamento Europeo pueden ser un medio adecuado para aumentar su influencia y asegurar, al mismo tiempo, que la construcción de la Unión Europea se asiente sobre principios democráticos.
- El Parlamento Europeo, por su parte, ha adoptado una posición basada generalmente en el concepto de que el mantenimiento de relaciones sólidas con los Parlamentos nacionales contribuye a reforzar su legitimidad y a acercar la Unión a los ciudadanos.

#### B. Evolución del contexto de la cooperación

El papel de los Parlamentos nacionales se vio debilitado inicialmente a medida que progresaba la integración europea: los poderes de la Unión se han ido incrementado y sus ámbitos de competencia se han ido ampliado, las votaciones por mayoría se han convertido en la norma en el Consejo y han aumentado, asimismo, los poderes legislativos del Parlamento Europeo.

Hasta 1979, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales mantenían vínculos de carácter orgánico, ya que los diputados al Parlamento Europeo eran designados entre los diputados de los Parlamentos nacionales. La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo rompió estos vínculos y durante más de diez años se fueron diluyendo hasta la mínima expresión. La necesidad de restablecer



los lazos se hizo sentir a partir de 1989, cuando se iniciaron contactos y se intentaron reemplazar los vínculos orgánicos anteriores. El Tratado de Maastricht contribuyó a esta labor con dos declaraciones (13 y 14), que preveían, en particular:

- el respeto de la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión (debían ser informados por sus Gobiernos respectivos de las propuestas legislativas de la Unión «con la antelación suficiente» y, si fuera necesario, mantener conferencias comunes);
- el impulso de la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales mediante la intensificación de contactos, el intercambio de información, la organización de reuniones regulares y la eventual concesión de facilidades recíprocas.

Asimismo, los Parlamentos nacionales fueron asumiendo progresivamente un mayor control sobre la participación de sus Gobiernos en las actividades de la Unión a través de reformas constitucionales, compromisos gubernamentales y cambios en sus propios métodos de funcionamiento, así como en la interpretación de las normas constitucionales nacionales por parte de los tribunales constitucionales de determinados Estados miembros. Sus comisiones especializadas en asuntos de la Unión han desempeñado un papel fundamental en esta evolución y en la cooperación con el Parlamento Europeo.

El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anexo al Tratado de Ámsterdam impulsaba una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión y preveía una transmisión más rápida de los documentos de consulta y de las propuestas legislativas de la Comisión para que los Parlamentos nacionales puedan examinarlos antes de que el Consejo adopte una decisión. Los Parlamentos nacionales también influyeron significativamente en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa (1.1.4) y fueron el objeto de uno de sus once grupos de trabajo. En mayo de 2006, la Comisión acordó transmitir a los Parlamentos nacionales todas las nuevas propuestas y documentos de consulta. Con el Tratado de Lisboa, este «diálogo político» se ha convertido en una obligación jurídica para la Comisión. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea garantiza además un derecho a la información más amplio para los Parlamentos nacionales por parte de las instituciones de la Unión Europea, así como la obligación de transmitirles todos los proyectos de actos legislativos y las solicitudes de adhesión a la Unión. Por su parte, el Tratado de Lisboa reforzó aún más el papel de los Parlamentos nacionales al incluirlos en los procedimientos de revisión de los Tratados, así como en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia. Además, formalizó la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión.

El Tratado de Lisboa también reforzó considerablemente el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso legislativo de la Unión, al introducir un sistema de alerta temprana, es decir, un mecanismo para que los Parlamentos nacionales puedan vigilar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas (Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión y Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). En el plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de una propuesta legislativa, los Parlamentos nacionales pueden enviar un dictamen



motivado a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, indicando por qué consideran que el proyecto en cuestión no se ajusta al principio de subsidiariedad. Existe la posibilidad de bloquear las propuestas legislativas por una mayoría de las cámaras legislativas. Sin embargo, la decisión definitiva recae en las autoridades legislativas, el Parlamento Europeo y el Consejo (1.2.2). Este mecanismo ha sido utilizado tres veces desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: en mayo de 2012, en relación con la [propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios \(denominada «Monti II»\)](#)<sup>[1]</sup>; en octubre de 2013, en relación con la [propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea](#)<sup>[2]</sup>; y en mayo de 2016, en relación con la [propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores](#)<sup>[3]</sup>. Los Parlamentos nacionales pueden manifestar inquietudes sobre la subsidiariedad y activar las tarjetas naranja y amarilla cuando se alcanzan los umbrales necesarios. Este control de la subsidiariedad es competencia exclusiva de los Parlamentos nacionales. El papel de los Parlamentos regionales en este procedimiento se puede consultar en el artículo 6 del Protocolo n.º 2, que reza como sigue: «Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas». Por lo tanto, las contribuciones directas recibidas de los Parlamentos regionales no se consideran, con arreglo a los Tratados, como contribuciones de los Parlamentos nacionales sobre la subsidiariedad. Sus opiniones deben canalizarse a través del Parlamento nacional. No obstante, cuando el Parlamento Europeo recibe una contribución de un Parlamento regional, esta se transmite, a título informativo, a los servicios pertinentes, incluida la comisión responsable del contenido, a la Comisión de Desarrollo Regional, como comisión competente para las relaciones con las autoridades regionales, y a los servicios de investigación y de documentación. El Tratado también contiene nuevos artículos que aclaran el papel de los Parlamentos nacionales en el marco de la nueva configuración institucional de la Unión (artículos 10 y 12 del TUE).

Desde el inicio de la crisis de la deuda soberana de la Unión, en marzo de 2010, el papel de los Parlamentos nacionales de la zona del euro en el contexto de la ratificación o modificación de los paquetes de rescate ha puesto de relieve la importancia de una estrecha cooperación y de un intercambio de información permanente entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que entró en vigor en enero de 2013, prevé, en su artículo 13, una cooperación específica entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales para el ejercicio del control parlamentario en materia de gobernanza económica y financiera.

## RESULTADOS: INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

### A. Conferencias de Presidentes de los Parlamentos de la UE

Estas conferencias se instituyeron a partir de 1981, tras las reuniones organizadas en 1963 y 1973. En dichas conferencias, que se celebraban, en un principio, cada dos años, se reúnen los presidentes de los Parlamentos nacionales y el presidente del Parlamento Europeo. Se preparan mediante reuniones de los secretarios generales

---

[1]COM(2012)0130.

[2]COM(2013)0534.

[3]COM(2016)0128.



y tratan sobre cuestiones específicas relacionadas con la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. A lo largo de los últimos años, los presidentes se han reunido con periodicidad anual. Desde 1995, el Parlamento Europeo mantiene estrechas relaciones con los Parlamentos de los países asociados y de los países candidatos a la adhesión. Los presidentes del Parlamento Europeo y de estos Parlamentos se reúnen de forma regular para debatir las estrategias de adhesión y otras cuestiones de actualidad.

#### **B. Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria**

La Gran Conferencia celebrada en Viena en 1977 dio lugar a la creación del Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CEIDP). El CEIDP es una red de servicios de documentación e investigación que cooperan estrechamente para facilitar el acceso a la información (incluidas las bases de datos nacionales y europeas) y coordinar la investigación para evitar duplicidades. Centraliza y difunde estudios, y ha creado un sitio web destinado a mejorar el intercambio de información. A través de su directorio, facilita los contactos entre los distintos servicios de investigación de los Parlamentos miembros. El Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se ocupan conjuntamente de su administración. El CEIDP engloba a los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión y del Consejo de Europa, y sus servicios también están a la disposición de los Parlamentos de Estados que participan en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en calidad de observadores.

#### **C. Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad**

La idea de esta Conferencia se concretó en Roma en 1990 con el nombre de «Sesiones Europeas». Esta Conferencia versó sobre el futuro de la Comunidad, las implicaciones para esta y los Estados miembros de las propuestas relativas a la unión económica y monetaria y a la unión política, y, más concretamente, el papel de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. Reunió a 258 participantes (173 de los Parlamentos nacionales y 85 del Parlamento Europeo). La iniciativa no ha tenido continuación.

#### **D. Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC)**

Esta Conferencia, propuesta en un principio por el presidente de la Asamblea Nacional francesa, reúne cada seis meses, desde 1989, a las comisiones de los Parlamentos nacionales especializadas en asuntos de la Unión con diputados al Parlamento Europeo. En sus reuniones, cada Parlamento está representado por seis miembros. Cada Conferencia, en la que se tratan temas importantes relacionados con la integración europea, es convocada por el Parlamento del país que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión y la preparan de forma conjunta el Parlamento Europeo y los Parlamentos de la troika de la Presidencia. La COSAC no es un órgano de toma de decisiones, sino un órgano parlamentario de consulta y de coordinación que adopta sus posiciones por consenso. El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión dispone expresamente que la COSAC podrá dirigir a las instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente. De todos modos, las aportaciones presentadas por la COSAC no vinculan en absoluto a los Parlamentos nacionales y se entienden sin perjuicio de su posición.

#### **E. Reuniones parlamentarias conjuntas**

Tras la experiencia de la Convención sobre el Futuro de Europa, tanto los diputados al Parlamento Europeo como los parlamentarios nacionales juzgaron útil la



creación de un instrumento de cooperación política permanente para tratar asuntos específicos. En consecuencia, desde 2005, los diputados al Parlamento Europeo y los parlamentarios nacionales celebran reuniones parlamentarias conjuntas para tratar cuestiones importantes que afectan a los Parlamentos en el marco de la elaboración de políticas y de refuerzo de las instituciones de la Unión.

#### F. Otros instrumentos de cooperación

La mayoría de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo se coordinan con las comisiones homólogas a escala nacional con motivo de las reuniones bilaterales o multilaterales y las visitas de presidentes o ponentes.

Los contactos entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los Parlamentos nacionales se desarrollan de forma variable en función de los partidos políticos o el país de que se trate.

La cooperación administrativa se lleva a cabo en forma de cursos de formación en el Parlamento Europeo y de intercambios de funcionarios. Las oficinas de la mayoría de los representantes de los Parlamentos nacionales están situadas en el mismo edificio del Parlamento Europeo en el que se encuentra la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales. El intercambio recíproco de información sobre el trabajo parlamentario, sobre todo en materia de legislación, cobra cada vez más importancia, y se beneficia de las modernas tecnologías de la información, como la red IPEX, basada en una plataforma electrónica de intercambio de datos y comunicación: la [plataforma de intercambio interparlamentario](#).

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El 19 de abril de 2018, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales](#)<sup>[4]</sup>, en la que señala que estos están mejorando su colaboración y contribuyendo activamente al buen funcionamiento constitucional de la Unión, garantizando así un mayor pluralismo y una mayor legitimidad democrática. También reconoce que la rendición de cuentas de los Gobiernos nacionales ante sus Parlamentos constituye la piedra angular de la función de los Parlamentos nacionales en la Unión. Al mismo tiempo recuerda que el sistema de alerta temprana apenas se ha utilizado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Parlamento Europeo considera que podría reformarse en el marco del actual Tratado. En este sentido, pide a la Comisión Europea que aplique «un período de notificación técnica» con el fin de conceder más tiempo entre la fecha en que los Parlamentos nacionales reciben los proyectos de actos legislativos y la fecha en que comienza el plazo de ocho semanas. Además, el Parlamento Europeo apoya la posibilidad de que los Parlamentos nacionales presenten a la Comisión propuestas constructivas con vistas a ejercer una influencia positiva en el debate europeo y en el poder de iniciativa de la Comisión. Por último, presenta una serie de sugerencias destinadas a reforzar los instrumentos de cooperación existentes entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Cada año, la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales del Parlamento Europeo publica un informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de la Unión. El informe ofrece una visión general de todas las

---

[4]Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de abril de 2018, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los Parlamentos nacionales (DO C 390 de 18.11.2019, p. 121).



actividades y la evolución de la cooperación interparlamentaria con los Parlamentos nacionales, que incluye a 39 Parlamentos y cámaras de los 27 Estados miembros y al Parlamento Europeo. Según el [Informe Anual de 2022](#), los principales temas debatidos en las reuniones interparlamentarias a lo largo de ese año fueron la seguridad y la acción exterior de la Unión en respuesta a la guerra en Ucrania, la recuperación tras la pandemia de COVID-19, el estado del Estado de Derecho en los Estados miembros y NextGenerationEU y los planes de recuperación económica, así como los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Eeva Pavy  
10/2023



## 1.3.6. EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo, constituido por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, da el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. El presidente de la Comisión también forma parte del Consejo Europeo como miembro sin derecho a voto. El presidente del Parlamento Europeo se dirige al Consejo Europeo al principio de las reuniones. El Tratado de Lisboa instauró el Consejo Europeo como una institución de la Unión y lo dotó de una presidencia de larga duración.

### BASE JURÍDICA

Artículos 13, 15, 26, 27 y 42, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El Consejo Europeo es hoy la conferencia cumbre que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión. La primera de estas «cumbres europeas» se celebró en París en 1961 y desde 1969 tienen lugar con mayor frecuencia.

Fue en la cumbre europea de París en febrero de 1974 cuando se decidió que estas reuniones de jefes de Estado o de Gobierno se celebrarían en lo sucesivo periódicamente con el nombre de «Consejo Europeo», lo que permitiría adoptar un enfoque general frente a los problemas de la integración europea y garantizar que se coordinaran debidamente las actividades de la Unión.

El [Acta Única Europea](#) (1986) incluyó por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados comunitarios. Asimismo, fijó su composición y estableció dos reuniones anuales.

El [Tratado de Maastricht](#) (1992) oficializó su función en el proceso institucional de la Unión.

El Tratado de Lisboa (conocido formalmente como el Tratado de la Unión Europea, 2009) convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13), y definió sus tareas, que consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo») acordaron compartir la sección II del presupuesto de la Unión (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero), por lo que el presupuesto general consta solo de diez secciones y no de once, a pesar de que el Consejo Europeo y el Consejo son instituciones distintas.

### ORGANIZACIÓN

Convocado por su presidente, el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros y por el presidente de la Comisión (artículo 15, apartado 2, del TUE). El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en sus trabajos. En general, se invita al



presidente del Parlamento Europeo a intervenir al principio de la reunión (artículo 235, apartado 2, del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]).

El propio Consejo Europeo elige a su presidente, que representa a la Unión ante el mundo exterior, por un mandato de dos años y medio que puede renovarse una vez. Las funciones del presidente se establecen en el artículo 15 del TUE. El actual presidente Charles Michel inició su primer mandato el 1 de diciembre de 2019 y fue reelegido en marzo de 2022 para un segundo mandato del 1 de junio de 2022 al 30 de noviembre de 2024.

El Consejo Europeo resuelve habitualmente por consenso, pero decide varios nombramientos importantes por mayoría cualificada (por ejemplo, los de su presidente, la elección de los candidatos a presidente de la Comisión Europea, alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y presidente del Banco Central Europeo).

El Consejo Europeo se reúne normalmente cuatro veces al año. Desde 2008 se ha reunido con mayor frecuencia, en especial durante la crisis financiera y la posterior crisis de la deuda de la zona del euro. En los últimos tiempos, los flujos migratorios hacia la Unión y las cuestiones de seguridad interior también han ocupado considerablemente al Consejo Europeo.

En 2016, los jefes de Estado o de Gobierno empezaron a reunirse en su formato «EU-27», es decir, sin el Reino Unido. Estas reuniones eran, al principio, informales, antes de que el Reino Unido notificara formalmente su retirada de la Unión en el marco del artículo 50 del TUE en marzo de 2017. Tras la notificación, se celebraron varias reuniones formales del «Consejo Europeo (artículo 50)» de la EU-27 en paralelo a las reuniones normales.

Asimismo, los miembros del Consejo Europeo se reúnen en un formato de «conferencias intergubernamentales»: las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la Unión. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que hoy se denomina «procedimiento de revisión ordinario». La conferencia intergubernamental, convocada por el presidente del Consejo Europeo, decide las modificaciones de los Tratados por unanimidad.

## **FUNCIONES**

### **A. Papel en el sistema institucional de la Unión**

Con arreglo al artículo 13 del TUE, el Consejo Europeo forma parte del «marco institucional único» de la Unión. Su papel es, sin embargo, el de proporcionar un impulso político general, en vez de actuar como órgano de toma de decisiones en sentido jurídico. Únicamente toma decisiones con consecuencias jurídicas para la Unión en casos excepcionales (véase el punto 2 de la sección C a continuación), pero ha adquirido una serie de competencias decisorias institucionales. Es más, el Consejo Europeo está autorizado a adoptar actos jurídicamente vinculantes, que pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, también por omisión (artículo 265 del TFUE).



El artículo 7, apartado 2, del TUE dota al Consejo Europeo de la facultad de iniciar el procedimiento de suspensión de los derechos de un Estado miembro si se constata una violación grave de los principios de la Unión, previa aprobación por el Parlamento.

## **B. Relaciones con las demás instituciones**

El Consejo Europeo toma sus decisiones con total independencia y en la mayoría de ocasiones no se requiere una iniciativa de la Comisión ni la participación del Parlamento.

De todos modos, el Tratado de Lisboa mantiene un vínculo organizativo con la Comisión, dado que su presidente forma parte, sin voto, del Consejo Europeo y que el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en los debates. Asimismo, el Consejo Europeo pide a menudo a la Comisión que le presente informes preparatorios para sus reuniones. En el artículo 15, apartado 6, letra d), del TUE se establece que el presidente del Consejo Europeo debe presentar al Parlamento Europeo un informe al término de cada reunión. El presidente del Consejo Europeo, además, se reúne con el presidente del Parlamento y con los líderes de los grupos políticos una vez al mes. En febrero de 2011, el presidente en aquel momento aceptó responder a preguntas escritas de los diputados en relación con sus propias actividades políticas. Sin embargo, el Parlamento puede influir, de manera informal, mediante la presencia de su presidente en las reuniones del Consejo Europeo y en las reuniones previas al Consejo Europeo de los líderes de los partidos con sus respectivas familias políticas europeas y mediante las resoluciones que adopte sobre los puntos del orden del día de las reuniones, sobre los resultados de las reuniones y sobre los informes oficiales que le presenta el Consejo Europeo.

Según el Tratado de Lisboa, el nuevo cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad pasa a ser un actor adicional, que propone y ejecuta la política exterior en nombre del Consejo Europeo. El presidente del Consejo Europeo es responsable de la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

## **C. Competencias**

### **1. Institucional**

El Consejo Europeo «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15, apartado 1, del TUE). Decide, además, por mayoría cualificada, la formación del Consejo y el calendario de las presidencias rotatorias.

### **2. Asuntos de política exterior y de seguridad (5.1.1) y (5.1.2)**

El Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (PESC) y decide las estrategias comunes para su aplicación (artículo 26 del TUE). Decide, por unanimidad, si es necesario recomendar a los Estados miembros proceder a la definición progresiva de una política común de defensa con arreglo al artículo 42, apartado 2, del TUE.

En caso de que un Estado miembro declare su intención de oponerse a la adopción de una decisión por motivos importantes relativos a su política nacional, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se remita el asunto al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad (artículo 31, apartado 2, del TUE). En



caso de que los Estados miembros decidan establecer una cooperación reforzada en este ámbito, se puede seguir el mismo procedimiento (artículo 20 del TUE).

En la Recomendación de los ciudadanos n.º 21 adoptada por la Conferencia sobre el Futuro de Europa se pide que la Unión mejore su capacidad para tomar decisiones rápidas y eficaces, en particular mediante el paso de la toma de decisiones por unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC y el refuerzo del papel del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En su [Resolución, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una Convención para la revisión de los Tratados](#), el Parlamento presentó al Consejo propuestas para la modificación de los Tratados con arreglo al procedimiento de revisión ordinario que establece el artículo 48 del TUE. Una de las principales propuestas consistía en permitir que las decisiones del Consejo se adoptaran por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como la adopción de sanciones y en caso de emergencia. La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento también está preparando un informe sobre la aplicación en los Tratados de la Unión de cláusulas pasarela (es decir, cláusulas que permiten la modificación de un procedimiento legislativo sin una modificación formal de los Tratados), en el que propone que se activen cláusulas pasarela en algunos ámbitos políticos prioritarios, como la política exterior y de seguridad común.

### 3. Gobernanza económica y marco financiero plurianual (MFP) ([1.4.3](#))

Desde 2009, la crisis de la deuda soberana ha convertido al Consejo Europeo y a las cumbres del euro en actores protagonistas de la lucha contra las repercusiones de la crisis bancaria mundial. Varios Estados miembros han recibido paquetes de ayuda financiera a través de acuerdos ad hoc o temporales decididos por los jefes de Estado o de Gobierno y ratificados posteriormente en los Estados miembros. Desde 2012, la ayuda financiera se canalizó a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) permanente. Los Gobiernos de los Estados miembros, con la participación activa de la Comisión, del Parlamento y del Banco Central Europeo, han elaborado un tratado internacional (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado «Pacto Presupuestario») que permite un control más estricto de las políticas en materia presupuestaria y socioeconómica de los Estados miembros. Esto suscita cada vez más interrogantes acerca del papel de la Comisión y del Parlamento en la gobernanza económica de la zona del euro.

El Consejo Europeo también desempeña un papel importante en el Semestre Europeo. En sus reuniones de primavera publica orientaciones políticas en materia de reformas macroeconómicas, fiscales y estructurales, y políticas que generen crecimiento. En sus reuniones de junio aprueba recomendaciones como resultado de la evaluación de los programas nacionales de reforma elaborados por la Comisión y debatidos en el Consejo.

También participa en la negociación del marco financiero plurianual (MFP), en el que desempeña un papel capital para alcanzar un acuerdo político sobre las cuestiones políticas clave en el Reglamento sobre el MFP, tales como los límites de gasto, los programas de gasto y la financiación (recursos).

### 4. Cooperación política y judicial en materia penal ([4.2.6](#) y [4.2.7](#))

A petición de cualquiera de los miembros del Consejo, el Consejo Europeo decidirá si se establece una cooperación reforzada en cualquiera de las áreas relativas a este ámbito (artículo 20 del TUE). El Tratado de Lisboa ha introducido varias cláusulas



pasarela nuevas que permiten al Consejo Europeo cambiar la fórmula de toma de decisiones del Consejo, a fin de pasar de la unanimidad a la votación por mayoría (1.2.4).

## RESULTADOS

El Consejo Europeo ha fijado una Agenda Estratégica quinquenal (2019-2024) en la que se determinan los ámbitos prioritarios de interés y actuación de la UE a más largo plazo. Además de la Agenda Estratégica, sus programas de trabajo a más corto plazo, las denominadas Agendas de los Dirigentes, determinan los temas de las próximas reuniones del Consejo Europeo y cumbres internacionales. Por ejemplo, la [Agenda Indicativa de los Dirigentes publicada en febrero de 2023](#) establecía las prioridades indicativas para el período comprendido entre enero y julio de 2023, que incluían, en particular, el apoyo continuado de la UE a Ucrania en respuesta a la guerra de agresión de Rusia, la economía y el impulso de la competitividad a largo plazo en la UE, y la autonomía estratégica de la UE, también en materia de seguridad y energía.

La adopción de la Agenda Estratégica 2023-2029 está prevista para junio de 2024. Con el fin de iniciar los debates con antelación, el presidente Michel envió una [carta](#) antes del Consejo Europeo de junio de 2023. En ella, propone cuatro temas principales para el próximo orden del día: consolidar la base económica y social de la UE (transiciones ecológica y digital, competitividad, innovación y salud); abordar el reto energético; reforzar las capacidades de seguridad y defensa de la UE; y profundizar el compromiso en el resto del mundo. Además, sugiere que se refuerce el enfoque global de la UE en materia de migración.

### A. El marco financiero plurianual

Con el fin de ayudar a la UE a reconstruirse tras la pandemia y apoyar la inversión en las transiciones ecológica y digital, los dirigentes del Consejo Europeo acordaron, en su [reunión extraordinaria de los días 17 a 21 de julio de 2020](#), un paquete global de 1 824 300 millones EUR que combina el marco financiero plurianual (MFP) y un esfuerzo extraordinario de recuperación en el marco del instrumento Next Generation de la Unión.

### B. Política exterior y de seguridad

La política exterior y de seguridad constituye, desde principios de la década de 1990, un elemento primordial de las cumbres del Consejo Europeo. Las decisiones que ha tomado en este ámbito se refieren a:

- la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo;
- la política europea de vecindad y las relaciones con Rusia;
- las relaciones con los países mediterráneos y Oriente Próximo.

En la reunión celebrada en [Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999](#), el Consejo Europeo decidió reforzar la PESC mediante el desarrollo de infraestructuras militares y civiles para la gestión de crisis.

En su [reunión del 12 de diciembre de 2003](#), el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

En su [reunión de los días 22 y 23 de junio de 2017](#), el Consejo Europeo acordó la necesidad de poner en marcha una cooperación estructurada permanente (CEP) a fin de reforzar la seguridad y la defensa europeas. La CEP se estableció mediante la



Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Participan en ella todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca y Malta. En total, hay cuarenta y seis proyectos en marcha en el marco de la CEP.

En la mencionada [reunión extraordinaria, celebrada del 17 al 21 de julio de 2020](#), el Consejo Europeo acordó la creación de un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz como instrumento extrapresupuestario para financiar acciones en el ámbito de la seguridad y la defensa. El límite financiero para este Fondo para el período 2021-2027 se estableció en 5 000 millones EUR, y debía financiarse como partida extrapresupuestaria fuera del MFP mediante contribuciones de los Estados miembros según una clave de reparto basada en la renta nacional bruta (RNB).

En su reunión extraordinaria de los días 30 y 31 de mayo de 2022, el Consejo Europeo condenó la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y acordó el sexto paquete de sanciones, que abarca el petróleo crudo y los productos derivados del petróleo suministrados desde Rusia a los Estados miembros. Se introdujo una excepción temporal para el petróleo crudo que se suministra por oleoducto. Los dirigentes instaron al Consejo de la Unión Europea a finalizar y adoptar sin demora las nuevas sanciones.

Según las conclusiones de la [reunión del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2023](#), «[l]a Unión Europea respalda de manera firme y total a Ucrania y seguirá prestando un enérgico apoyo político, económico, militar, financiero y humanitario al país y a su población durante el tiempo que sea necesario».

### C. Ampliación ([5.5.1](#))

El Consejo Europeo ha establecido los términos para cada ronda de ampliación de la Unión. En Copenhague, en 1993, sentó las bases para una nueva oleada de adhesiones (los criterios de Copenhague). En las reuniones de los años siguientes, se precisaron los criterios de adhesión y las reformas institucionales previas requeridas.

El [Consejo Europeo de Copenhague \(12 y 13 de diciembre de 2002\)](#) decidió que, a partir del 1 de mayo de 2004, se haría efectiva la adhesión a Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Rumanía y Bulgaria se adhirieron a la Unión el 1 de enero de 2007.

El 3 de octubre de 2005 el Consejo, reunido en Luxemburgo, aprobó un marco de negociaciones con Croacia y Turquía con vistas a su adhesión a la Unión. El Tratado de adhesión de Croacia se firmó el 9 de diciembre de 2011, y la adhesión de este país tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

El 14 de diciembre de 2021, el Consejo de Asuntos Generales aprobó sus [Conclusiones sobre la ampliación y el proceso de estabilización y asociación](#) para Montenegro, Serbia, Turquía, la República de Macedonia del Norte, Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo, en las que se hizo balance de los progresos realizados por cada uno de estos países candidatos y candidatos potenciales.

El [23 de junio de 2022](#), el Consejo Europeo concedió el estatuto de país candidato a Ucrania, a raíz de su solicitud de adhesión de 28 de febrero de 2022, e invitó a la Comisión a informar al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión. El Consejo decidirá los siguientes pasos una vez que se hayan cumplido plenamente todas estas condiciones.

En las [Conclusiones de su reunión extraordinaria del 9 de febrero de 2023](#), el Consejo Europeo «reconoc[ió] la considerable labor que Ucrania ha realizado en los últimos



meses para alcanzar los objetivos que sustentan su estatuto de país candidato a la adhesión a la UE. Celebr[ó] los esfuerzos de reforma que ha desplegado el país en estos tiempos difíciles, y anim[ó] a Ucrania a que contin[uara] por esta vía y cumpl[iera] las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre su solicitud de adhesión con el fin de avanzar hacia la futura adhesión a la UE».

#### D. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea

El 23 de marzo de 2018, el Consejo Europeo (artículo 50), reunido en su formato EU-27, adoptó las Orientaciones sobre el marco para la futura relación con el Reino Unido después del Brexit. Según estas Orientaciones, la Unión quería tener la asociación más estrecha posible con el Reino Unido, que abarcaría la cooperación económica y comercial, la seguridad y la defensa, entre otros ámbitos.

El 17 de octubre de 2019, el Consejo Europeo, en su formato EU-27, refrendó el Acuerdo de Retirada revisado y aprobó la Declaración Política revisada convenida en esa misma fecha por los negociadores de la Unión y del Reino Unido. El objeto de dicho Acuerdo era permitir que el Reino Unido se retirase de forma ordenada de la Unión Europea.

El 29 de octubre de 2019, previa solicitud del Reino Unido, el Consejo Europeo adoptó la decisión de prorrogar el período al que se hace referencia en el artículo 50, apartado 3, del TUE hasta el 31 de enero de 2020, a fin de disponer de más tiempo para la ratificación del Acuerdo de Retirada. El Acuerdo de Retirada entró en vigor el 31 de enero de 2020. Señaló el fin del período previsto en el artículo 50 del TUE y el inicio de un período de transición que duró hasta el 31 de diciembre de 2020. El Reino Unido ya no es un Estado miembro de la Unión, sino un tercer país.

#### E. Reformas institucionales

El Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) definió las modalidades de elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2). Por su parte, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) convocó la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza.

El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) decidió convocar una Convención sobre el futuro de Europa, que redactó el malogrado Tratado Constitucional (1.1.4). Tras dos años y medio de punto muerto institucional, el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para la Conferencia Intergubernamental que condujo a la firma, el 13 de diciembre de 2007, del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (1.1.5). El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo adoptó la decisión por la que se modificó el artículo 136 y se prepara el terreno para la creación del MEDE en 2012.

El 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo adoptó la [Decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo](#), que permitió a los Estados miembros adoptar las medidas nacionales necesarias para organizar las elecciones al Parlamento para la legislatura 2019-2024<sup>[1]</sup>.

Las recientes crisis, en particular la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, han puesto de relieve la necesidad de reformas institucionales para mejorar la capacidad de reacción de la Unión a situaciones urgentes de manera oportuna y eficaz.

---

[1] [Decisión \(UE\) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo.](#)



En su [Resolución sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#), aprobada el 4 de mayo de 2022, el Parlamento acogió con satisfacción las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia, reconoció que [es necesario modificar los Tratados](#) y pidió a su Comisión de Asuntos Constitucionales que preparara propuestas para reformar los Tratados de la UE mediante una Convención en consonancia con el [artículo 48 del TUE](#). El 9 de junio de 2023, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados](#). Una de las principales propuestas consiste en reformar los procedimientos de votación y en permitir que las decisiones del Consejo se adopten por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como la adopción de sanciones y cláusulas pasarela, y en caso de emergencia.

Eeva Pavy  
10/2023



## 1.3.7. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Junto con el Parlamento, el Consejo es la institución que adopta la legislación de la Unión a través de reglamentos y directivas, además de elaborar decisiones y recomendaciones no vinculantes. Dentro de sus ámbitos de competencia, adopta sus decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad, de conformidad con la base jurídica del acto que precise de su aprobación.

### BASE JURÍDICA

En el marco institucional único de la Unión, el Consejo ejerce las competencias que le confieren el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y los artículos 237 a 243 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### FUNCIONES

#### A. Legislación

Sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario), o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo ([1.2.3](#)). El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes (artículo 288 del TFUE) y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

#### B. Presupuesto

El Consejo es una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, mientras que la otra es el Parlamento Europeo. Juntos aprueban el presupuesto de la Unión Europea ([1.2.5](#)). Además, el Consejo también adopta, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial, decisiones que establecen las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión y al marco financiero plurianual (artículos 311 y 312 del TFUE). En este último caso, el Parlamento debe dar su aprobación por mayoría de sus diputados. El Parlamento aprobó el marco financiero plurianual más reciente (2021-2027) en noviembre de 2020. El Consejo comparte la sección II del presupuesto de la Unión Europea (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero) con el Consejo Europeo, aunque se trate de dos instituciones distintas.

#### C. Otras competencias

##### 1. Acuerdos internacionales

El Consejo celebra los acuerdos internacionales de la Unión Europea, que son negociados por la Comisión y, en la mayoría de los casos, requieren la aprobación del Parlamento ([artículo 289 del TFUE](#)).

##### 2. Nombramientos

El Consejo nombra, por mayoría cualificada, desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité Europeo de las Regiones.



### 3. Política económica

El Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros (artículo 121 del TFUE) y, sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. Los miembros del Eurogrupo se rigen por reglas específicas y eligen a un presidente por un mandato de dos años y medio (artículos 136 y 137 del TFUE). Por norma general, los ministros de Finanzas del Eurogrupo se reúnen el día anterior a la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

El Consejo ejerce, asimismo, determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo. Al inicio del ciclo, en otoño, examina las recomendaciones específicas para la zona del euro sobre la base del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible y, posteriormente, en junio y julio, adopta las recomendaciones específicas por país una vez que hayan sido aprobadas por el Consejo Europeo.

El artículo 136 del TFUE fue modificado mediante la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo y entró en vigor el 1 de mayo de 2013, tras su ratificación por parte de todos los Estados miembros. En la actualidad, dicho artículo proporciona la base jurídica para los mecanismos de estabilidad, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (2.6.8).

### 4. Política exterior y de seguridad común (5.1.1 y 5.1.2)

El Tratado de Lisboa confirió personalidad jurídica a la Unión Europea, que sustituyó a la Comunidad Europea. Por otro lado, el nuevo Tratado eliminó la estructura de los tres pilares. Los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior pasaron a ser políticas de la Unión completamente integradas, que se rigen generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo sigue actuando según unas normas específicas cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

La antigua fórmula de la troika ha sido sustituida por un sistema nuevo: bajo la presidencia permanente del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ahora el Consejo de Asuntos Exteriores debe colaborar estrechamente con la Comisión. Además, cuenta con la asistencia de su Secretaría General y del Servicio Europeo de Acción Exterior.

## ORGANIZACIÓN

### A. Composición

#### 1. Miembros

El Consejo se compone de «un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente» (artículo 16, apartado 2, del TUE).

#### 2. Presidencia

La presidencia de las formaciones, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, recae en el representante del Estado miembro que ocupa la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Esta se ejerce por rotación durante un período de seis meses, según un orden que determina el Consejo por unanimidad (artículo 16, apartado 9, del TUE). La presidencia de todas las formaciones del Consejo, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores, está desempeñada por grupos preestablecidos de tres Estados



miembros durante un período de dieciocho meses, en el que cada miembro del grupo ocupa la presidencia durante seis meses.

Durante los próximos cinco años, los Estados miembros ocuparán la presidencia por el siguiente orden: Suecia y España en 2023, Bélgica y Hungría en 2024, Polonia y Dinamarca en 2025, Chipre e Irlanda en 2026 y Lituania y Grecia en 2027. El Consejo Europeo puede cambiar el orden de las presidencias (artículo 236, letra b), del TFUE).

### 3. Órganos preparatorios

Un comité compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe (artículo 240 del TFUE). Este comité, conocido como «Coreper», está presidido por un representante del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo de Asuntos Generales, es decir, la presidencia de turno. Sin embargo, el Comité Político y de Seguridad, que sigue la evolución de la situación internacional en materia de política exterior y de seguridad común, está presidido por un representante del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Coreper se reúne cada semana para preparar la actividad del Consejo y coordinar las actividades vinculadas a la codecisión con el Parlamento. Se divide en dos grupos: el Coreper I (compuesto por representantes permanentes adjuntos que preparan los trabajos relativos a los ámbitos más técnicos, entre ellos agricultura, empleo, educación y medio ambiente) y el Coreper II (que se ocupa de temas más relacionados con la «alta política», es decir, asuntos exteriores, económicos y monetarios, y justicia y asuntos de interior). En su labor de preparación, el Coreper recibe la asistencia de aproximadamente una decena de comités y un centenar de grupos de trabajo especializados.

### B. Funcionamiento

Según el asunto de que se trate, el Consejo adopta decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad (1.2.3 y 1.2.4). Cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, sus reuniones están abiertas al público (artículo 16, apartado 8, del TUE). El Consejo nombra a su secretario general en aplicación del artículo 240 del TFUE. Sus reuniones se celebran en Bruselas, pero también en Luxemburgo (sesiones de abril, junio y octubre). Actualmente, existen diez formaciones del Consejo, tres de las cuales se reúnen periódicamente (Asuntos Generales, Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin)).

#### 1. Mayoría simple

La mayoría simple supone que una decisión se toma cuando cuenta con más votos a favor que en contra. A tal efecto, cada miembro del Consejo dispone de un voto. Por lo tanto, se alcanza la mayoría simple cuando catorce miembros del Consejo votan a favor. La norma de la mayoría simple se aplica salvo disposición contraria del Tratado (artículo 238, apartado 1, del TFUE). Por tanto, se trata del proceso decisorio por defecto. No obstante, en realidad solo se aplica a unos pocos asuntos: el Reglamento interno del Consejo, la organización de la Secretaría General del Consejo y los estatutos de los comités previstos en el Tratado.



## 2. Mayoría cualificada

### a. Mecanismo

La norma de la mayoría cualificada del Consejo se encuentra contemplada en el Tratado de Lisboa, en el artículo 16, apartado 4, párrafo primero, del TUE. En virtud de este artículo, para obtener una mayoría cualificada es necesario el voto favorable de al menos el 55 % de los miembros del Consejo, quienes deben representar, como mínimo, el 65 % de la población de la Unión. En la práctica, esto quiere decir que están representados, al menos, quince de los veintisiete Estados miembros. En los casos en que la propuesta no proceda de la Comisión o del alto representante, se aplica la denominada norma de la «mayoría cualificada reforzada», en virtud de la cual el porcentaje exigido de miembros del Consejo que deben votar a favor es del 72 %, que debe representar al menos a veinte de los veintisiete Estados miembros y reunir de nuevo, como mínimo, el 65 % de la población de la Unión.

### b. Ámbito de aplicación

El Tratado de Lisboa ha ampliado de nuevo el ámbito de aplicación de la toma de decisiones por mayoría cualificada. La votación por mayoría cualificada se introduce o se amplía en el caso de sesenta y ocho bases jurídicas, la mayoría de las veces acompañada del procedimiento legislativo ordinario (incluidas muchas áreas del antiguo tercer pilar). Asimismo, la votación por mayoría cualificada se aplica en la designación del presidente y de los miembros de la Comisión, así como de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité Europeo de las Regiones ([1.2.3](#) y [1.2.4](#)).

## 3. Unanimidad

El Tratado solo exige la unanimidad para un número reducido de asuntos, como fiscalidad o política social. Esto lo mantuvo el Tratado de Lisboa. En el artículo 48, apartado 7, del TUE, se prevé una «cláusula pasarela» general que concierne a todas las políticas de la Unión en virtud de la cual se puede, siempre que se cumplan determinadas condiciones, dejar de seguir el procedimiento legislativo dispuesto en un principio en los Tratados, permitiéndose de este modo al Consejo adoptar una decisión en ciertas materias por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad: estas cláusulas pasarela permiten pasar del procedimiento legislativo especial al ordinario y de la unanimidad al voto por mayoría cualificada. Aun en este caso, únicamente puede activarse una cláusula pasarela si el Consejo o el Consejo Europeo así lo deciden por unanimidad, por lo que todos los Estados miembros han de estar de acuerdo para su activación.

En su [discurso sobre el estado de la Unión de 2018](#), el presidente Juncker anunció una evaluación integral de las cláusulas pasarela. A raíz de ello, la Comisión ha presentado hasta la fecha cuatro Comunicaciones en materia de [política exterior y de seguridad común](#) (septiembre de 2018), [fiscalidad](#) (enero de 2019), [energía y clima](#) (abril de 2019) y [política social](#) (2019).

En general, el Consejo tiende a buscar la unanimidad, incluso en asuntos en los que no es necesaria. Esta preferencia se remonta al compromiso de Luxemburgo de 1966, con el que se zanjó un conflicto surgido entre Francia y los demás Estados miembros cuando la primera se negó a pasar de la unanimidad al voto por mayoría cualificada en una serie de asuntos. El texto del compromiso contempla lo siguiente: «Cuando, en el caso de decisiones que puedan adoptarse por mayoría a propuesta de la Comisión,



estén en juego los intereses fundamentales de uno o varios socios, los miembros del Consejo tratarán, en un plazo razonable, de encontrar soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad».

En 1994 se halló una solución análoga: el denominado «compromiso de Ioánnina» tenía por objetivo proteger a los Estados miembros que estaban cerca de constituir una minoría de bloqueo, al disponer que, si dichos Estados expresaban su intención de oponerse a la toma de una decisión por parte del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo que estuviera a su alcance, dentro de un plazo de tiempo razonable, por lograr una solución satisfactoria para la gran mayoría de Estados miembros.

De conformidad con el artículo 48 del TUE, la unanimidad es imprescindible en toda revisión de los Tratados constitutivos, lo que se ha visto como un importante obstáculo a la reforma de una Unión con veintisiete Estados miembros. Hay Estados miembros que han cerrado acuerdos internacionales al margen del ordenamiento jurídico de la Unión al objeto de sortear este requisito de unanimidad. La primera ocasión en la que esto se produjo fue debido a la crisis del euro con la adopción, en 2012, del [Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria \(Pacto Presupuestario\)](#) y el [Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad \(MEDE\)](#), así como el [Acuerdo intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución \(Acuerdo FUR\)](#), de 2014. De conformidad con su artículo 14, apartado 3, el Pacto Presupuestario se aplica a partir de su fecha de entrada en vigor solo a aquellos Estados que lo hayan ratificado. Al ser necesaria la ratificación de únicamente doce países de la zona del euro, se establece como condición para su entrada en vigor contar con la aprobación de una minoría de los Estados miembros.

En las circunstancias de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y la pandemia de COVID-19, el Parlamento propuso, en su [Resolución sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#), que se confieran «mayores competencias a la Unión en caso de amenazas para la salud transfronterizas» y pedido que se active «la “cláusula pasarela” general, con el fin de facilitar el proceso de toma de decisiones en todas las cuestiones que puedan contribuir a hacer frente a los retos de la actual crisis sanitaria». En su [Resolución, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una Convención para la revisión de los Tratados](#), el Parlamento presentó al Consejo propuestas para la modificación de los Tratados con arreglo al procedimiento de revisión ordinario que establece el artículo 48 del TUE. Las modificaciones propuestas permitirían que las decisiones del Consejo se adoptaran por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como la adopción de sanciones y en caso de emergencia.

En su [discurso en el acto de clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#), celebrado el 9 de mayo de 2022, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, reafirmó la voluntad de la Comisión de aplicar las propuestas de los ciudadanos adoptadas para superar el bloqueo de la votación por unanimidad. Según la Comisión, «ahora depende de nosotros elegir la forma más directa de lograrlo, bien utilizando todos los límites de lo que podemos hacer en el marco de los Tratados, bien, sí, modificando los Tratados en caso necesario». El 11 de julio de 2023, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la UE](#), en la que propone que se activen cláusulas pasarela en algunos ámbitos



políticos prioritarios, en particular la política exterior y de seguridad común, la política energética y las cuestiones fiscales con una dimensión medioambiental.

Eeva Pavy  
10/2023



## 1.3.8. LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión es la institución de la Unión que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa e importantes poderes ejecutivos en ámbitos como la competencia y el comercio exterior. Es el principal órgano ejecutivo de la Unión Europea y está formada por un colegio de comisarios compuesto por un representante por Estado miembro. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión y el respeto de los Tratados por los Estados miembros; además, preside los comités competentes para la aplicación del Derecho de la Unión. Se ha sustituido el antiguo sistema de comitología por nuevos instrumentos jurídicos, a saber, los actos de ejecución y los actos delegados.

### BASE JURÍDICA

Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 234, 244 a 250, 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el [Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas](#) («Tratado de Fusión»)[1].

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En los inicios, cada Comunidad estaba dotada de su propio ejecutivo: una Alta Autoridad para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (1951) y una Comisión para cada una de las dos Comunidades creadas por el Tratado de Roma (1957), esto es, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Mediante el Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965, tanto las estructuras ejecutivas de la CECA, la CEE y Euratom como los presupuestos de dichas instituciones (siendo el más importante el de la Comisión) se fusionaron en una sola Comisión de las Comunidades Europeas (1.1.2). Cuando el Tratado CECA expiró cincuenta años después de su creación, en 2002, se decidió[2] que los activos de la CECA debían volver a la Comisión, que sería responsable de liquidar las operaciones pendientes, gestionar los activos de la CECA y garantizar la financiación de actividades de investigación en sectores relacionados con la industria del carbón y del acero.

### COMPOSICIÓN Y ESTATUTO

#### A. Número de miembros

Durante muchos años, la Comisión estuvo compuesta por al menos uno y no más de dos comisarios por cada Estado miembro. En un principio, el Tratado de Lisboa preveía, a partir del 1 de noviembre de 2014, un número de comisarios correspondiente a dos tercios del número de Estados miembros. Paralelamente, se introducía un elemento de flexibilidad al conceder al Consejo Europeo la posibilidad de determinar el número definitivo de comisarios (artículo 17, apartado 5, del TUE). En 2009, el Consejo

[1]DO 152 de 13.7.1967, p. 2.

[2]Decisión 2003/78/CE del Consejo, de 1 de febrero de 2003, por la que se establecen las directrices técnicas plurianuales para el programa de investigación del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (DO L 29 de 5.2.2003, p. 28).



Europeo decidió que el número de miembros de la Comisión continuase siendo igual al número de Estados miembros.

## **B. Procedimiento de designación**

El Tratado de Lisboa establece que el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas (tal y como se establece en la Declaración n.º 11 relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea aneja al Tratado de Lisboa), propondrá al Parlamento un candidato a presidente de la Comisión por mayoría cualificada. El Parlamento elige al candidato por mayoría de los miembros que lo componen (artículo 17, apartado 7, del TUE).

El Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo»), por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente electo, aprueba la lista de las demás personalidades que se proponga designar miembros de la Comisión, de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

El presidente y los demás miembros de la Comisión, incluido el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento y, a continuación, son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

Desde el Tratado de Maastricht, el mandato de comisario coincide con la legislatura del Parlamento, que es de cinco años y es renovable.

## **C. Obligación de rendir cuentas**

### **1. Responsabilidad personal (artículo 245 del TFUE)**

Los miembros de la Comisión:

- ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Unión. En particular, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo externo; y
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.

Todo miembro de la Comisión que haya incumplido alguna de las obligaciones mencionadas o cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo o de la propia Comisión (artículo 247 del TFUE).

### **2. Responsabilidad colectiva**

La Comisión es responsable colectivamente ante el Parlamento, en virtud del artículo 234 del TFUE. Si este último aprueba una moción de censura en contra de la Comisión, todos sus miembros deben dimitir colectivamente de sus cargos, incluido el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en lo que respecta a sus funciones en la Comisión.

## **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

La Comisión desempeña sus funciones bajo la orientación política de su presidente, que decide sobre su organización interna. El presidente reparte los distintos sectores de actividad entre los comisarios. De este modo, se asigna a cada comisario la responsabilidad de un sector político determinado y la autoridad sobre los departamentos administrativos correspondientes. Previa aprobación del Colegio, el presidente nombra a los vicepresidentes de entre los comisarios. El alto representante



es automáticamente vicepresidente de la Comisión. Todo miembro de la Comisión debe presentar su dimisión si el presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pide.

La Comisión dispone de una Secretaría General que comprende treinta y tres direcciones generales encargadas de desarrollar, gestionar y ejecutar las políticas, la legislación y la financiación de la Unión. Además, existen veinte departamentos especializados (servicios y agencias) que se ocupan de cuestiones *ad hoc* u horizontales. Entre ellos figuran la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, el Servicio Jurídico, los Archivos Históricos, la Oficina de Publicaciones, el Centro Europeo de Estrategia Política, y el Grupo de Trabajo sobre las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50. También existen seis agencias ejecutivas, como la Agencia Ejecutiva de Investigación, que desempeñan tareas que la Comisión ha delegado en ellas, pero tienen su propia personalidad jurídica. Salvo algunas excepciones, la Comisión toma sus decisiones por mayoría (artículo 250 del TFUE).

La Comisión se reúne todas las semanas para debatir cuestiones sensibles desde el punto de vista político y aprobar las propuestas que deben acordarse por procedimiento oral, mientras que los asuntos menos sensibles se aprueban por procedimiento escrito. Las medidas relativas a la gestión o la administración se pueden adoptar mediante un sistema de delegación de poderes, por el que el Colegio faculta a uno de sus miembros para adoptar decisiones en su nombre (sistema especialmente importante en ámbitos como las ayudas agrícolas o las medidas antidumping), o mediante la subdelegación, por la que la adopción de decisiones se delega en un nivel administrativo, normalmente en los directores generales.

## ATRIBUCIONES

### A. Derecho de iniciativa

Por regla general, la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa en el proceso legislativo de la Unión (artículo 17, apartado 2, del TUE). Así pues, elabora las propuestas legislativas que han de aprobar las dos instituciones con competencias de toma de decisiones, que son el Parlamento Europeo y el Consejo.

#### 1. Plena iniciativa: facultad de presentación de propuestas

##### a. Iniciativa legislativa

La facultad de presentación de propuestas constituye la modalidad completa del derecho de iniciativa, en la medida en que, por una parte, siempre es exclusiva y, por otra, es relativamente restrictiva para la autoridad que toma las decisiones, que no puede decidir en ausencia de propuesta ni sobre bases distintas de la propuesta presentada.

La Comisión elabora y presenta al Consejo y al Parlamento todas las propuestas legislativas (reglamentos y directivas) que la aplicación de los Tratados requiera ([1.2.3](#)).

##### b. Iniciativa presupuestaria

La Comisión elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE ([1.2.5](#)). Cada año, cada institución de la Unión, a excepción de la Comisión, elabora un estado de previsiones de sus ingresos y gastos, que remite a la Comisión antes del 1 de julio (artículo 39,



apartado 1, del Reglamento Financiero). Asimismo, cada órgano creado en virtud de los Tratados que esté dotado de personalidad jurídica y que reciba una contribución con cargo al presupuesto remite a la Comisión un estado de previsiones a más tardar el 31 de enero de cada año. A continuación, la Comisión remite los estados de previsiones de las agencias de la Unión al Parlamento y al Consejo, y propone el importe de la contribución para cada órgano de la Unión y el número de empleados que considera necesarios para el ejercicio siguiente.

Por lo que se refiere al sistema de recursos propios de la Unión, la Decisión de base sobre los Recursos Propios debe ser adoptada por unanimidad por el Consejo, a propuesta de la Comisión (artículo 17 del TUE) y previa consulta al Parlamento, con arreglo a un procedimiento legislativo especial. Se pueden establecer nuevas categorías de recursos propios y suprimir las existentes en cualquier momento (artículo 311, párrafo 3, del TFUE), pero las decisiones correspondientes solo se pueden adoptar sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 17, apartado 2, del TUE). Asimismo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas, el Consejo fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales se ponen a disposición del presupuesto de la Unión los ingresos presupuestarios (artículo 322, apartado 2, del TFUE).

### c. Relaciones con terceros países

Actuando por mandato del Consejo, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos internacionales con arreglo a los artículos 207 y 218 del TFUE, que, a continuación, se someten al Consejo para su celebración. Esto incluye las negociaciones de adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6, apartado 2, del TUE). El alto representante negocia los acuerdos en materia de política exterior y de seguridad. En virtud del artículo 50 del TUE y del artículo 218, apartado 3, del TFUE, la Comisión también presenta recomendaciones sobre la apertura de negociaciones en relación con la retirada de la Unión.

## 2. Iniciativa limitada: facultad de recomendación o de dictamen

### a. En el contexto de la unión económica y monetaria (2.6.2)

La Comisión desempeña un papel importante en la gestión de la unión económica y monetaria (UEM). En concreto, presenta al Consejo:

- recomendaciones para la elaboración de un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y advertencias si dichas políticas comportan un riesgo de incompatibilidad con las orientaciones (artículo 121, apartado 4, del TFUE);
- propuestas de evaluación para que el Consejo pueda determinar si un Estado miembro presenta un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE);
- recomendaciones sobre las medidas que cabe adoptar en caso de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro no perteneciente a la zona del euro, de conformidad con el artículo 143 del TFUE;
- recomendaciones para el establecimiento del tipo de cambio entre la moneda única y las otras monedas, y la formulación de orientaciones generales para la política de tipos de cambio, de conformidad con el artículo 219 del TFUE;



- evaluaciones de los planes nacionales de acción y proyectos de recomendaciones para cada país en el marco del Semestre Europeo.

**b.** En el marco de la política exterior y de seguridad común

En este ámbito se han transferido numerosas competencias de la Comisión al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). No obstante, la Comisión puede apoyar al alto representante cuando plantee al Consejo cualquier decisión relacionada con la política exterior y de seguridad común (artículo 30 del TUE). El alto representante es, al mismo tiempo, vicepresidente de la Comisión.

**B.** Competencias de control de la aplicación del Derecho de la Unión

Los Tratados confían a la Comisión el cometido de velar por su buena aplicación y por la de las decisiones tomadas para este fin (Derecho derivado). Se trata de su función de «guardiana de los Tratados». Esta función la desempeña principalmente a través del procedimiento que se aplica a los Estados miembros que hayan incumplido una de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, previsto por el artículo 258 del TFUE.

**C.** Competencias de ejecución

**1.** Conferidas por los Tratados

Las principales son:

- la ejecución del presupuesto (artículo 17, apartado 1, del TUE, y artículo 317 del TFUE). Una vez adoptado el presupuesto, a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente cada Estado miembro efectúa los pagos adeudados a la Unión<sup>[3]</sup> mediante contribuciones mensuales al presupuesto de la Unión que se depositan en una cuenta bancaria a nombre de la Comisión Europea en el Ministerio de Hacienda nacional o en el Banco Central;
- la facultad de autorizar a los Estados miembros a que tomen las medidas de salvaguardia previstas por los Tratados, en particular en períodos de transición (por ejemplo, artículo 201 del TFUE);
- las facultades en materia de competencia, en particular el control de las ayudas estatales conforme al artículo 108 del TFUE.

En los paquetes de rescate financiero relacionados con la crisis de la deuda de algunos Estados miembros, la Comisión es responsable de la gestión de los fondos obtenidos y garantizados por el presupuesto de la Unión. Asimismo, posee atribuciones para modificar el procedimiento de votación del Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para que pase de la unanimidad a la mayoría cualificada especial (85 %) cuando la Comisión concluya (conjuntamente con el BCE) que la no adopción de una decisión de conceder asistencia financiera amenazaría la sostenibilidad económica y financiera de la zona del euro (artículo 4, apartado 4, del Tratado MEDE) (2.6.8).

---

[3] Tal como se estipula en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39).



## 2. Delegadas por el Parlamento y el Consejo

De conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión ejerce las competencias que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos adoptados por el Parlamento y el Consejo.

El Tratado de Lisboa introdujo nuevas «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 y Reglamento (UE) n.º 182/2011), que sustituyen los antiguos mecanismos de los comités por dos nuevos instrumentos, a saber, el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen. Se incluye formalmente el derecho de control del Parlamento y del Consejo y, en casos de conflicto, se contempla un procedimiento de recurso.

## 3. Actos delegados

El Tratado de Lisboa también introdujo una nueva categoría de disposiciones jurídicas, que se sitúan entre los actos legislativos y los actos de ejecución. Estos «actos no legislativos delegados» (artículo 290 del TFUE) son «actos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo» (también denominado «acto de base»). En principio, el Parlamento tiene los mismos derechos de supervisión que el Consejo.

### D. Competencias de regulación y consulta

Los Tratados rara vez atribuyen a la Comisión plenas competencias de regulación. No obstante, un ejemplo de ello es el artículo 106 del TFUE, que habilita a la Comisión para que vele por la aplicación de las normas de la Unión en relación con las empresas públicas y las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Asimismo, se contempla que, cuando sea necesario, la Comisión elabore directivas o decisiones apropiadas destinadas a los Estados miembros.

Los Tratados atribuyen a la Comisión competencias para formular recomendaciones o presentar informes y dictámenes en numerosos casos. Asimismo, prevén su consulta para la adopción de determinadas decisiones, como las decisiones de admisión de nuevos miembros a la Unión (artículo 49 del TUE). La Comisión también es consultada, en particular, sobre modificaciones de los estatutos de otras instituciones y órganos, como el Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y el Estatuto del Tribunal de Justicia.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

La Comisión es el principal interlocutor del Parlamento en asuntos legislativos y presupuestarios. El control parlamentario del programa de trabajo de la Comisión y su ejecución ha adquirido una importancia cada vez mayor a la hora de garantizar una mayor legitimidad democrática para la gobernanza de la Unión. El proyecto de presupuesto anual es una propuesta que contiene el proyecto de presupuesto que ha de presentarse al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 1 de septiembre del ejercicio que precede al de su ejecución (año n-1). La Comisión también remite la propuesta, a título informativo, a los Parlamentos nacionales. Por otra parte, la Comisión elabora su propio estado de previsiones, que también remite por separado



al Parlamento y al Consejo para su aprobación. De conformidad con el artículo 319 del TFUE, el Parlamento tiene derecho a aprobar la gestión de la Comisión.

La Decisión sobre los recursos propios se adopta con arreglo a un procedimiento legislativo especial (artículo 289, apartado 2, del TFUE), a propuesta de la Comisión (artículo 311, apartado 2, del TFUE) y previa **consulta al Parlamento**. Mientras que la Decisión de base sobre los recursos propios se adopta en el marco de este procedimiento de consulta, las medidas de ejecución correspondientes (de conformidad con el artículo 291, apartado 2, del TFUE) son adoptadas por el Consejo, previa **aprobación del Parlamento**, sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 311, apartado 3, del TFUE).

La Comisión Europea debe mantener un diálogo continuo con el Parlamento Europeo a lo largo de todo su mandato, empezando por las [audiencias de los comisarios propuestos](#) y continuando con los [compromisos específicos](#) contraídos en dichas audiencias, el [seguimiento a medio mandato de dichos compromisos](#) y el diálogo estructurado sistemático con comisiones parlamentarias específicas.

En virtud del Tratado de Maastricht, reforzado por el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo dispone de un derecho de iniciativa legislativa que le permite pedir a la Comisión que presente una propuesta. El Parlamento Europeo también puede introducir obligaciones de presentación de información en su legislación, lo que obliga a la Comisión Europea a presentar informes de ejecución.

En ocasiones, la Comisión Europea incumple las solicitudes de propuestas del Parlamento Europeo (como en el caso de la [Recomendación del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2023, al Consejo y a la Comisión a raíz del examen de las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el uso del programa espía de vigilancia Pegasus y otros programas equivalentes](#)) o retrasa la presentación de importantes informes de ejecución (por ejemplo, el primer informe sobre la aplicación y el funcionamiento de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal<sup>[4]</sup>).

Después de que el asunto Schrems II condujera a la invalidación de la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1250 de la Comisión sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU., debido a la preocupación de que los ciudadanos de la Unión no estuvieran protegidos en los intercambios transatlánticos de datos, el Parlamento Europeo criticó el hecho de que la Comisión hubiera antepuesto las relaciones con los Estados Unidos a los intereses de los ciudadanos de la Unión, y que la Comisión hubiera dejado así la tarea de defender la legislación de la Unión a los ciudadanos particulares<sup>[5]</sup>. A pesar de estas críticas, y de otra [Resolución](#) del Parlamento, donde se concluía que el Marco de Privacidad de Datos UE-EE. UU. no garantizaba un nivel de protección sustancialmente equivalente, el 10 de julio de 2023, la Comisión adoptó su tercera [Decisión](#) relativa a la adecuación del nivel de protección de los datos personales en el Marco de Privacidad de Datos UE-EE. UU.

---

[4] Vogiatzoglou, P. et al.: [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) (Evaluación de la aplicación de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal), Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, diciembre de 2022.

[5] [Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2020, Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Limited y Maximilian Schrems \(«Schrems II»\)](#), Asunto C-311/18 (DO C 15, de 12.1.2022, p. 176), apartado 28.



Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 1.3.9. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es una de las siete instituciones de la Unión. Está integrado por dos órganos jurisdiccionales: el [Tribunal de Justicia](#) propiamente dicho y el [Tribunal General](#). Es competente para la jurisdicción de la Unión Europea. Estos tribunales garantizan la correcta interpretación y aplicación del Derecho primario y del Derecho derivado de la Unión en su territorio. Controlan la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y determinan si los Estados miembros han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho primario y del Derecho derivado. Asimismo, el Tribunal de Justicia interpreta el Derecho de la Unión a petición de los jueces nacionales.

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

#### A. Base jurídica

- Artículo 19 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE), artículos 251 a 281 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE), artículo 136 del Tratado Euratom y [Protocolo n.º 3, anejo a los Tratados, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(el Estatuto\)](#);
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#);
- Presupuesto de la Unión (sección 4).

#### B. Composición y Estatuto

##### 1. Composición

###### a. Número de miembros (artículo 19 del TUE y artículo 252 del TFUE)

Un juez por Estado miembro (27). El Tribunal de Justicia está asistido por once abogados generales. Los jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos un presidente y un vicepresidente por un período de tres años renovable.

###### b. Requisitos (artículo 19 del TUE y artículo 253 del TFUE)

- Los jueces y los abogados generales deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o ser jurisperitos de reconocida competencia;
- deben ofrecer, asimismo, garantías absolutas de independencia.

###### c. Procedimiento de designación (artículo 253 del TFUE)

Cuando se acerca el término del mandato de los jueces y de los abogados generales, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros proceden a la designación de los jueces o abogados generales del Tribunal de Justicia de común acuerdo tras consultar al comité encargado de evaluar la idoneidad de los candidatos (artículo 255 del TFUE).



## 2. Características del mandato

### a. Duración (artículo 253 del TFUE y Estatuto)

Seis años. Renovación parcial cada tres años, en la que se renuevan de modo alternativo la mitad de los jueces y de los abogados generales. Los jueces y los abogados generales salientes pueden ser designados de nuevo.

### b. Privilegios e inmunidades (Estatuto)

Los jueces y los abogados generales gozan de inmunidad de jurisdicción. Después de haber cesado en sus funciones, continúan gozando de inmunidad respecto de los actos que realizaron en el ejercicio de sus funciones. Solo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime del Tribunal de Justicia.

### c. Obligaciones (Estatuto)

Jueces y abogados generales:

- deben prestar juramento (independencia, imparcialidad y mantenimiento del secreto de las deliberaciones) antes de entrar en funciones;
- no pueden ejercer ninguna función política o administrativa ni ninguna actividad profesional;
- se comprometen a respetar las obligaciones derivadas de su cargo.

## C. Organización y funcionamiento (artículo 253 del TFUE y Estatuto)

### 1. Organización interna

El Estatuto se establece en un protocolo anejo a los Tratados (artículo 281 del TFUE). El Tribunal de Justicia elige un presidente y un vicepresidente de entre sus miembros por un período de tres años renovable (artículo 9 bis del Protocolo n.º 3). El presidente dirige el trabajo del Tribunal y preside las audiencias y deliberaciones del Pleno o de la Gran Sala. El vicepresidente asiste al presidente en el ejercicio de sus funciones y ocupa su puesto en caso de necesidad. El Tribunal de Justicia nombra a su secretario. El secretario actúa como secretario general de la institución y dirige sus oficinas bajo la autoridad del presidente del Tribunal.

### 2. Funcionamiento

El Tribunal de Justicia establece su Reglamento de Procedimiento, que requiere la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. El Tribunal actúa en Pleno de veintisiete jueces, en Gran Sala de quince jueces o en salas de tres o cinco jueces. La institución se financia con cargo al presupuesto de la Unión, en el que tiene una sección propia específica (sección 4).

## D. Resultados

El Tribunal de Justicia ha demostrado ser uno de los motores del proceso de integración europea.

### 1. Cuestiones generales

La sentencia de 15 de julio de 1964, en el asunto Costa/ENEL, fue fundamental para definir el Derecho comunitario como sistema independiente que prevalece sobre las disposiciones legales nacionales, al establecer el principio de la primacía del Derecho



de la UE<sup>[1]</sup>. De forma similar, la sentencia de 5 de febrero de 1963, en el asunto Van Gend & Loos, estableció el principio de que la legislación de la Unión era directamente aplicable en los tribunales de los Estados miembros. Otras resoluciones importantes son las relativas a la protección de los derechos humanos, como la sentencia de 14 de mayo de 1974, en el asunto Nold, en la que el Tribunal de Justicia declaró que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza el Tribunal (4.1.2).

## 2. Materias específicas

- Derecho de establecimiento: sentencia de 8 de abril de 1976, en el asunto Royer, en la que el Tribunal de Justicia confirmó el derecho de los nacionales de un Estado miembro a residir en el territorio de otro, con independencia del permiso de residencia que pueda concederles el país de acogida.
- Libre circulación de mercancías: sentencia de 20 de febrero de 1979, en el asunto Cassis de Dijon, en la que el Tribunal de Justicia declaró que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser, en principio, admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.
- Competencias exteriores de la Comunidad: sentencia del Acuerdo europeo sobre transportes por carretera, de 31 de marzo de 1971, en el asunto Comisión/ Consejo, en la que reconoció a la Comunidad la competencia para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos que son objeto de normas comunitarias.
- Sentencias recientes en las que se establece la obligación de reparación del perjuicio a los Estados miembros que no hayan incorporado una Directiva al Derecho nacional o que no lo hayan hecho en el plazo señalado.
- Diversas sentencias en materia de seguridad social y de competencia.
- Jurisprudencia en relación con infracciones del Derecho de la Unión cometidas por los Estados miembros, actividad que es indispensable para el buen funcionamiento del mercado común.
- Protección de datos: sentencias sobre el puerto seguro en el asunto [Schrems I](#) (2015) y sobre el Escudo de la privacidad UE-EE. UU. en [Schrems II](#) (2020), que invalidaban las [Decisiones de adecuación](#) de la Comisión sobre los Estados Unidos con el objetivo de proteger los principios fundamentales del Derecho europeo y garantizar un sólido conjunto de requisitos de protección de datos.

Uno de los principales méritos del Tribunal de Justicia ha sido enunciar el principio de que los Tratados de la Unión no deben interpretarse de manera rígida, sino que deben considerarse teniendo en cuenta el estado de integración y los objetivos establecidos por los propios Tratados. Este principio ha permitido a la Unión legislar en determinados ámbitos que no son objeto de disposiciones concretas en los Tratados, por ejemplo, el de la lucha contra la contaminación (sentencia de 13 de septiembre de 2005, asunto C-176/03: el Tribunal permitió a la Unión adoptar normas en el ámbito penal cuando las estimara «necesarias» para alcanzar el objetivo perseguido en materia de protección medioambiental).

---

[1] Ziller J.: *La primauté du droit de l'Union européenne* (La primacía del Derecho de la Unión Europea), Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, mayo de 2022.



En 2022 se presentaron 806 asuntos ante el Tribunal de Justicia, entre ellos, 546 procedimientos prejudiciales, 37 acciones directas y 209 recursos contra resoluciones del Tribunal General. Se han resuelto 808 asuntos, entre ellos, 564 procedimientos prejudiciales, 36 acciones directas y 196 recursos contra resoluciones del Tribunal General. Los Estados miembros de los que proceden la mayoría de las peticiones son Alemania (98), Italia (63), Bulgaria (43) y España (41). La duración media de los procedimientos fue de 16,4 meses<sup>[2]</sup>. A 31 de diciembre de 2022 había 1 111 asuntos pendientes.

## EL TRIBUNAL GENERAL

### A. Base jurídica

Artículos 254 a 257 del TFUE, artículo 40 del Tratado Euratom y título IV del Protocolo n.º 3, anejo a los Tratados, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### B. Composición y Estatuto (artículo 254 del TFUE)

#### 1. Composición

##### a. Número (artículo 19 del TUE y artículo 254 del TFUE)

El artículo 254 del TFUE estipula que el número de jueces será fijado por el Estatuto. El [artículo 48 del Protocolo n.º 3 sobre dicho Estatuto, modificado en último lugar por el Reglamento \(UE, Euratom\) 2016/1192, de 6 de julio de 2016](#), estipula que el Tribunal General estará compuesto por dos jueces por Estado miembro (actualmente 54). Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité responsable de emitir una opinión sobre la idoneidad de los candidatos para ejercer las funciones de juez. La duración de su mandato es de seis años y es renovable. Los jueces podrán ser llamados a desempeñar las funciones de abogado general, ya que, al contrario del Tribunal de Justicia, el Tribunal General no cuenta con abogados generales permanentes.

##### b. Requisitos

Idénticos a los del Tribunal de Justicia (artículo 19 del TUE). Para su nombramiento al Tribunal General, los candidatos deben poseer las capacidades exigidas para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales.

##### c. Procedimiento de designación

Idéntico al del Tribunal de Justicia.

#### 2. Características del mandato

Idénticas a las del Tribunal de Justicia.

### C. Organización y funcionamiento

Los jueces eligen a su presidente de entre sus miembros por un período de tres años, y a su secretario por un mandato de seis años, aunque el Tribunal General hace uso de los servicios del Tribunal de Justicia para sus necesidades administrativas y lingüísticas.

---

[2] TJUE, Informe anual 2022.



El Tribunal General establece su [Reglamento de Procedimiento](#) de acuerdo con el Tribunal de Justicia (párrafo quinto, artículo 254, del TFUE). El Tribunal General actúa en salas de tres o cinco jueces. El Tribunal General actúa en Pleno, en Gran Sala o como órgano unipersonal. Más del 80 % de los asuntos sometidos al Tribunal General son juzgados por una sala de tres jueces. Las enmiendas recientes al Reglamento de Procedimiento (abril 2023) permiten la participación en una vista por videoconferencia (artículo 107 bis del Reglamento de Procedimiento). También se insertará el nuevo concepto de «asunto piloto» (artículo 71 bis del Reglamento de Procedimiento), que plantea la misma cuestión de Derecho. Si se cumplen las condiciones, uno de los asuntos puede identificarse como asunto piloto y el resto pueden suspenderse.

Podrán presentarse procedimientos ante el Tribunal General, en primera instancia, principalmente en recursos directos presentados por personas físicas o jurídicas, cuando estén implicados directa o individualmente, y por los Estados miembros contra actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como en recursos directos que tengan por objeto la reparación de un perjuicio ocasionado por las instituciones o su personal. Las resoluciones del Tribunal General que se limiten a cuestiones de Derecho pueden ser recurridas ante el Tribunal de Justicia. De media, alrededor del 30 % de las resoluciones del Tribunal General son impugnadas.

El Parlamento y el Consejo podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General encargados de conocer en primera instancia determinadas categorías de recursos o procedimientos interpuestos en materias específicas. Para crear estos tribunales, el Parlamento y el Consejo se pronuncian con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

En 2022, se presentaron 904 asuntos ante el Tribunal General y se completaron 858 asuntos, entre ellos, 792 acciones directas (270 sobre propiedad intelectual e industrial, 76 sobre ayudas estatales y competencia, 66 sobre la función pública de la Unión y 380 sobre otras acciones directas). Una parte que no pueda hacer frente a las costas procesales puede solicitar asistencia jurídica gratuita (54 casos en 2022). La duración media de los procedimientos fue de 16,2 meses. A 31 de diciembre de 2022 había 1 474 asuntos pendientes<sup>[3]</sup>.

## **EL ANTIGUO TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Creado en 2004, al Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea se encargaba de resolver los litigios entre las instituciones de la Unión y sus agentes, a falta de un órgano jurisdiccional nacional competente. En el marco de un incremento general en el número total de jueces del Tribunal de Justicia, el Tribunal de la Función Pública fue suprimido el 1 de septiembre de 2016 e integrado en el Tribunal General en virtud del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes](#). Los asuntos pendientes ante el Tribunal de la Función Pública el 31 de agosto de 2016 se remitieron al Tribunal General con efecto a partir del 1 de septiembre de 2016. El Tribunal General sigue tramitando estos asuntos en el estado en que se encontraran

---

[3] TJUE, Informe anual 2021.



en esa fecha, y las disposiciones procesales adoptadas en tales asuntos por el antiguo Tribunal de la Función Pública siguen siendo aplicables.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Ya en 1990, una resolución del Tribunal de Justicia sobre un recurso interpuesto por el Parlamento en el marco del procedimiento legislativo sobre la adopción de medidas sanitarias tras el accidente nuclear de Chernóbil reconoció al Parlamento Europeo la facultad de presentar ante él recursos de anulación con el fin de salvaguardar sus prerrogativas en el marco del procedimiento legislativo.

En virtud del artículo 257 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento y el Consejo deben pronunciarse mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.

En virtud del artículo 281 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden modificar el [Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (mediante un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo). Un ejemplo de esta actuación por parte del Parlamento es la [propuesta del propio Tribunal de Justicia](#), presentada el 26 de marzo de 2018, para modificar su Estatuto: se refiere a la posibilidad de introducir algunos cambios en el reparto de la jurisdicción relativa a las decisiones prejudiciales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

El Parlamento es una de las instituciones que según el artículo 263 del TFUE pueden interponer recurso (en calidad de parte) ante el Tribunal de Justicia.

De conformidad con el artículo 218, apartado 11, del TFUE, el Parlamento puede solicitar un dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional previsto con los Tratados. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados. Por ejemplo, en julio de 2019, el Parlamento solicitó un dictamen jurídico sobre la compatibilidad con los Tratados de las propuestas de adhesión de la Unión al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) ([Dictamen 1/19](#)).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los candidatos a juez o abogado general son evaluados previamente por un comité de siete personas, de las cuales una es propuesta por el Parlamento (artículo 255, párrafo segundo, del TFUE y artículo 128 del Reglamento interno del Parlamento) mediante una [Resolución](#) aprobada por el Pleno.

De conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, el Tribunal de Justicia presentó el 21 de diciembre de 2020 un [informe sobre el funcionamiento del Tribunal General](#), elaborado por consejeros externos. En particular, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 requería que el informe se centrara en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis jueces, en el



uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.

El 19 de septiembre de 2023, la Comisión de Asuntos Jurídicos (JURI) aprobó un [proyecto de informe](#) sobre una [propuesta de modificación del Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(TJUE\)](#). La propuesta tiene por objeto transferir del Tribunal de Justicia al Tribunal General la competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas en materias específicas y ampliar el requisito de obtener autorización para recurrir en el caso de los recursos de casación interpuestos contra determinadas resoluciones del Tribunal General. El informe de la Comisión JURI fue [presentado](#) al Pleno el 27 de septiembre de 2023, que confirmó el 4 de octubre de 2023 la decisión de la Comisión JURI de entablar negociaciones interinstitucionales.

Esta ficha temática la preparó el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 1.3.10. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En esta ficha se describen las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que está integrado por dos órganos jurisdiccionales, el [Tribunal de Justicia](#) propiamente dicho y el [Tribunal General](#), y ofrece distintas vías de recurso, tal y como se establece en el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el artículo 136 del Tratado Euratom y el [Protocolo n.º 3](#) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea anejo a los Tratados.

### TRIBUNAL DE JUSTICIA

**A.** Recursos directos contra Estados miembros o contra una institución, órgano u organismo de la Unión Europea

El Tribunal dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra Estados o instituciones que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión.

**1.** Recursos contra los Estados miembros por incumplimiento de una obligación

Estos recursos son interpuestos:

- bien por la Comisión, tras un procedimiento previo (artículo 258 del TFUE): oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado ([1.3.8](#));
- bien por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido el asunto a la Comisión (artículo 259 del TFUE).

Función del Tribunal:

- confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción;
- si la Comisión recurre al Tribunal y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria (suma a tanto alzado o multa coercitiva), cuyo importe será determinado por el Tribunal sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 260 del TFUE).

**2.** Recursos de anulación y por omisión interpuestos contra las instituciones de la Unión

Ámbito de aplicación: cuando el demandante solicita la anulación de una medida presuntamente contraria al Derecho de la Unión (anulación: artículo 263 del TFUE) o cuando, en violación de dicho Derecho, una institución, órgano u organismo de la Unión se haya abstenido de pronunciarse (artículo 265 del TFUE).

Interposición de recursos: pueden interponer recursos los Estados miembros, las propias instituciones o cualquier persona física o jurídica si el recurso se refiere a una medida (en particular, un reglamento, directiva o decisión) aprobada por una institución, órgano u organismo de la Unión y de la que dicha persona sea destinataria.



Función del Tribunal: el Tribunal declara la nulidad del acto o constata que ha habido una omisión, en cuyo caso la institución imputada estará obligada a adoptar las medidas necesarias para acatar la sentencia del Tribunal (artículo 266 del TFUE).

### 3. Otros recursos directos

Dado que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de todos los recursos a que se refieren los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, únicamente deben interponerse ante el Tribunal de Justicia los recursos contra las decisiones de la Comisión que impongan sanciones a las empresas (artículo 261), además de los que le tiene reservados el [Estatuto del Tribunal de Justicia](#) (en su versión modificada por el [Reglamento \(UE, Euratom\) 2019/629 de 17 de abril de 2019](#)). El artículo 51 del [Estatuto del Tribunal de Justicia](#) estipula que, no obstante de lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos:

- contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo, o de ambas instituciones conjuntamente, excepto:
  - las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 108, apartado 2, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
  - los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
  - los actos del Consejo mediante los que este ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

También quedan reservados a la competencia del Tribunal de Justicia los recursos contemplados en los citados artículos que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo, del Consejo, de estas dos instituciones conjuntamente o de la Comisión, o que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto o una abstención de pronunciarse del Banco Central Europeo.

**B.** Recursos indirectos: cuestiones relativas a la validez planteadas ante un órgano jurisdiccional nacional (artículo 267 del TFUE — cuestiones prejudiciales)

- Por lo general, los tribunales nacionales aplican ellos mismos el Derecho de la Unión cuando un asunto así lo exige. Sin embargo, cuando se plantee una cuestión relativa a la interpretación de dicho Derecho ante un órgano jurisdiccional nacional, este podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma (cuestión prejudicial). Si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia, este está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión acerca de la interpretación o validez de una disposición del Derecho de la Unión, generalmente en forma de decisión



judicial, de conformidad con las normas procesales nacionales. Sin embargo, en su sentencia de 11 de diciembre de 2018 en el asunto C-493/17 ([Weiss](#)), el Tribunal falló que «debe abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, [o] cuando el problema sea de naturaleza hipotética [...]». La Secretaría notifica el planteamiento de esta cuestión a las partes en el procedimiento nacional, así como a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea. Todos ellos disponen de dos meses para presentar sus observaciones escritas al Tribunal de Justicia.

### C. Competencia en segunda instancia

El Tribunal de Justicia es competente para examinar los recursos de casación que se limiten a cuestiones de Derecho y vayan dirigidos contra las sentencias y los autos del Tribunal General. Los recursos de casación no tienen efecto suspensivo.

Cuando se admita y estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General y resolverá él mismo el litigio, o devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado.

## RESULTADOS

El Tribunal de Justicia ha demostrado ser un factor muy importante —algunos incluso dirían que una fuerza impulsora— de la integración europea.

### A. En general

La sentencia de 5 de febrero de 1963 en el asunto 26-62 ([Van Gend & Loos](#)) estableció el principio de que la legislación comunitaria era directamente aplicable en los tribunales de los Estados miembros. De manera similar, la sentencia de 15 de julio de 1964 en el asunto 6-64 ([Costa/E.N.E.L.](#)) fue fundamental para definir el Derecho comunitario como un ordenamiento jurídico independiente con primacía sobre las disposiciones jurídicas nacionales. El Tribunal de Justicia siempre ha invocado la máxima autoridad para determinar la relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional. En los asuntos de referencia Van Gend & Loos y Costa/E.N.E.L., el Tribunal desarrolló las doctrinas fundamentales de la primacía del Derecho de la Unión. De acuerdo con estas doctrinas, el Derecho de la Unión tiene primacía absoluta sobre el Derecho nacional, y los tribunales nacionales deben tener en cuenta dicha primacía en sus resoluciones. En su sentencia de 17 de diciembre de 1970 en el asunto 11-70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) el Tribunal dictaminó que el Derecho de la Unión gozaba de primacía incluso frente a derechos fundamentales garantizados en las constituciones nacionales. En el punto 3 de los fundamentos de Derecho de este asunto, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «[I]a alegación de violaciones de los derechos fundamentales, tal como están formulados por la Constitución de un Estado miembro, o de los principios de una estructura constitucional nacional no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto en el territorio de dicho Estado». El Tribunal de Justicia ha confirmado estas doctrinas en asuntos posteriores (véanse el asunto 106/77, [Simmenthal](#) (1978), el asunto 149/79, [Comisión/Bélgica](#) (1980), los asuntos C-46/93 y C-48/93, [Brasserie du Pêcheur y Factortame II](#) (1996), el asunto C-473/93, [Comisión/Luxemburgo](#) (1996) y el asunto C-213/07, [Michaniki](#) (2008)). En esta jurisprudencia, el Tribunal ha desarrollado



instrumentos doctrinales para facilitar cierto margen de apreciación a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y tomar en serio sus intereses. A veces el Tribunal también ajusta implícitamente su propia jurisprudencia para tener en cuenta las preocupaciones de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Un hecho muy conocido al respecto es el desarrollo de jurisprudencia por parte del Tribunal en el ámbito de los derechos fundamentales bajo la presión de los tribunales de los Estados miembros: tras la fundación de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia se opuso inicialmente a la introducción de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario (asunto 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960)). Sin embargo, cuando los tribunales constitucionales de los Estados miembros se opusieron, el Tribunal cambió de rumbo. Anticipándose a las sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal Constitucional italiano, el Tribunal de Justicia declaró que los derechos fundamentales forman «parte integrante de los principios generales del Derecho» en el asunto [Internationale Handelsgesellschaft](#).

#### **B. En materias específicas**

- La protección de los derechos humanos incluye la sentencia de 14 de mayo de 1974 en el asunto 4-73 ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Comisión de las Comunidades Europeas](#)), en la que el Tribunal de Justicia declaró que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza ([4.1.1](#)).
- Libre circulación de mercancías: sentencia de 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78 ([Cassis de Dijon](#)), en la que el Tribunal estableció que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser, en principio, admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.
- Libre circulación de personas: sentencia de 15 de diciembre de 1995 en el asunto C-415/93 ([Bosman](#)), en la que se estableció que el deporte profesional es una actividad económica cuyo ejercicio no puede verse limitado por las normas de las federaciones de fútbol que rigen la transferencia de jugadores o que restringen el número de jugadores nacionales de otros Estados miembros.
- Competencias exteriores de la Comunidad: sentencia de 31 de marzo de 1971 en el asunto 22-70 ([Comisión/Consejo](#)), en la que se reconoció a la Comunidad la competencia para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos que son objeto de normas comunitarias.
- En su sentencia de 19 de noviembre de 1991, en los asuntos C-6/90 y C-9/90 ([Francovich y otros](#)), el Tribunal desarrolló otro concepto fundamental: la responsabilidad de un Estado miembro para con los particulares por los daños que les haya ocasionado el hecho de que dicho Estado miembro no haya incorporado una Directiva a su Derecho nacional o no lo haya hecho a su debido tiempo.
- Diversas sentencias en materia de seguridad social (asunto 43-75, [Defrenne](#) (1976), sobre la igualdad de remuneración entre trabajadores y trabajadoras) y de seguridad y salud de los trabajadores (asunto C-173/99, [BECTU](#) (2001)).

En cuanto al principio de proporcionalidad, en su sentencia del 16 de junio de 2015 (asunto C-62/14, [Gauweiler y otros](#)), el Tribunal dictó que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites



de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos. Por lo tanto, las instituciones y los órganos de la Unión deben ponderar los diferentes intereses con tal de evitar que puedan producirse inconvenientes manifiestamente desproporcionados a los objetivos perseguidos<sup>[1]</sup>. Uno de los principales méritos del Tribunal ha sido enunciar el principio de que los Tratados de la Unión no deben interpretarse de manera rígida, sino que deben considerarse a la luz del estado de integración y de los objetivos establecidos por los propios Tratados. Este principio ha permitido legislar en determinados ámbitos que no son objeto de disposiciones concretas en los Tratados, como, por ejemplo, el de la lucha contra la contaminación; así, en su sentencia de 13 de septiembre de 2005 en el asunto C-176/03 ([Comisión/Consejo](#)), el Tribunal permitió a la Unión Europea adoptar normas en el ámbito penal cuando las estimara «necesarias» para alcanzar el objetivo perseguido en materia de protección medioambiental.

La [Red Judicial de la Unión Europea](#) (RJUE) se creó a iniciativa del presidente del TJUE y de los presidentes de los tribunales constitucionales y supremos de los Estados miembros de la Unión con motivo del sexagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma en 2017.

Su objeto es promover el intercambio de información en materia de jurisprudencia entre los tribunales nacionales participantes y el TJUE. En un sitio de acceso limitado, los tribunales nacionales participantes y el TJUE publican información sobre su jurisprudencia en relación con la legislación de la Unión, sobre las cuestiones que los tribunales nacionales han remitido al TJUE para un asunto prejudicial, así como sobre notas y estudios.

La plataforma colaborativa RJUE disponible en todas las lenguas de la Unión reagrupa el trabajo llevado a cabo por los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los jueces nacionales durante sus actividades judiciales. Los jueces tienen acceso a una herramienta que les permite poner a disposición de sus homólogos la jurisprudencia y los trabajos de investigación y análisis con el fin de compartir conocimientos y mejorar la eficiencia.

Cuenta con más de dos mil usuarios en los tribunales constitucionales y supremos de los Estados miembros.

## TRIBUNAL GENERAL

### (1.3.9)

#### A. Competencias del Tribunal General (artículo 256 del TFUE)

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está compuesto por dos tribunales, el [Tribunal de Justicia](#) propiamente dicho y el [Tribunal General](#). Dado que el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para conocer de los recursos entre instituciones y de los recursos interpuestos por un Estado miembro contra el Parlamento Europeo o el Consejo, el Tribunal General conoce, en primera instancia, de todos los demás recursos de este tipo, en particular de aquellos interpuestos por particulares y de los interpuestos por un Estado miembro contra la Comisión.

El TFUE establece que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, en particular en los ámbitos indicados a continuación, a menos que sean

---

[1]C-493/17 (Weiss), apartado 93.



interpuestos por los Estados miembros, las instituciones de la Unión o el Banco Central Europeo, en cuyo caso es el Tribunal de Justicia quien tiene competencia exclusiva (artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea):

- recursos de anulación de actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión o recursos por omisión interpuestos contra las instituciones por personas físicas o jurídicas (artículos 263 y 265 del TFUE);
- recursos interpuestos por los Estados miembros contra la Comisión;
- recursos que tengan por objeto la indemnización por daños causados por las instituciones, los órganos o los organismos de la Unión o por su personal (artículo 268 del TFUE);
- litigios relativos a contratos celebrados por la Unión o por cuenta de esta en los que se otorgue competencia expresa al Tribunal General (artículo 272 del TFUE);
- recursos relacionados con la propiedad intelectual interpuestos contra la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (OPIUE) y contra la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales;
- litigios entre la Unión y sus agentes, incluidos los litigios entre todas las instituciones y todos los órganos y organismos, por una parte, y sus agentes, por otra.

El Estatuto puede ampliar la competencia del Tribunal General a otros ámbitos.

En general, las resoluciones dictadas por el Tribunal General en primera instancia pueden ser objeto de recursos de casación ante el Tribunal de Justicia, que deben sin embargo limitarse a cuestiones de Derecho.

#### **B. Decisiones prejudiciales**

El Tribunal General es competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales (artículo 267 del TFUE) en las materias determinadas por el Estatuto (artículo 256, apartado 3, del TFUE). No obstante, dado que no se ha dispuesto nada nuevo en el Estatuto a este respecto, el Tribunal de Justicia es quien tiene actualmente competencia exclusiva en las cuestiones prejudiciales.

#### **C. Competencia de casación**

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General se puede interponer recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en un plazo de dos meses.

## **TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

El 1 de septiembre de 2016 los litigios entre la Unión y sus agentes se remitieron al Tribunal General ([1.3.9](#)), lo que significó la supresión del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea creado en 2004. El Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes derogó, en consecuencia, la Decisión 2004/752/CE, Euratom del Consejo, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea. Los asuntos pendientes ante el Tribunal de la Función Pública se remitieron al Tribunal General, que continúa su tramitación en el estado en que se



encontraban en esa fecha, y las disposiciones procesales adoptadas en tales asuntos por el antiguo Tribunal de la Función Pública siguen siendo aplicables.

Se ha organizado un régimen transitorio para los recursos de casación contra resoluciones del Tribunal de la Función Pública que estuvieran siendo examinados a 1 de septiembre de 2016, momento del traspaso de competencias, o que se interpusieran con posterioridad a esa fecha. El Tribunal General sigue siendo competente para tramitar y resolver dichos recursos. Por tanto, los artículos 9 a 12 del anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia deben seguirles siendo aplicables.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En virtud del artículo 257 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento y el Consejo deben pronunciarse mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.

En virtud del artículo 281 del TFUE, el [Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) se fijará en un [Protocolo n.º 3](#) independiente y el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario<sup>[2]</sup>, podrán modificar dicho Estatuto. El Parlamento Europeo está [examinando](#) una [propuesta de modificación del Protocolo n.º 3](#).

El Parlamento es una de las instituciones que según el artículo 263 del TFUE pueden interponer recurso (en calidad de parte) ante el Tribunal de Justicia.

De conformidad con el artículo 218, apartado 11, del TFUE, el Parlamento puede solicitar un dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional previsto con los Tratados. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados.

Esta ficha temática la ha preparado el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023

---

[2]Reglamento (UE, Euratom) n.º 741/2012, de 11 de agosto de 2012, Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, y Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192, de 6 de julio de 2016, del Parlamento Europeo y del Consejo.



## 1.3.11. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

El Banco Central Europeo (BCE) es la institución central de la unión económica y monetaria y desde el 1 de enero de 1999 se encarga de la política monetaria de la zona del euro. El Banco Central Europeo y todos los bancos centrales nacionales de la Unión constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Desde 2014, el BCE desempeña funciones relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el marco del Mecanismo Único de Supervisión.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 3 y 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE); Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE;
- Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión o MUS);
- Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (Reglamento del Mecanismo Único de Resolución o MUR).

### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

De conformidad con los Tratados, entre las principales responsabilidades del BCE se encuentran la gestión de la política monetaria de la zona del euro. Por otro lado, el Reglamento del MUS atribuyó al BCE, con efecto a partir de noviembre de 2014, determinadas funciones de supervisión de las entidades de crédito.

#### A. La función de política monetaria

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) está compuesto por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros, incluidos los que no han adoptado el euro. Por su parte, el Eurosistema engloba al BCE y a los bancos centrales nacionales únicamente de los Estados miembros que han adoptado el euro. El TFUE no hace referencia al Eurosistema sino al SEBC, ya que se concibió partiendo de la premisa de que todos los Estados miembros acabarían por adoptar el euro. En cuanto a los Estados miembros que todavía no han adoptado el euro (por estar acogidos a una excepción o a una cláusula de no participación), algunas disposiciones del Tratado que hacen referencia al SEBC no son aplicables, por lo que las referencias generales que el Tratado hace al SEBC se aplican en la



práctica fundamentalmente al Eurosistema. La independencia del BCE se consagra en el artículo 130 del TFUE, en el que se establece lo siguiente: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano».

## 1. Órganos rectores

Los órganos rectores del BCE son el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General. Estos órganos rigen, asimismo, el SEBC.

### a. Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la zona del euro. Formula la política monetaria y establece las directrices necesarias para su ejecución. El Consejo de Gobierno adopta el reglamento interno del BCE, ejerce funciones consultivas y decide de qué manera estará representado el SEBC en la cooperación internacional. El Consejo de Gobierno también puede delegar determinados poderes en el Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno suele reunirse dos veces al mes y cuenta con un sistema de rotación mensual de derecho de voto. Los gobernadores de los países que ocupan la posición primera a quinta según el tamaño de sus economías y de sus sectores financieros disponen de cuatro votos. Los otros quince países disponen de once votos. Además de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.

### b. Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. Todos ellos son nombrados por el Consejo Europeo, que se pronuncia por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación del Consejo de la UE y previa consulta al Parlamento y al Consejo de Gobierno. Su mandato es de ocho años y no es renovable. El Comité Ejecutivo es responsable de la gestión ordinaria del BCE y pone en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. También imparte instrucciones a los bancos centrales nacionales y prepara las reuniones del Consejo de Gobierno.

### c. Consejo General

El Consejo General es el tercer órgano rector del BCE, pero solo en caso de que haya Estados miembros que aún no hayan adoptado el euro. Está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros. Los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden participar (aunque sin derecho a voto) en las reuniones del Consejo General.

## 2. Objetivos y funciones

Conforme al artículo 127, apartado 1, del TFUE, el principal objetivo del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin contradecir este objetivo, el SEBC también apoya las políticas económicas generales de la Unión a fin de contribuir a realizar los objetivos de esta, que se describen en el artículo 3 del TUE. El SEBC actúa de conformidad con el principio de una economía de mercado abierta, con libre



competencia y que respeta los principios definidos en el artículo 119 del TFUE. Las principales funciones que lleva a cabo el SEBC son: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

### 3. Competencias e instrumentos

El BCE tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en euros. Los Estados miembros pueden realizar emisiones de monedas en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión (artículo 128 del TFUE). El BCE aprueba normas y toma las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el Tratado y por sus Estatutos. También formula recomendaciones y emite dictámenes al respecto (artículo 132 del TFUE). Debe consultarse al BCE sobre cualquier propuesta de acto de la Unión comprendido en el ámbito de sus competencias y las autoridades nacionales deben consultarlo acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias (artículo 127, apartado 4, del TFUE). Puede presentar dictámenes acerca de las materias sobre las que se le consulte. También se le consulta sobre decisiones que establezcan posiciones comunes y sobre medidas relativas a la representación única de la zona del euro en las instituciones financieras internacionales (artículo 138 del TFUE). El BCE, asistido por los bancos centrales nacionales, recopila la información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos (artículo 5 de los Estatutos del BCE). En sus Estatutos se enumeran varios instrumentos que puede utilizar a fin de llevar a cabo sus funciones monetarias. El BCE y los bancos centrales nacionales pueden abrir cuentas a entidades de crédito, a entidades públicas y a otros participantes en el mercado, así como aceptar activos como garantía. Puede llevar a cabo operaciones de mercado abierto y de crédito y exigir reservas mínimas. El Consejo de Gobierno también puede decidir, por mayoría de dos tercios, acerca de otros instrumentos de control monetario. No obstante, el artículo 123 del TFUE prohíbe la financiación monetaria y establece límites a la utilización de los instrumentos de política monetaria. Para garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes, el BCE puede proporcionar infraestructura y dictar políticas de vigilancia. Además, puede establecer relaciones con los bancos centrales y con las instituciones financieras de otros países y con organizaciones internacionales.

### 4. Estados miembros acogidos a una excepción o cláusula de exclusión voluntaria

En los artículos 139 a 144 del TFUE se establecen disposiciones especiales para los Estados miembros obligados, en virtud del Tratado, a adoptar el euro pero que todavía no reúnen las condiciones para hacerlo («Estados miembros acogidos a una excepción»). Algunas disposiciones de los Tratados no se les aplican, entre ellas, los objetivos y funciones del SEBC (artículo 127, apartados 1 a 3 y 5, del TFUE) y la emisión del euro (artículo 128 del TFUE). Dinamarca se ha acogido a una cláusula de exclusión voluntaria y, por tanto, no está obligada a sumarse a la zona del euro, tal y como se establece en el Protocolo n.º 16 anexo al TFUE.



## B. Función de supervisión

Desde noviembre de 2014 el BCE se encarga de la supervisión de todas las entidades de crédito en los Estados miembros que participan en el MUS, bien directamente de los bancos más grandes, bien indirectamente en el caso de otras entidades de crédito. Cooperará estrechamente en esta función con las demás entidades que conforman el Sistema Europeo de Supervisión Financiera. El MUS está compuesto por el BCE y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la zona del euro. Las autoridades competentes de los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro pueden participar en el MUS. El BCE supervisa directamente a los bancos más grandes, mientras que los supervisores nacionales siguen siendo responsables del control de los demás.

### 1. Consejo de Supervisión

El Consejo de Supervisión del BCE está compuesto por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE (cuyas funciones no podrán estar directamente relacionadas con la función de política monetaria del BCE) y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante en el MUS. El Parlamento Europeo debe aprobar al presidente y al vicepresidente propuestos por el BCE. Las decisiones del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple. El Consejo de Supervisión es un órgano interno que se ocupa de la planificación, la preparación y la ejecución de las funciones de supervisión atribuidas al BCE. Prepara y propone proyectos completos de decisiones para su adopción por el Consejo de Gobierno salvo que este se oponga dentro de un plazo especificado. Si un Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro está en desacuerdo con un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, se aplica un procedimiento especial y el Estado miembro en cuestión puede pedir incluso que se ponga fin a la cooperación estrecha.

### 2. Objetivos y funciones

Como supervisor bancario, las funciones del BCE comprenden, entre otras, la concesión y la revocación de la autorización de las entidades de crédito, el control del cumplimiento de los requisitos prudenciales, la ejecución de revisiones supervisoras y la participación en la supervisión adicional de los conglomerados financieros. También tiene la misión de ocuparse del riesgo sistémico y macroprudencial.

### 3. Competencias e instrumentos

El BCE dispone de competencias de investigación (solicitudes de información, investigaciones generales e inspecciones *in situ*) y de competencias de supervisión específicas (como la autorización de las entidades de crédito) que le permiten desempeñar su labor de supervisión. Además, tiene el poder de imponer sanciones administrativas y puede conminar a las entidades de crédito a que mantengan mayores reservas de capital.

## C. Otras funciones

En virtud de otras bases jurídicas se atribuyen al BCE funciones adicionales. El Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (en vigor desde septiembre de 2012) confirió al BCE tareas, principalmente de asesoramiento y análisis, relativas a la prestación de asistencia financiera. Con arreglo a los reglamentos fundacionales de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), que es responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión, el BCE presta el servicio de



secretaría de la JERS y el presidente del BCE ejerce también como presidente de la JERS. El BCE tiene también un papel consultivo en la evaluación de los planes de resolución de entidades de crédito con arreglo a la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución. Dentro del Mecanismo Único de Resolución, el BCE evalúa si una entidad de crédito está en quiebra o puede estarlo, e informa a la Comisión y a la Junta Única de Supervisión al respecto.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El presidente del BCE comparece ante el Parlamento para tratar asuntos de política monetaria en el contexto del diálogo monetario trimestral. Además, el BCE elabora un informe anual sobre la política monetaria y lo presenta ante el Parlamento. Este aprueba una resolución sobre dicho informe anual. Los diputados pueden formular preguntas con solicitud de respuesta escrita dirigidas al BCE. También se consulta al Parlamento en el marco del [procedimiento de nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE](#).

Las nuevas responsabilidades del BCE en el ámbito de la supervisión vienen acompañadas de requisitos adicionales en materia de rendición de cuentas, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del MUS. Las condiciones prácticas se rigen por un acuerdo interinstitucional celebrado entre el Parlamento y el BCE. Algunas de las modalidades de rendición de cuentas son la comparecencia del presidente del Consejo de Supervisión en las audiencias de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios; la respuesta a las preguntas formuladas por el Parlamento; y los debates orales confidenciales con el presidente y el vicepresidente de la comisión competente, a petición de esta. Además, el BCE elabora un informe anual de supervisión, que el presidente del Consejo de Supervisión presenta al Parlamento.

Dražen Rakić / MAJA SABOL  
04/2023



## 1.3.12. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea. Como auditor externo de la Unión, contribuye a mejorar la gestión financiera de esta y actúa como guardián independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (véase, en concreto, el título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria).

### ESTRUCTURA

#### A. Composición

##### 1. Número de miembros

Está compuesto por un miembro por cada Estado miembro (según el Tratado de Niza, que formalizó lo que hasta entonces había sido solo un procedimiento reconocido). Así pues, en principio lo integran veintisiete miembros.

##### 2. Cualificaciones

Los miembros deben reunir los siguientes requisitos:

- pertenecer o haber pertenecido en sus respectivos Estados a instituciones de control externo o estar especialmente cualificados para esta función;
- ofrecer absolutas garantías de independencia.

##### 3. Nombramiento

Los miembros son nombrados:

- por el Consejo, por mayoría cualificada;
- a propuesta del Estado miembro al que corresponde el puesto, y
- previa consulta al Parlamento Europeo.

#### B. Mandato

##### 1. Duración

El mandato es de seis años, renovable.

##### 2. Estatuto

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de los mismos privilegios e inmunidades que los jueces del Tribunal de Justicia.

##### 3. Obligaciones

Los miembros «ejercerán sus funciones con plena independencia». En particular:



- no solicitarán ni aceptarán ninguna instrucción exterior;
- se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones;
- no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no;
- podrán ser relevados de sus funciones por el Tribunal de Justicia si incumplen estas obligaciones.

### C. Organización

El Tribunal de Cuentas elige a un presidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable.

El Tribunal de Cuentas se estructura en cinco salas competentes para ámbitos específicos del gasto y para los ingresos:

- Sala I: Uso sostenible de los recursos naturales,
- Sala II: Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión,
- Sala III: Acciones exteriores, seguridad y justicia,
- Sala IV: Regulación de mercados y economía competitiva, y
- Sala V: Financiación y administración de la Unión.

Cada sala tiene dos ámbitos de competencia: en primer lugar, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes; y, en segundo lugar, preparar proyectos de observaciones para los informes anuales sobre el presupuesto general de la Unión y el Fondo Europeo de Desarrollo, y proyectos de dictamen para su adopción por el Tribunal de Cuentas en pleno.

En el Tribunal de Cuentas trabajan alrededor de novecientos ochenta personas y su sede se encuentra en Luxemburgo.

## ATRIBUCIONES

### A. Auditorías del Tribunal de Cuentas

#### 1. Ámbito de competencia

El Tribunal de Cuentas es competente para el examen de cualquiera de las cuentas de ingresos o gastos de la Unión o de cualquier organismo de la Unión. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo sus auditorías para obtener garantías razonables con respecto a:

- la fiabilidad de las cuentas anuales de la Unión (auditoría financiera),
- la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes (auditoría de conformidad), así como
- la buena gestión financiera (auditoría operativa).

#### 2. Métodos de fiscalización

La fiscalización del Tribunal de Cuentas es permanente y puede efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado. Normalmente se lleva a cabo a partir de la documentación contable, si bien también puede realizarse, en caso necesario, en las dependencias de:

- las instituciones y organismos de la Unión,



- cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión,
- cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto de la Unión.

En los Estados miembros, el control se efectúa en colaboración con las entidades fiscalizadoras superiores nacionales. Las entidades fiscalizadas tienen la obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas los documentos o información que este considere necesarios para el cumplimiento de su misión.

El Tribunal de Cuentas no dispone de competencias de investigación. Por lo tanto, informa de los casos de posible fraude y corrupción a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude o a la Fiscalía Europea, que se ocupan de los casos de acuerdo con sus respectivas competencias.

### **3. Informes de auditoría**

A raíz de sus auditorías, el Tribunal de Cuentas publica:

- informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la Unión y del Fondo Europeo de Desarrollo, incluida la declaración de fiabilidad, con especial hincapié en la conformidad y la regularidad (a más tardar el 15 de noviembre, o con anterioridad); desde 2022, los aspectos relativos al rendimiento se incluyen de nuevo en el marco de los informes anuales y en los informes especiales (a diferencia del período comprendido entre 2019 y 2021, en el que había un informe anual sobre el rendimiento del presupuesto de la Unión),
- informes anuales específicos relativos a las agencias, los organismos descentralizados y las empresas comunes de la Unión,
- informes especiales sobre temas de particular interés, en especial sobre cuestiones de buena gestión financiera y sobre ámbitos concretos de gasto o actuación,
- revisiones que abarcan políticas y cuestiones de gestión desde un ángulo muy amplio, presentan un análisis de ámbitos o cuestiones que aún no han sido objeto de auditoría o establecen una base fáctica sobre determinados temas.

### **B. Competencias consultivas**

Según el artículo 287, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las demás instituciones pueden solicitar dictamen al Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno. El dictamen del Tribunal de Cuentas es obligatorio cuando el Consejo:

- adopta normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas,
- fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión,
- determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y de los contables o
- adopta medidas contra el fraude.



## INFORMES ANUALES DEL TRIBUNAL RELATIVOS A 2022

### A. [Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2022](#)

El porcentaje global de error para los gastos aumentó del 3,0 % en 2021 al 4,2 % en 2022. El 66 % de los gastos auditados fueron gastos de alto riesgo, lo que quiere decir sobre todo pagos basados en reembolsos, para los cuales son de aplicación complicadas normas y criterios de subvencionabilidad. Los pagos de este tipo se realizan a menudo en el marco de la política de cohesión y de los programas de desarrollo rural, cuya gestión comparten la Comisión y los Estados miembros.

Se estima que el nivel de error en esta clase de pagos es del 6 %, en comparación con el 4,7 % en 2021 y el 4,0 % de 2020, lo que se sitúa por encima del umbral de materialidad y permitió clasificarlo como «generalizado», por lo que el Tribunal de Cuentas, por cuarto año consecutivo, emitió una opinión desfavorable (en vez de una con reservas, como hizo en los ejercicios 2016, 2017 y 2018) sobre la regularidad de las operaciones subyacentes y puso de relieve los problemas persistentes a los que se ha de dar respuesta.

Además de su auditoría del gasto con cargo al presupuesto ordinario de la Unión, el Tribunal emitió un dictamen específico sobre los gastos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), y mantendrá esta práctica durante el período de vigencia del fondo. La financiación del MRR se desembolsa una vez que se han alcanzado determinados hitos y objetivos. El Tribunal auditó los 13 pagos de subvenciones realizados en 2022 por valor de 46 900 millones EUR, incluida la correspondiente liquidación de prefinanciación de 6 800 millones EUR, y comprobó si se habían alcanzado los 281 hitos y objetivos relativos a estos, teniendo en cuenta las evaluaciones preliminares de la Comisión. Constató que quince de los 281 hitos y objetivos se habían visto afectados por problemas de regularidad y no se habían alcanzado de forma satisfactoria o no cumplían con las condiciones de subvencionabilidad. Aunque se estima que la incidencia financiera mínima se aproxima al umbral de materialidad, no se indica ningún porcentaje de error, ya que la metodología de la Comisión para suspender pagos se basa en resoluciones y, por lo tanto, está abierta a interpretación. El Tribunal recomienda que la Comisión mejore las evaluaciones preliminares y las auditorías ex post a fin de garantizar: a) que los pagos se realicen dentro de los períodos de subvencionabilidad y que las subvenciones no se utilicen para sustituir el gasto presupuestario nacional recurrente; y b) que los hitos y objetivos anteriormente cumplidos no se hayan revertido. Asimismo, la Comisión debe comprobar que los planes de recuperación y resiliencia nacionales revisados definan claramente todos los hitos y objetivos, y abarquen todos los elementos clave de una medida.

### B. [Rendimiento del presupuesto de la UE](#) — Capítulo 3 del Informe anual

Para 2019, 2020 y 2021, el Tribunal dividió su informe anual en dos, como parte de un proyecto piloto; en primer lugar, su informe anual, centrado en la fiabilidad de las cuentas comunitarias y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes y, en segundo lugar, un informe sobre el rendimiento de los programas de gasto presupuestario de la Unión.

En 2022, el Tribunal dejó de elaborar el informe anual sobre el rendimiento y reintegró los aspectos relativos al rendimiento en el capítulo 3 del informe anual. Este capítulo



ofrece una visión general de los resultados de 28 informes especiales del Tribunal aprobados en 2022 relativos a cinco ámbitos estratégicos, a saber, i) la respuesta a la COVID-19, ii) la competitividad, iii) la resiliencia y los valores europeos, iv) el cambio climático, el medio ambiente y los recursos naturales, y v) las políticas presupuestarias y las finanzas públicas. Tras el resumen de los mensajes clave para cada ámbito, el informe anual ofrece ejemplos de acciones de la Comisión en el seguimiento de los informes especiales y resume las respuestas del Parlamento Europeo y del Consejo.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Tribunal de Cuentas se creó en 1977 a iniciativa del Parlamento y se convirtió en institución de la Unión en 1993. Desde entonces, ha asistido al Parlamento y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución del presupuesto. Los informes anuales y los informes especiales constituyen la base del ejercicio de aprobación anual de la gestión del presupuesto por parte del Parlamento.

Se invita a los miembros del Tribunal a que presenten sus informes en las reuniones de comisión y a responder a las preguntas planteadas por los diputados, principalmente en la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento (CONT), pero también en reuniones conjuntas de la Comisión CONT con una o más comisiones especializadas o, a veces, en casos de interés limitado para la Comisión CONT, solo en una comisión especializada. Cada año, el Tribunal de Cuentas y la Comisión CONT mantienen reuniones en las que los miembros de dicha comisión tratan con los miembros del Tribunal sus prioridades políticas, el programa de trabajo anual del Tribunal, las modalidades precisas de cooperación, etc. Una vez al año, el presidente del Tribunal de Cuentas asiste a una reunión de la Conferencia de Presidentes de Comisión del Parlamento Europeo para presentar el programa de trabajo anual del Tribunal e invitar a todas las comisiones a presentar sus sugerencias para el siguiente ejercicio de programación. El Parlamento también formula sugerencias sobre estas cuestiones en sus Resoluciones anuales sobre la aprobación de la gestión del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión CONT celebra una audiencia con los candidatos propuestos para ser miembros del Tribunal de Cuentas. Además, los conocimientos especializados del Tribunal de Cuentas son de gran utilidad para los diputados cuando estos han de elaborar legislación en materia financiera.

Para obtener más información sobre este tema, visite el sitio web de la [Comisión de Control Presupuestario](#).

Vera Milicevic  
03/2024



## 1.3.13. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo de la Unión Europea con sede en Bruselas. Está compuesto por 329 miembros. El Comité emite sus dictámenes previa consulta obligatoria o facultativa por la Comisión, el Consejo o el Parlamento en los casos previstos por los Tratados; también puede emitir dictámenes por propia iniciativa. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo y ejercen sus funciones con plena independencia y en interés general de la Unión.

### BASE JURÍDICA

Artículo 13, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 300 a 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), [Decisión \(UE\) 2019/853 del Consejo por la que se establece la composición del Comité Económico y Social Europeo](#) y las decisiones posteriores del Consejo por las que se nombra a los miembros del CESE, propuestos por los diferentes Estados miembros, y [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/1392 del Consejo](#) por la que se nombra a los miembros del Comité Económico y Social Europeo para el período comprendido entre el 21 de septiembre de 2020 y el 20 de septiembre de 2025.

### COMPOSICIÓN

**A.** Número de miembros y reparto nacional (artículo 301 del TFUE y [Decisión \(UE\) 2019/853 del Consejo por la que se establece la composición del Comité Económico y Social Europeo](#)).

El [CESE](#) está compuesto actualmente por 329 miembros, repartidos como sigue entre los Estados miembros:

- 24 para Alemania, Francia e Italia;
- 21 para España y Polonia;
- 15 para Rumanía;
- 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal y Suecia;
- 9 para Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia;
- 7 para Estonia, Letonia y Eslovenia;
- 6 para Luxemburgo y Chipre;
- 5 para Malta.

En total, el tamaño del Comité pasó de 350 a 329 miembros con efecto desde el 1 de febrero de 2020 (a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea).

**B.** Método de nombramiento (artículo 302 del TFUE)

Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros (como en [este ejemplo](#)). El Consejo consulta a la Comisión acerca de los nombramientos



(artículo 302, apartado 2, del TFUE). Los Estados miembros deben garantizar una representación adecuada de las diferentes categorías de la vida económica y social. En la práctica, los puestos se reparten por tercios entre los empresarios, los trabajadores y los demás grupos (agricultores, comerciantes, profesiones liberales, consumidores, etc.).

El número máximo de miembros del CESE que permite el Tratado de Lisboa es de 350 (artículo 301 del TFUE). Este número se superó brevemente entre julio de 2013 y septiembre de 2015 debido a la adhesión de Croacia el 1 de julio de 2013. Al añadir nueve nuevos puestos para el nuevo Estado miembro, el número total pasó de 344 a 353. La [Decisión \(UE\) 2015/1157 del Consejo](#) adaptó la composición del CESE tras la adhesión de Croacia, de forma que el número de miembros de Estonia, Chipre y Luxemburgo se redujo en cada país en uno para resolver la discrepancia entre el número máximo de miembros del CESE establecido en el artículo 301, párrafo primero, del TFUE y el número de miembros tras la adhesión de Croacia. De esta forma, el número de miembros de Luxemburgo y Chipre se redujo de seis a cinco para cada país, y el número de miembros de Estonia de siete a seis. La [Decisión \(UE\) 2019/853 del Consejo](#) estableció la composición definitiva del CESE en consonancia con la distribución de puestos en el Comité de las Regiones, que cuenta también con 329 miembros, y como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la UE, que dio lugar a 24 puestos vacantes. En consecuencia, el número de miembros de Luxemburgo y Chipre aumentó una vez más de cinco a seis, y el número de miembros de Estonia, de seis a siete.

#### C. Tipo de mandato (artículo 301 del TFUE)

Los miembros del Comité son propuestos por los Gobiernos nacionales y nombrados por el Consejo para un mandato de cinco años renovable (artículo 302 del TFUE). Proceden de grupos de intereses de ámbito económico y social de Europa. Su última renovación tuvo lugar en octubre de 2015 para el mandato 2015-2020.

Pertencen a uno de los tres grupos siguientes:

- [Empresarios](#) (Grupo I);
- [Trabajadores](#) (Grupo II);
- [Diversidad Europa](#) (Grupo III).

Los miembros del Comité deben ejercer sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión (artículo 300, apartado 4, del TFUE). Cada vez que queda vacante el puesto de un miembro o un suplente en el CESE al finalizar su mandato, es necesaria una decisión específica del Consejo para sustituirlo.

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El CESE no figura entre las instituciones enumeradas en el artículo 13, apartado 1, del TUE. No obstante, el artículo 13, apartado 4, establece que el CESE asiste al Parlamento, al Consejo y a la Comisión mediante el ejercicio de funciones consultivas.

- Designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa (ambos por un período de dos años y medio).
- Establece su Reglamento interno.



- Puede reunirse por propia iniciativa, si bien, por regla general, se reúne a instancia del Consejo o de la Comisión.
- Para asistirle en la elaboración de sus dictámenes, dispone de las siguientes seis secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad de la Unión (y puede constituir subcomités para tratar temas específicos):
  - Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente ([NAT](#));
  - Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social ([ECO](#));
  - Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía ([SOC](#));
  - Relaciones Exteriores ([REX](#));
  - Mercado Único, Producción y Consumo ([INT](#));
  - Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información ([TEN](#)).

El CESE cuenta con la asistencia de una Secretaría General, dirigida por un secretario general que informa al presidente. La Secretaría General proporciona a los miembros del CESE apoyo político, de comunicación, organizativo, lingüístico y material. La Secretaría General está compuesta por aproximadamente 700 miembros del personal. En aras de la eficiencia, comparte sus servicios de secretaría permanente en Bruselas con la Secretaría del Comité de las Regiones (por lo que respecta a su sede en Bruselas, véase el Protocolo n.º 6 del Tratado de Lisboa sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea). Además, en el marco del procedimiento presupuestario del ejercicio 2014, la Mesa del Parlamento celebró un acuerdo con el Comité para aumentar la eficiencia en el ámbito de la traducción. El Comité tiene un presupuesto administrativo anual, incluido en la sección VI del presupuesto de la Unión, que ascendió a 142,5 millones de euros en 2020 ([un aumento del 4,22 % con respecto al presupuesto de 2019](#)), de los cuales 130,9 millones de euros se gastaron o prorrogaron a 2021 como compromisos. El incremento total del [proyecto de estado de previsiones para 2022](#) en comparación con el de 2021 se eleva a 5 970 705 EUR, o sea, un 4,12 %.

## COMPETENCIAS

El CESE fue creado en 1957 por el Tratado de Roma para asociar a los grupos de ámbito económico y social en el establecimiento del mercado común y proporcionar un mecanismo institucional para informar a la Comisión y al Consejo de Ministros sobre determinadas cuestiones de alcance europeo. El Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) ampliaron la gama de cuestiones sobre las que debe consultarse al Comité. El Tratado de Ámsterdam amplió aún más los ámbitos sobre los que debe consultarse al Comité y permitió que fuera consultado por el Parlamento. Por término medio, el CESE emite 170 documentos consultivos y dictámenes al año (de los cuales alrededor del 15 % son emitidos por iniciativa propia). Los dictámenes se publican en el Diario Oficial. El Comité Económico y Social Europeo ejerce también funciones consultivas (artículo 300 del TFUE). Su cometido esencial consiste en transmitir a las instituciones responsables de la toma de decisiones en la Unión la opinión de los representantes de la vida económica y social.



## A. Dictámenes emitidos a instancia de instituciones de la Unión

### 1. Consultas obligatorias

El TFUE exige expresamente la consulta previa al CESE por el Consejo o la Comisión antes de tomar una decisión en determinados ámbitos concretos. Se trata de los siguientes:

- política agrícola (artículo 43);
- libre circulación de personas y servicios (artículos 46, 50 y 59);
- política de transportes (artículos 91, 95 y 100);
- armonización de la fiscalidad indirecta (artículo 113);
- aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado único (artículos 114 y 115);
- política de empleo (artículos 148, 149 y 153);
- política social, educación, formación profesional y juventud (artículos 156, 165 y 166);
- salud pública (artículo 168);
- protección de los consumidores (artículo 169);
- redes transeuropeas (artículo 172);
- política industrial (artículo 173);
- cohesión económica, social y territorial (artículo 175);
- investigación y desarrollo tecnológico y espacio (artículos 182 y 188);
- medio ambiente (artículo 192).

### 2. Consultas facultativas

El CESE también puede ser consultado sobre cualquier otro asunto por la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo, si estas instituciones lo consideran oportuno. Cuando estas instituciones consultan al Comité, ya sea de forma obligatoria o facultativa, pueden fijarle un plazo (de un mes como mínimo) para la presentación de su dictamen, transcurrido el cual pueden actuar prescindiendo del mismo (artículo 304 del TFUE).

## B. Dictámenes emitidos por propia iniciativa

El Comité puede decidir emitir un dictamen en todos los casos en que lo juzgue oportuno.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En virtud del [Acuerdo de Cooperación entre el Parlamento Europeo y el CESE de 5 de febrero de 2014](#), ambas instituciones se comprometieron a cooperar para reforzar la legitimidad democrática de la Unión. En particular, acordaron lo siguiente:

- El CESE preparará evaluaciones de impacto con información y materiales pertinentes de la sociedad civil sobre cómo está funcionando la legislación vigente de la Unión y qué deficiencias deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar y



revisar la legislación de la Unión. Esas evaluaciones se envían al Parlamento a su debido tiempo antes del inicio del procedimiento de modificación.

- En todas las reuniones pertinentes de las comisiones parlamentarias se reservará un lugar para un miembro del CESE. Se invitará a los ponentes del CESE a presentar dictámenes importantes en las audiencias de las comisiones parlamentarias pertinentes.
- El presidente de la Conferencia de Presidentes de Comisión, los presidentes de comisión del Parlamento y el presidente del CESE abordan dos veces al año la cooperación legislativa general y el plan de trabajo.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



## 1.3.14. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Comité de las Regiones se compone de 329 miembros, que representan a las entidades regionales y locales de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea. Emite dictámenes en los casos de consulta obligatoria contemplados en los Tratados, en los casos de consulta facultativa y por propia iniciativa si lo considera oportuno. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

### BASE JURÍDICA

Artículo 13, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y varias decisiones del Consejo por las que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones, de conformidad con las propuestas de los Estados miembros, para un mandato de cinco años.

### OBJETIVOS

Creado en 1994 a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones (CDR) es un órgano consultivo de representación de las entidades regionales y locales de la Unión. Es el portavoz de los intereses de estas entidades ante el Consejo y la Comisión, a los que remite dictámenes. Sus miembros pueden ser, por ejemplo, altos cargos de entidades regionales, alcaldes o representantes electos o no electos de regiones y ciudades de los veintisiete Estados miembros.

Según su propia Declaración de Misión, el CDR es una asamblea política compuesta de miembros electos, regionales o locales, al servicio de la causa de la integración europea, y garantiza la representación institucional del conjunto de los territorios, regiones, ciudades y municipios de la Unión.

Su misión es implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando de esta forma la participación de los ciudadanos. Es un órgano político que aúna y empodera a los representantes locales elegidos democráticamente en Europa, incluidos 329 miembros titulares y 329 suplentes de 300 regiones, 100 000 administraciones municipales y un millón de políticos locales en representación de 441 millones de ciudadanos de la Unión.

Para cumplir mejor esta función, el CDR intentó durante mucho tiempo que se le reconociese el derecho de someter al Tribunal de Justicia los casos en los que se infringiese el principio de subsidiariedad, un objetivo que consiguió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Según sus tres prioridades para 2020-2025, adoptadas por el CDR en una resolución de julio de 2020, todas las decisiones tomadas a escala de la Unión para abordar las grandes transformaciones sociales a las que se enfrentan actualmente pueblos, ciudades y regiones, tales como las pandemias mundiales, las transiciones ecológica



y digital, los desafíos demográficos y los flujos migratorios, deben adoptarse lo más cerca posible a los ciudadanos desde la perspectiva del principio de subsidiariedad.

Prioridad 1: Acercar Europa a los ciudadanos: la democracia y el futuro de la Unión. Modernizar y reforzar la democracia a todos los niveles de gobierno para que la Unión dé respuesta a las verdaderas necesidades de los ciudadanos de manera más eficaz.

Prioridad 2: Atender las transformaciones fundamentales de la sociedad: crear comunidades regionales y locales resilientes y dar respuesta a las pandemias mundiales y a las transiciones climática, digital y demográfica, así como a los flujos migratorios, a través de un enfoque europeo coherente, integrado y local.

Prioridad 3: La cohesión, nuestro valor fundamental: políticas de base local de la Unión que pongan a esta al servicio de sus ciudadanos y de los lugares donde viven. La cohesión no es un gasto, sino un valor fundamental de la Unión concebido para promover la cohesión económica, social y territorial.

## ORGANIZACIÓN

**A.** Composición (artículo 305 del TFUE y Decisión (UE) 2019/852 del Consejo<sup>[1]</sup>)

**1.** Número y reparto nacional de los escaños

Con arreglo a lo dispuesto en la [Decisión \(UE\) 2019/852 del Consejo](#), de 21 de mayo de 2019, el CDR está compuesto por 329 miembros y un número idéntico de suplentes, repartidos como sigue entre los Estados miembros:

- 24 para Alemania, Francia e Italia;
- 21 para España y Polonia;
- 15 para Rumanía;
- 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal y Suecia;
- 9 para Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania;
- 7 para Eslovenia, Estonia y Letonia;
- 6 para Chipre y Luxemburgo;
- 5 para Malta.

**2.** Procedimiento de designación

El Consejo nombra, por unanimidad, a los miembros del CDR por un período de cinco años (artículo 305 del TFUE), de conformidad con las propuestas presentadas por el Estado miembro correspondiente, y ha adoptado la [Decisión \(UE\) 2019/2157](#), de 10 de diciembre de 2019, por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2020 y el 25 de enero de 2025. El 20 de enero de 2020, el Consejo adoptó la [Decisión \(UE\) 2020/102](#), por la que también se nombran los miembros y suplentes que fueron propuestos por los respectivos Estados miembros después del 20 de diciembre de 2019. El mandato es renovable. Los miembros designados deben ser titulares de un mandato electoral en una entidad regional o local, o tener responsabilidad política ante una asamblea

---

[1] Decisión (UE) 2019/852 del Consejo, de 21 de mayo de 2019, por la que se determina la composición del Comité de las Regiones (DO L 139 de 27.5.2019, p. 13).



elegida (artículo 300, apartado 3, del TFUE). Cada vez que queda vacante el puesto de un miembro o de un suplente en el CDR al finalizar su mandato (por ejemplo, al final del mandato regional o local gracias al cual fue propuesto como miembro), es necesaria una decisión específica del Consejo.

## **B. Estructura (artículo 306 del TFUE)**

El CDR designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa por un período de dos años y medio. Establece su Reglamento interno sobre la base del artículo 306 del TFUE y lo somete a la aprobación del Consejo. Por norma general, celebra seis sesiones plenarias al año. Atendiendo a la afiliación política de sus miembros, en la actualidad hay seis grupos políticos en el CDR.

Los presidentes de estos grupos se reúnen en la Conferencia de Presidentes, que prepara la actividad de la Asamblea, la Mesa y las comisiones y facilita la búsqueda de consensos políticos en la toma de decisiones.

Presidida por el [presidente](#) (artículo 306 del TFUE), la función principal de la Asamblea es aprobar dictámenes, informes y resoluciones, aprobar el proyecto de estimación de ingresos y gastos del CDR, aprobar el programa político del CDR al comienzo de cada mandato, elegir al presidente, al vicepresidente primero y a los demás miembros de la Mesa, constituir comisiones dentro de la institución, y aprobar y revisar su Reglamento interno.

La actividad del CDR se lleva a cabo en seis comisiones especializadas encargadas de elaborar proyectos de dictamen y de resolución que, posteriormente, se presentan en sesión plenaria para su adopción: la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX), la Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE (COTER), la Comisión de Política Económica (ECON), la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía (ENVE), la Comisión de Recursos Naturales (NAT) y la Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura (SEDEC).

Por razones de eficiencia, el CDR comparte determinados servicios de su secretaría permanente en Bruselas ([véase el Protocolo n.º 6 sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea](#)) con la secretaría del Comité Económico y Social Europeo (CESE). Por otra parte, la Mesa del Parlamento celebró un acuerdo con el CDR para conseguir una mayor eficiencia en el ámbito de la traducción. El CDR (sección 7 del presupuesto de la Unión) dispone de un presupuesto administrativo de aproximadamente 101 500 000 EUR (2020).

## **ATRIBUCIONES**

### **A. Emisión de dictámenes a petición de otras instituciones**

#### **1. Consultas obligatorias**

En determinadas materias, el Consejo y la Comisión están obligados a solicitar el dictamen del CDR antes de adoptar una decisión:

- educación, formación profesional y juventud (artículo 165 del TFUE);
- cultura (artículo 167 del TFUE);
- salud pública (artículo 168 del TFUE);



- redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía (artículo 172 del TFUE);
- cohesión económica y social (artículos 175, 177 y 178 del TFUE).

## 2. Consultas facultativas

Por otra parte, si lo consideran oportuno, la Comisión, el Consejo y el Parlamento pueden consultar con el Comité de las Regiones todo tipo de asuntos.

Cuando el Parlamento, el Consejo o la Comisión consultan al Comité de las Regiones (con carácter tanto obligatorio como facultativo), pueden fijarle un plazo de respuesta (de al menos un mes con arreglo al artículo 307 del TFUE), tras cuya expiración pueden prescindir del dictamen. Como ejemplo de cooperación voluntaria, en diciembre de 2020 el CDR y la Comisión acordaron poner en marcha una asociación para la integración de los migrantes, cuyo propósito es aunar fuerzas en el apoyo a la integración de estos en ciudades y regiones de la Unión. Esta asociación se basa en la iniciativa del CDR de 2019 [«Ciudades y Regiones por la Integración de los Migrantes»](#) y proporciona una plataforma política para que los dirigentes regionales y alcaldes europeos intercambien información y den a conocer ejemplos positivos de integración de migrantes y refugiados.

### B. Emisión de dictámenes por propia iniciativa

1. Siempre que se consulta el Comité Económico y Social Europeo, se informa de ello al CDR, el cual, si lo estima oportuno para los intereses regionales, puede emitir un dictamen sobre el asunto tratado.

2. Por regla general, el CDR puede emitir un dictamen siempre que lo considera oportuno. Por ejemplo, ha emitido dictámenes de propia iniciativa en los siguientes ámbitos: pequeñas y medianas empresas (pymes), redes transeuropeas, turismo, Fondos Estructurales, salud (lucha contra la droga), industria, desarrollo urbano, programas de formación y medio ambiente.

### C. Recurso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea: control jurisdiccional ex post

El CDR también podrá recurrir al Tribunal de Justicia al objeto de salvaguardar sus prerrogativas ([artículo 263 del TFUE](#)). Dicho de otro modo, puede interponer recurso ante el Tribunal de Justicia si considera que no se le ha consultado cuando debería haberse hecho o si los procedimientos de consulta no se han aplicado correctamente (anulación de actos, [1.3.10](#)).

El derecho a interponer un recurso en virtud del [artículo 8 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al Tratado de Lisboa](#), en el caso de que los procedimientos de consulta no se hayan aplicado correctamente, permite al Comité de las Regiones instar al Tribunal de Justicia a que compruebe si un determinado acto legislativo que incide en el ámbito de competencias del Comité cumple el principio de subsidiariedad.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Según el Reglamento interno del Parlamento Europeo ([anexo VI, punto XII](#)), su Comisión de Desarrollo Regional (REGI) es responsable de mantener relaciones con el CDR, las organizaciones de cooperación interregional y las autoridades locales y regionales.



En virtud del [acuerdo de cooperación entre el Parlamento y el CDR, de 5 de febrero de 2014](#):

- El CDR prepara evaluaciones de impacto sobre las propuestas legislativas de la Unión, que transmite al Parlamento con la antelación suficiente respecto del inicio del procedimiento de modificación. Estas evaluaciones de impacto incluyen información de nivel nacional, regional y local sobre el funcionamiento de la legislación vigente, además de dictámenes para la mejora de la legislación propuesta.
- Se invita a un miembro del CDR a todas las reuniones de las comisiones parlamentarias pertinentes. Este ponente o portavoz presenta los dictámenes del CDR. A su vez, los ponentes del Parlamento pueden asistir a reuniones de comisión del CDR.
- El presidente de la Conferencia de Presidentes de Comisión del Parlamento y su homólogo del CDR tratan dos veces al año la cooperación legislativa general y el plan de trabajo.

Desde 2008, la Comisión REGI y la Comisión COTER organizan una reunión conjunta anual en el marco de la [Semana Europea de las Regiones y Ciudades](#).

Esta ficha temática la ha preparado el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)

11/2023



## 1.3.15. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuye a la consecución de los objetivos de la Unión Europea mediante la financiación de proyectos a largo plazo, la concesión de garantías y la prestación de asesoramiento. Apoya proyectos dentro y fuera de la Unión Europea. Sus accionistas son los Estados miembros de la Unión. El BEI es el accionista mayoritario del Fondo Europeo de Inversiones (FEI): ambos constituyen el Grupo BEI.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 308 y 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los artículos 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 y 343 del TFUE también contienen disposiciones relativas al BEI.
- Protocolo (n.º 5) sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones y Protocolo (n.º 28) sobre la cohesión económica, social y territorial anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

De conformidad con el artículo 309 del TFUE, el BEI tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión. Facilita, en todos los sectores de la economía, la financiación de proyectos que:

- busquen el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades que no puedan ser enteramente financiadas con los medios existentes en cada uno de los Estados miembros;
- sean de interés común a varios Estados miembros.

También contribuye a la promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión (artículo 175 del TFUE y Protocolo n.º 28). Además, debe apoyar la ejecución de acciones fuera de la Unión Europea en favor de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión (artículo 209 del TFUE). Los ejes de actuación del BEI son seis: clima y medio ambiente, desarrollo, innovación y capacidades, pequeñas empresas, infraestructura y cohesión.

### RECURSOS E INSTRUMENTOS

#### A. Recursos

Para el cumplimiento de sus objetivos, el BEI recurre principalmente a sus propios recursos y a los mercados internacionales de capitales (artículo 309 del TFUE).

#### 1. Recursos propios

Los recursos propios los aportan los miembros del BEI, esto es, los Estados miembros (artículo 308 del TFUE). La contribución al capital de cada uno de los Estados miembros se establece en el artículo 4 de los Estatutos del BEI y se calcula con arreglo



al peso económico de los Estados miembros. Los Estados miembros pueden aumentar sus cuotas de capital suscrito de forma voluntaria. El capital suscrito total del BEI asciende a 248 800 millones EUR.

## 2. Mercados de capitales

El BEI obtiene la mayor parte de sus recursos de financiación de los mercados internacionales de capitales, principalmente mediante la emisión de obligaciones. El Banco es uno de los mayores prestamistas supranacionales a escala mundial. A fin de obtener una financiación rentable, es importante tener una excelente calificación crediticia. Las principales agencias de calificación crediticia atribuyen actualmente al BEI la mejor calificación, lo que refleja la calidad de su cartera de préstamos. El BEI suele financiar un tercio de cada proyecto, si bien la financiación puede llegar a ser del 50 %.

### B. Instrumentos

Aunque el BEI emplea un amplio abanico de diferentes instrumentos, trabaja principalmente con préstamos y garantías. Sin embargo, dispone, asimismo, de una serie de instrumentos más innovadores con un perfil de riesgo mayor. En el futuro se concebirán más instrumentos en colaboración con otras instituciones de la Unión. La financiación concedida por el BEI también puede acompañarse de fondos procedentes de otras fuentes de la Unión (por ejemplo, su presupuesto) en un proceso denominado «combinación». Además de la financiación de proyectos, el BEI también presta asesoramiento.

Los créditos se conceden principalmente en forma de préstamos directos o intermedios. Los préstamos directos para proyectos están sujetos a determinadas condiciones: por ejemplo, los costes totales de inversión deben superar los 25 millones EUR y el préstamo solo puede cubrir como máximo el 50 % de los costes del proyecto. Los préstamos intermedios consisten en préstamos a bancos locales u otros intermediarios que, a su vez, financian al receptor final. La mayoría de los préstamos se llevan a cabo en la Unión.

Además de sus actividades tradicionales de préstamo, el BEI también utiliza mecanismos mixtos para combinar sus préstamos con subvenciones concedidas por organismos públicos o instituciones filantrópicas.

## GOBERNANZA Y ESTRUCTURA

### A. Gobernanza

El BEI tiene personalidad jurídica, de conformidad con el artículo 308 del TFUE. El Banco es administrado y dirigido por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración y un Comité de Dirección. Un Comité de Vigilancia verifica las actividades del Banco.

El Consejo de Gobernadores está compuesto por los ministros designados por los Estados miembros. Establece las directrices generales de la política crediticia del Banco y vela por su ejecución. Es el encargado de, entre otras cosas:

- decidir sobre el aumento del capital suscrito;
- determinar los principios aplicables a las operaciones de financiación en el marco de las funciones del Banco;



- decidir sobre la concesión de financiación para operaciones de inversión que deban realizarse total o parcialmente fuera del territorio de la Unión;
- y aprobar el informe anual elaborado por el Consejo de Administración, el balance anual, la cuenta de pérdidas y ganancias y el Reglamento interno del Banco.

El Consejo de Administración está compuesto por 28 administradores y 31 administradores suplentes. Los administradores son nombrados por el Consejo de Gobernadores para un período de cinco años. Cada Estado miembro nombra a un administrador, al igual que la Comisión. El Consejo de Administración decide sobre: la concesión de financiación, en particular en forma de préstamos y garantías; la conclusión de empréstitos; los tipos de interés de los préstamos concedidos, así como las comisiones y otras tasas. Vela por la sana administración del Banco y garantiza la conformidad de la gestión del Banco con las disposiciones de los Tratados y los Estatutos y con las directrices generales establecidas por el Consejo de Gobernadores.

El Comité de Dirección está compuesto por un presidente y ocho vicepresidentes nombrados para un período de seis años por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del Consejo de Administración. Su mandato es renovable. Se encarga de la gestión de los asuntos de administración cotidiana del Banco, bajo la autoridad del presidente y el control del Consejo de Administración; prepara las decisiones del Consejo de Administración y asegura la ejecución de dichas decisiones.

El Comité de Vigilancia está compuesto por seis miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores. Comprueba anualmente la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco.

## **B. Estructura**

El Grupo BEI, creado en el año 2000, está compuesto por el propio BEI y el FEI, que se fundó en 1994 como colaboración público-privada con tres grupos principales de accionistas: el BEI, como accionista mayoritario (62,2 %), la Comisión (30 %) y varias entidades financieras públicas y privadas (7,8 %). El FEI facilita varias formas de instrumentos de capital de riesgo (por ejemplo, capital-riesgo). El FEI centra la concesión de créditos en las pequeñas y medianas empresas (pymes) y emplea un amplio abanico de instrumentos innovadores con objeto de mejorar el acceso de estas a la financiación.

## **UN PLAN DE INVERSIONES PARA EUROPA**

Los bajos niveles de inversión llevan aquejando a la Unión desde el inicio de la crisis económica y financiera mundial. La Comunicación de la Comisión titulada «[Un Plan de Inversiones para Europa](#)» ofreció orientación sobre cómo reactivar la inversión en la Unión, crear puestos de trabajo y fomentar el crecimiento a largo plazo y la competitividad. Para ello, el 25 de junio de 2015 se [adoptó](#) el Reglamento (UE) 2015/1017 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) perseguía estimular la inversión privada mediante la movilización de fondos públicos y crear un entorno atractivo para las inversiones. Una garantía inicial de 16 000 millones EUR concedida por la Unión al BEI, junto con 5 000 millones EUR del propio BEI, fue usada para movilizar capital privado, y a mediados de 2018 el FEIE superó su objetivo de generar inversiones adicionales por valor de 315 000 millones EUR en la Unión.



El Reglamento relativo al FEIE estableció también el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI), que tenía por objeto prestar asesoramiento y asistencia técnica para la identificación, la preparación y el desarrollo de proyectos de inversión.

El Reglamento FEIE 2.0 fue [adoptado](#) en diciembre de 2017 y entró en vigor el 1 de enero de 2018. Este Reglamento amplió la duración del FEIE (hasta finales de 2020) y aporta mejoras al Fondo y al CAEI con vistas a movilizar 500 000 millones EUR de financiación adicional para inversiones.

## PROGRAMA INVESTEU

[Adoptado](#) en marzo de 2021 como sucesor del Plan de Inversiones para Europa, InvestEU reúne al FEIE y a otros trece instrumentos financieros de la Unión. Se centra en cuatro ámbitos políticos principales (infraestructuras sostenibles; investigación, innovación y digitalización; pymes e inversión social y capacidades) y persigue movilizar 372 000 millones EUR en inversiones adicionales entre 2021 y 2027. El Programa consta del Fondo InvestEU, el Centro de Asesoramiento de InvestEU y el Portal InvestEU.

Los Estados miembros podrán utilizar InvestEU para ejecutar sus planes de recuperación y resiliencia en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## EL «BANCO DEL CLIMA» DE LA UNIÓN

En junio de 2019, el Consejo Europeo invitó al BEI a «intensificar sus actividades de apoyo de la acción por el clima». El BEI respondió, en noviembre de 2019, con una nueva estrategia climática y una nueva política de préstamos en el sector de la energía.

El BEI se ha comprometido a adaptar todas sus actividades de financiación a los objetivos del Acuerdo de París. En particular, el BEI aumentará el porcentaje de inversiones en el marco de su prioridad «acción por el clima y sostenibilidad medioambiental» hasta alcanzar el 50 % en 2025. El BEI dejó de financiar proyectos basados en combustibles fósiles a finales de 2021.

La nueva política de préstamos del BEI en el sector de la energía, que regirá sus actividades en dicho sector, se basa en cinco principios:

- dar prioridad a la eficiencia energética con vistas a apoyar el nuevo objetivo de la Unión con arreglo a la Directiva relativa a la eficiencia energética;
- permitir la descarbonización energética mediante un mayor apoyo a las tecnologías con emisiones de carbono bajas o nulas, con el objetivo de lograr una cuota de energías renovables del 32 % en toda la Unión para 2030;
- aumentar la financiación de la producción descentralizada de energía, el almacenamiento innovador de energía y la electromovilidad;
- garantizar las inversiones en redes esenciales para las nuevas fuentes de energía intermitentes como la eólica y la solar, así como reforzar las interconexiones transfronterizas; así como
- incrementar el impacto de las inversiones en apoyo de la transformación energética fuera de la Unión.



## RESPUESTA A LA CRISIS DE LA COVID-19

En 2020, como parte de la respuesta de la Unión a las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19, el BEI creó un fondo de garantía dotado con 25 000 millones EUR para permitir que el Grupo BEI incrementase su apoyo a las empresas de todos los Estados miembros mediante la movilización de un importe adicional de hasta 200 000 millones EUR.

Esto se añadió a un paquete de ayuda inmediata de hasta 40 000 millones EUR, que consistió en:

- programas de garantía específicos para los bancos basados en programas existentes, para su despliegue inmediato, que movilizaran hasta 20 000 millones EUR de financiación;
- líneas de liquidez específicas para que los bancos garantizaran un apoyo adicional de 10 000 millones EUR de capital circulante para las pymes y las empresas de mediana capitalización; y
- programas de adquisición de bonos de titulización de activos para que los bancos pudieran transferir riesgos sobre carteras de préstamos a pymes, movilizándose otros 10 000 millones EUR.

## RESPUESTA A LA INVASIÓN RUSA DE UCRAINA

Las actividades del BEI relacionadas con Ucrania se remontan a 2007. El BEI opera en Ucrania en consonancia con la política europea de vecindad, la Asociación Oriental y otros acuerdos bilaterales de la Unión. Desde la invasión rusa de Ucrania, el BEI ha intensificado su apoyo. La financiación del instrumento tiene por objeto ayudar a Ucrania a reparar las infraestructuras dañadas, reanudar los servicios municipales y apoyar medidas urgentes de eficiencia energética para preparar las temporadas de frío. Además, el BEI ha coordinado donaciones de ayuda humanitaria, dando prioridad a la ayuda de emergencia para las personas afectadas por el conflicto en Ucrania y sus países vecinos.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

De conformidad con el artículo 308 del TFUE, cuando se modifiquen los Estatutos del BEI, se consultará al Parlamento. El BEI es directamente responsable ante los Estados miembros. No tiene obligaciones formales de información al Parlamento ni es responsable ante él. Sin embargo, en un gesto de buena voluntad, el presidente del BEI acepta invitaciones a comparecer ante el Pleno y a asistir a las reuniones de las comisiones parlamentarias pertinentes, y el BEI está dispuesto a contestar preguntas de los diputados al Parlamento Europeo.

Todos los años, la [Comisión de Control Presupuestario \(CONT\)](#) controla las actividades del BEI y presenta un informe al Pleno, en presencia del presidente del BEI.

Con arreglo al Reglamento en vigor, el Parlamento aprueba el nombramiento del director general y el director general adjunto del FEIE. Los créditos anuales del presupuesto de la Unión relacionados con el fondo de garantía son autorizados por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento presupuestario anual.



El Parlamento participó, en su calidad de colegislador, en la adopción del FEIE y de InvestEU.

Para obtener más información sobre este tema, consúltese el sitio web de la [Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios](#).

Christian Scheinert

10/2023



## 1.3.16. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

El Defensor del Pueblo Europeo dirige investigaciones sobre los casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea; interviene tanto por iniciativa propia como sobre la base de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de la Unión o por cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo para toda una legislatura.

### BASE JURÍDICA

Artículos 20, 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y sus funciones se fijaron mediante una Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994, adoptada previo dictamen de la Comisión Europea y con la aprobación del Consejo de la Unión Europea<sup>[1]</sup>. Esta Decisión fue objeto de disposiciones de aplicación adoptadas por el propio defensor del pueblo europeo. La Decisión fue derogada y sustituida por un [Reglamento](#) del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2021, siguiendo el mismo procedimiento<sup>[2]</sup>. Las modalidades de la elección y destitución del Defensor del Pueblo Europeo se establecen, por su parte, en los artículos 231 a 233 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

### OBJETIVOS

El Defensor del Pueblo Europeo, órgano creado por el Tratado de Maastricht (1992), tiene por misión:

- mejorar la protección de los ciudadanos o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro en casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión; y
- en consecuencia, reforzar la transparencia y el control democrático en la toma de decisiones y la administración de las instituciones de la Unión.

#### A. Estatuto

##### 1. Elección

##### a. Requisitos

Como Defensor del Pueblo Europeo debe elegirse una personalidad que:

- tenga la ciudadanía de la Unión Europea;

[1]DO L 113 de 4.5.1994, p. 15 — modificada por las Decisiones del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2002 (DO L 92 de 9.4.2002, p. 13) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189 de 17.7.2008, p. 25).

[2][Reglamento](#) (UE, Euratom) 2021/1163 del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2021 por el que se fijan el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo) y por el que se deroga la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom (DO L 253 de 16.7.2021, p. 1).



- se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos;
- ofrezca plenas garantías de independencia;
- reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea competencia y cualificaciones notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo Europeo;
- no haya sido miembro de Gobiernos nacionales o diputado o diputada al Parlamento Europeo, o miembro del Consejo Europeo o de la Comisión Europea en los dos años anteriores a la fecha de publicación de la convocatoria de candidaturas.

#### **b. Procedimiento**

Al principio de cada legislatura o en caso de fallecimiento, renuncia o destitución del Defensor del Pueblo Europeo, el presidente del Parlamento Europeo convoca la presentación de candidaturas a Defensor del Pueblo Europeo y fija el plazo para su presentación. Las candidaturas deberán contar con el apoyo de por lo menos cuarenta diputados al Parlamento Europeo de al menos dos Estados miembros. Las candidaturas se transmiten a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que examina su admisibilidad. Esta comisión puede solicitar oír a los candidatos. Posteriormente, la lista de las candidaturas admitidas a trámite se somete a votación en el Parlamento Europeo. El defensor del pueblo europeo se elige por mayoría de los votos emitidos.

### **2. Mandato**

#### **a. Duración**

El Defensor del Pueblo Europeo es elegido por el Parlamento Europeo, después de las elecciones europeas, para toda la legislatura. Puede ser reelegido.

#### **b. Obligaciones**

Durante su mandato, el Defensor del Pueblo Europeo:

- debe ser totalmente independiente e imparcial en el ejercicio de sus funciones;
- no debe solicitar ni admitir instrucciones de ningún gobierno, institución, organismo, oficina o entidad;
- debe abstenerse de todo acto incompatible con el carácter de sus funciones;
- no debe ejercer ninguna otra función política o administrativa ni actividad profesional alguna, sea o no remunerada.

### **3. Destitución**

A petición del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo puede ser destituido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) si deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si ha cometido una falta grave.

## **B. Funciones**

### **1. Ámbito de aplicación**

El Defensor del Pueblo Europeo trata los casos de mala administración en la acción de las instituciones, organismos y órganos de la Unión.



- a.** Puede decidir que existe mala administración si una institución no respeta:
- los derechos fundamentales;
  - los principios o normas jurídicos;
  - los principios de buena administración.

Las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo tienen que ver principalmente con:

- la transparencia en la toma de decisiones y en las actividades de representación de intereses y rendición de cuentas;
- el acceso a los documentos;
- la cultura de servicio;
- el respeto de los derechos procedimentales;
- el correcto uso de las facultades discrecionales;
- el respeto de los derechos fundamentales;
- las contrataciones;
- las cuestiones ligadas a la buena gestión del personal de la Unión y los nombramientos;
- la buena gestión financiera;
- la ética;
- la participación del público en la toma de decisiones de la Unión.

Cerca de una tercera parte de las investigaciones que lleva a cabo cada año el Defensor del Pueblo Europeo tienen que ver con la falta de información o con la negativa a facilitarla.

**b.** Excepciones

No entran dentro de sus competencias:

- las actividades jurisdiccionales del TJUE. Las investigaciones del Defensor del Pueblo Europeo relativas al TJUE hacen referencia únicamente a sus actividades no judiciales, por ejemplo, licitaciones, contratos y casos relativos al personal;
- las reclamaciones presentadas contra autoridades locales, regionales o nacionales, aun cuando dichas reclamaciones versen sobre cuestiones relacionadas con la Unión;
- las actividades de tribunales o defensores del pueblo nacionales: el Defensor del Pueblo Europeo no es un órgano de apelación contra las decisiones adoptadas por estos organismos;
- los hechos que no hayan sido objeto previamente de gestiones administrativas apropiadas ante los órganos correspondientes;
- las quejas contra funcionarios de la Unión en relación con su conducta.

**2.** Remisiones

El Defensor del Pueblo Europeo, en el desempeño de su misión, llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base



de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de la Unión o por cualquier persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro, directamente o a través de un diputado al Parlamento Europeo, salvo cuando los hechos denunciados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional.

### **3. Competencias de investigación**

El Defensor del Pueblo Europeo puede dirigirse a:

- las instituciones y órganos, que deben proporcionarle la información que les solicite y darle acceso a los expedientes de que se trate, a no ser que exista una obligación de secreto debidamente justificada;
- los funcionarios y agentes de estas mismas instituciones y órganos, que están obligados a prestar declaración a petición del Defensor del Pueblo Europeo, aunque sigan sujetos a las obligaciones derivadas de sus estatutos respectivos;
- las autoridades de los Estados miembros, que deben dar acceso a la información, a menos que su divulgación esté prohibida por disposiciones legales o reglamentarias. Incluso en esos casos, el Defensor del Pueblo Europeo puede obtener la información si se compromete a no divulgarla.

En caso de no recibir la asistencia que desea, el Defensor del Pueblo Europeo informa de ello al Parlamento Europeo, que emprende las gestiones oportunas. El Defensor del Pueblo Europeo también puede cooperar con sus homólogos de los Estados miembros, con arreglo a las legislaciones nacionales. Si se trata, no obstante, de hechos que considera materia de Derecho penal, el Defensor del Pueblo Europeo informa inmediatamente a las autoridades nacionales competentes, así como a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Si lo considera apropiado, el Defensor del Pueblo Europeo también puede informar a la institución de la Unión de la que dependa el funcionario o agente en cuestión.

### **4. Resultados de las investigaciones**

En la medida de lo posible, el Defensor del Pueblo Europeo se pone de acuerdo con la institución o el órgano correspondiente para encontrar una solución que satisfaga al demandante. Cuando el Defensor del Pueblo Europeo constata un caso de mala administración, remite sus recomendaciones a la institución u órgano interesado, que dispone de un plazo de tres meses para exponerle su posición. Si la institución no acepta las recomendaciones propuestas, el Defensor del Pueblo Europeo puede redactar un informe especial que presentará al Parlamento Europeo. Este, a su vez, puede elaborar un informe relativo al informe especial que ha presentado el Defensor del Pueblo Europeo. Por último, informa al demandante del resultado de la investigación, del dictamen emitido por la institución o el órgano en cuestión y de sus propias recomendaciones.

### **C. Funcionamiento administrativo**

El Defensor del Pueblo Europeo dispone de una secretaría, cuyo personal está sujeto a las normas de la función pública europea. El propio Defensor del Pueblo Europeo nombra al responsable de la secretaría.

### **D. Actividades**

El primer defensor del pueblo europeo, Jacob Söderman, ejerció dos mandatos, de julio de 1995 al 31 de marzo de 2003. Durante ese tiempo, el Parlamento Europeo aprobó, en 2001, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. Se trata



de un código procesal que tiene en cuenta los principios del Derecho administrativo de la Unión contenidos en la jurisprudencia del TJUE y se inspira en las legislaciones nacionales. A la hora de determinar si se ha incurrido en mala administración, el Defensor del Pueblo Europeo se apoya en las disposiciones del Código durante sus investigaciones. Además, el Código también sirve de guía y orientación para los funcionarios de la Unión, al fomentar las normas más estrictas en materia de administración.

Nikiforos Diamandouros ocupó el cargo de defensor del pueblo europeo de abril de 2003 al 14 de marzo de 2013, fecha en la que presentó su dimisión con efecto a partir del 1 de octubre de 2013. El 11 de julio de 2006, presentó una propuesta para adaptar el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, que contó con el apoyo de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. El Estatuto se modificó para reforzar y esclarecer las funciones del Defensor del Pueblo Europeo, por ejemplo, por lo que respecta al acceso a los documentos y a la notificación de información a la OLAF cuando entre en el ámbito de sus competencias.

Tras su elección por el Parlamento Europeo en el período parcial de sesiones de julio de 2013, la antigua defensora del pueblo irlandesa, Emily O'Reilly, asumió sus funciones como defensora del pueblo europea el 1 de octubre de 2013 y ha sido confirmada en dos ocasiones tras las elecciones europeas de 2014 y 2019. Ha contribuido al refuerzo de la visibilidad del papel del Defensor del Pueblo Europeo centrándose en las cuestiones más importantes para los ciudadanos de la Unión y velando por que la Unión cumpla las normas más estrictas en materia de administración, transparencia y ética. Ha promovido la transparencia en el proceso de toma de decisiones de la Unión y, en particular, en los diálogos tripartitos y en el Consejo de la Unión Europea, así como en relación con los grupos de interés, los grupos de expertos, los conflictos de interés, la pasarela público-privada, las agencias de la Unión (como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex) y las negociaciones internacionales (como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión). Ha trabajado para mejorar las normas sobre la denuncia de irregularidades, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y sobre la discapacidad. También ha examinado casos de mala administración en relación con el nombramiento de un antiguo secretario general de la Comisión Europea. El Defensor del Pueblo Europeo también coordina la Red Europea de Defensores del Pueblo y, desde 2017, entrega el Premio a la Buena Administración una vez cada dos años.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Aunque completamente independiente en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Europeo ejerce de mediador parlamentario, por lo que el artículo 228 del TFUE se encuentra dentro de la sección del capítulo 1, que trata del Parlamento Europeo. El Defensor del Pueblo Europeo mantiene un estrecho vínculo con el Parlamento Europeo, que tiene la exclusividad de su nombramiento y puede solicitar al Tribunal de Justicia su destitución, establece su Estatuto, lo asiste en sus investigaciones y recibe sus informes. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, sobre la base del Reglamento interno del Parlamento (artículo 232), elabora cada año un informe sobre el informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo. En estos informes ha expresado en repetidas ocasiones su pleno apoyo al trabajo del Defensor del Pueblo Europeo y ha subrayado que las instituciones de la Unión



deben cooperar plenamente con él para reforzar la transparencia y la responsabilidad de la Unión, concretamente aplicando sus recomendaciones. El Parlamento Europeo aprobó el 12 de febrero de 2019 una resolución sobre un proyecto de Reglamento por el que se propone un estatuto actualizado del Defensor del Pueblo Europeo, con el objetivo de reforzar su independencia y sus competencias. Tras obtener el dictamen de la Comisión Europea y la aprobación del Consejo de la Unión Europea el 18 de junio de 2021, el Parlamento Europeo adoptó el 24 de junio de 2021 el [Reglamento](#) por el que se establece el nuevo Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, que codifica muchas prácticas de trabajo de la Oficina, como la facultad de iniciar investigaciones por iniciativa propia.

Georgiana Sandu

10/2023



## 1.4. FINANCIACIÓN



## 1.4.1. LOS INGRESOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Una gran parte del presupuesto de la Unión (más del 90 %) se financia mediante recursos propios. Los ingresos anuales deben cubrir por completo los gastos anuales. El sistema de recursos propios lo decide el Consejo por unanimidad, teniendo presente el dictamen del Parlamento Europeo, y esta decisión debe ser ratificada por los Estados miembros. La Comisión propuso en 2022 y 2023 una reforma del sistema de recursos propios compuesta por dos paquetes de nuevos recursos propios.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 311 y 322, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y artículos 106 bis y 171 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020](#), sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2021/768 del Consejo, de 30 de abril de 2021](#), por el que se establecen medidas de ejecución para el sistema de recursos propios de la Unión Europea, [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014](#), sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería, [Reglamento \(UE, Euratom\) 2021/769 del Consejo, de 30 de abril de 2021](#) relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido, y [Reglamento \(UE, Euratom\) 2021/770 del Consejo de 30 de abril de 2021](#) sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de dicho recurso propio, sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería y sobre determinados aspectos del recurso propio basado en la renta nacional bruta.

### OBJETIVO

Dotar de autonomía financiera a la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria.

### FUNCIONAMIENTO

La [Decisión sobre los recursos propios de 21 de abril de 1970](#) dotó a la Comunidad Económica Europea (CEE) de sus propios recursos. Con arreglo a la [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020](#), el nivel de recursos propios del que puede hacerse uso al año actualmente se limita a un máximo del 1,4 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión. Dado que el gasto global no puede superar los ingresos totales, los gastos también han de ceñirse a este límite máximo (1.4.3). En la práctica, el actual marco financiero plurianual (MFP) para el período



2021-2027 ([1.4.3](#)) fija un límite máximo de gastos a un nivel equivalente a alrededor del 1,4 % de la RNB de la Unión.

## LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS

### 1. Recursos propios «tradicionales»

Son los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar que se han recaudado desde 1970. El porcentaje que pueden retener los Estados miembros para cubrir los gastos de recaudación se ha elevado de nuevo del 20 % al 25 %. En la actualidad, los recursos propios «tradicionales» generalmente suponen aproximadamente entre el 10 % y el 15 % de los ingresos en concepto de recursos propios<sup>[1]</sup>.

### 2. Recurso propio basado en el IVA

Consiste en la transferencia a la Unión de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA) estimado que recaudan los Estados miembros. Aunque ya estaba previsto en la Decisión de 1970, este recurso no se empezó a recaudar hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembros en 1979. El recurso del IVA supone ahora aproximadamente un 10 % de los ingresos en concepto de recursos propios.

### 3. Recurso propio basado en la RNB

Creado mediante la [Decisión 88/376/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988](#), este recurso propio consiste en la transferencia, por parte de los Estados miembros, de un porcentaje uniforme de su RNB que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario. En un principio únicamente debía recaudarse si no bastaba con el resto de recursos propios para cubrir los gastos, pero en la actualidad financia el grueso del presupuesto de la Unión. Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado y, en la actualidad representa aproximadamente entre el 60 % y el 70 % de los ingresos en concepto de recursos propios.

### 4. Recurso propio basado en el plástico

Es una nueva categoría de recursos propios introducida desde el 1 de enero de 2021 por la [Decisión sobre los Recursos Propios](#) de 2020. Se trata de una contribución nacional calculada en función de la cantidad de residuos de envases de plástico que no se reciclen, con un tipo uniforme de referencia de 0,80 EUR por kilogramo. Las contribuciones de los Estados miembros con una RNB per cápita inferior a la media de la Unión se ven reducidas en una cantidad a tanto alzado anual correspondiente a 3,8 kilogramos de residuos plásticos per cápita. Los ingresos procedentes de este recurso suponen aproximadamente entre el 3 % y el 4 % del presupuesto de la Unión.

### 5. Otros ingresos y saldo prorrogado del ejercicio anterior

También se cuentan entre los ingresos los tributos con que se grava el sueldo de los funcionarios de la Unión Europea, las contribuciones a programas de la Unión por parte de terceros países, el pago de intereses y las multas impuestas a las empresas que han incumplido el Derecho de la Unión. El saldo de cada ejercicio, en caso de excedente, se consigna como ingreso en el presupuesto del año siguiente. Lo habitual

---

[1][Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea para el ejercicio 2021.](#)



es que los otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos supongan aproximadamente entre el 2 % y el 8 % de los ingresos totales.

## 6. Mecanismos de corrección

El sistema de recursos propios también se ha empleado para corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones netas de los Estados miembros. Aunque el «cheque británico» creado en 1984 ya no se aplica, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia se seguirán beneficiando de correcciones a tanto alzado durante el período 2021-2027.

## 7. Toma de préstamos

El presupuesto de la Unión no puede ser deficitario, y no está permitido que financie su gasto mediante préstamos. Sin embargo, para financiar las subvenciones y los préstamos proporcionados por el régimen del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea NextGenerationEU, con carácter excepcional y temporal, se permitió a la Comisión tomar prestados hasta 750 000 millones EUR (según precios de 2018) en los mercados de capitales. Los nuevos préstamos netos deberían interrumpirse a finales de 2026. Después únicamente se permitirán operaciones de refinanciación. La Comisión aplica una estrategia de endeudamiento diversificada, que combina el uso de bonos a largo plazo, bonos verdes y títulos de deuda a corto plazo vendidos mediante sindicación y subastas, junto con una comunicación abierta y transparente mediante decisiones anuales de toma de préstamos y planes de financiación semestrales.

## HACIA UNA REFORMA DE LOS RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN

En el Tratado de Lisboa se insiste en que el presupuesto debe ser financiado íntegramente con cargo a los recursos propios y se sigue facultando al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para adoptar, por unanimidad, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión<sup>[2]</sup>, implantar nuevas categorías de recursos propios y suprimir categorías existentes. Queda, asimismo, establecido que el Consejo solo puede adoptar las medidas de ejecución de estas decisiones previa aprobación del Parlamento.

En enero de 2017, el grupo de alto nivel creado en 2014 para realizar un examen general del sistema de recursos propios («Grupo Monti») presentó su [informe final](#) sobre maneras más transparentes, sencillas, equitativas y democráticamente responsables de financiar el presupuesto de la Unión. La principal conclusión a la que llegó fue que el presupuesto de la Unión necesitaba una reforma, tanto en la parte de ingresos como en la de gastos, para hallarse en disposición de afrontar los desafíos actuales y obtener resultados concretos en favor de los ciudadanos de la Unión.

Sobre la base de este informe y del posterior [«Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE»](#), la Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 [propuestas](#)<sup>[3]</sup> destinadas a simplificar el actual recurso propio basado en el IVA e introducir una cesta de nuevos recursos propios. La Comisión planteó, asimismo, abolir todas las correcciones y reducir del 20 % al 10 % el porcentaje de los ingresos aduaneros retenido por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación, así como

---

[2] Toda decisión de este tipo debe ser ratificada por los Estados miembros.

[3] El Tribunal de Cuentas emitió un dictamen sobre las propuestas el 29 de noviembre de 2018 ([Dictamen n.º 5/2018](#)).



un aumento del límite máximo para las movilizaciones anuales de recursos propios, de modo que se tuvieran en cuenta tanto la menor RNB total de la Europa de los Veintisiete como la propuesta de que el Fondo Europeo de Desarrollo pase a incluirse en el presupuesto de la Unión.

## LOS PUNTOS DE VISTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Sobre la base de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha abogado en reiteradas ocasiones por una reforma a fondo del sistema de recursos propios en una serie de posiciones y resoluciones a lo largo de los últimos años<sup>[4]</sup>. El Parlamento ha puesto de relieve diversos problemas del sistema de recursos propios, en particular su excesiva complejidad y su dependencia financiera de las contribuciones nacionales.

Con vistas a lograr un presupuesto de la Unión más estable diseñado para apoyar los objetivos políticos de la Unión, el Parlamento ha pedido reiteradamente una cesta ambiciosa y equilibrada de nuevos recursos propios de la Unión que sea justa, sencilla, transparente y neutra desde el punto de vista presupuestario para los ciudadanos. El Parlamento también ha urgido a llevar a cabo reformas destinadas a hacer que la recaudación de ingresos sea más sencilla, transparente y democrática, reducir el porcentaje de las contribuciones basadas en la RNB, reformar o suprimir el recurso del IVA y eliminar gradualmente todas las formas de corrección.

## PROPUESTAS DE REFORMA

En la reunión del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020, los jefes de Estado o de Gobierno alcanzaron un acuerdo sobre un nuevo MFP, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, el aumento del límite máximo de los pagos y un nuevo recurso propio basado en residuos plásticos no reciclados que se aplicará a partir de enero de 2021. Este se basaba en la propuesta de la Comisión del [28 de mayo de 2020](#) de tomar prestados hasta 750 000 millones EUR mediante la emisión de obligaciones en nombre de la Unión en los mercados internacionales con vencimientos de entre tres y treinta años al objeto de contrarrestar los efectos de la pandemia de COVID-19. A fin de respaldar el pasivo en el que incurra la Unión de cara al reembolso definitivo de la financiación obtenida en el mercado, la Comisión planteó una subida excepcional y temporal del límite máximo de recursos propios hasta el 0,6 % de la RNB de la Unión, por encima del incremento permanente propuesto del 1,2 % al 1,4 % de la RNB, con el objetivo de tener en cuenta el nuevo contexto económico.

En su [Resolución, de 23 de julio de 2020](#), el Parlamento subrayó que solamente la creación de nuevos recursos propios adicionales puede ayudar a amortizar la deuda de la Unión y salvaguardar, al mismo tiempo, su presupuesto y aliviar la presión fiscal sobre las haciendas públicas y los ciudadanos de la Unión. El [16 de septiembre](#)

---

[4] [Posición, de 17 de diciembre de 2014](#), relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades; [Posición, de 16 de abril de 2014](#), sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea; [Resolución, de 6 de julio de 2016](#), sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión; [Resolución, de 26 de octubre de 2016](#), sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020; [Resolución, de 24 de octubre de 2017](#), sobre el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE; [Resolución, de 14 de marzo de 2018](#), sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión; [Resolución, de 30 de mayo de 2018](#), sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios; [Resolución, de 14 de noviembre de 2018](#), sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y [Resolución, de 10 de octubre de 2019](#), sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios: es hora de responder a las expectativas de los ciudadanos.



[de 2020](#), la opinión del Parlamento, en el marco del procedimiento de consulta, reiteró su llamamiento en favor de la introducción de nuevos recursos propios siguiendo una hoja de ruta, así como de la supresión de todas las correcciones.

El 10 de noviembre de 2020, los negociadores del Parlamento, el Consejo y la Comisión alcanzaron un acuerdo político sobre el MFP, los recursos propios y determinados aspectos relativos a la gobernanza del Instrumento de Recuperación. Un nuevo anexo al [Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera](#) estableció una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios durante el período 2021-2027. Los ingresos procedentes de nuevos recursos deberían ser suficientes para cubrir el reembolso de NextGenerationEU, mientras que todo ingreso restante debe financiar el presupuesto de la Unión, en consonancia con el principio de universalidad. El calendario vinculante requería que la Comisión presentase, a más tardar en junio de 2021, propuestas de nuevos recursos propios basados en un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, una tasa digital y un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión (que deben introducirse a más tardar el 1 de enero de 2023), y que presentase propuestas antes de junio de 2024 sobre nuevos recursos propios adicionales, que podían incluir un impuesto sobre las transacciones financieras y una contribución financiera vinculada al sector empresarial (posiblemente, una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades). En virtud de la nueva Decisión sobre recursos propios, adoptada el 14 de diciembre de 2020, se mantenían las correcciones para determinados Estados miembros y los costes de recaudación sobre los derechos de aduana pasaban del 20 % al 25 %.

Tras su ratificación el 31 de mayo de 2021 por la totalidad de los Estados miembros, la Decisión sobre los Recursos Propios se aplica con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2021.

Tras las propuestas de 14 de julio de 2021 para la [revisión del RCDE UE](#) y la [introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono](#), el 22 de diciembre de 2021 se publicó [una propuesta para una nueva generación de recursos propios de la Unión](#). Esta especifica que el 25 % de los ingresos procedentes de los derechos de emisión subastados, el 75 % de los ingresos generados por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y el 15 % de la parte de los beneficios residuales reasignados a los Estados miembros de la Unión con arreglo al acuerdo de la OCDE y el G-20 sobre la fiscalidad corporativa internacional (primer pilar) se abonarían al presupuesto de la Unión. El 23 de noviembre de 2022, el Parlamento [aprobó enmiendas a la propuesta](#), que está a la espera de una decisión del Consejo. El Parlamento también aprobó una [Resolución el 10 de mayo de 2023](#) que sugiere nuevos recursos propios adicionales.

El 20 de junio de 2023, la Comisión publicó sus propuestas para un segundo paquete de recursos propios. Este incluía un recurso propio estadístico temporal, pagado como contribución nacional basada en los beneficios de las empresas y calculada como el 0,5 % de la base teórica de los beneficios de las empresas de la Unión (sobre la base del excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades financieras y no financieras, calculado por Eurostat). Finalmente, este se sustituirá por un auténtico recurso propio basado en un impuesto de sociedades, una aportación del futuro marco [Empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades \(BEFIT\)](#). La propuesta también contempla un aumento del tipo de referencia del recurso propio procedente



de los derechos de emisión subastados del 25 % al 30 %, justificado por un aumento en los precios del carbono. El paquete propuesto podría aportar ingresos anuales adicionales de en torno a 23 000 millones EUR a partir de 2024 y 36 000 millones EUR a partir de 2028, lo que corresponde a aproximadamente entre el 18 % y el 20 % de los ingresos totales.

Andras Schwarcz  
10/2023



## 1.4.2. LOS GASTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los gastos presupuestarios son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. El presupuesto anual de la Unión debe respetar los límites de gasto máximos acordados en el marco financiero plurianual (MFP) para las distintas rúbricas, es decir, categorías de gasto, como los relativos al mercado único, la cohesión y los recursos naturales. Los instrumentos de flexibilidad permiten a la Unión reaccionar en caso de necesidades imprevistas. El uso de garantías presupuestarias e instrumentos financieros crea un efecto de apalancamiento por lo que respecta al gasto de la Unión. Además del MFP, el gasto total de la Unión para 2021-2027 incluye el instrumento de recuperación temporal NextGenerationEU, que ayudará a la economía de la Unión a recuperarse de la crisis de la COVID-19.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 310 a 325 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículos 106 bis, 171 a 182 y 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consejo](#), de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento sobre el MFP);
- [Reglamento \(UE\) 2020/2094 del Consejo](#), de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19;
- [Acuerdo Interinstitucional \(AI\)](#) de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

### OBJETIVO

Financiar las políticas de la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor.

### PRINCIPIOS BÁSICOS

El presupuesto de la Unión se rige, de conformidad con los artículos 6 a 38 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general



de la Unión, por los nueve principios generales de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad<sup>[1]</sup>, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especialidad (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.

El principio de anualidad tiene que conciliarse con la necesidad de gestionar acciones plurianuales, que han crecido en importancia dentro del presupuesto. Por consiguiente, el presupuesto incluye créditos disociados, que dan lugar a:

- créditos de compromiso, destinados a financiar, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas en relación con acciones cuya realización se extiende a lo largo de varios ejercicios;
- créditos de pago, destinados a financiar los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos adquiridos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

En el AI de 16 de diciembre de 2020 se estipula que la Comisión debe preparar un informe anual que ofrezca una visión general de las consecuencias financieras y presupuestarias de diversas actividades de la UE, ya sean financiadas con cargo al presupuesto de la Unión o al margen de este. Dicho informe debe incluir información sobre los activos y pasivos de la Unión, las diferentes operaciones de préstamo y crédito —como el Mecanismo Europeo de Estabilidad y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (2.6.8)— y otros posibles mecanismos futuros. Además, el informe debe incluir información sobre los gastos relacionados con el clima, los gastos que contribuyen a detener e invertir el declive de la biodiversidad, el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en todos los programas pertinentes de la Unión.

## **ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA BASADA EN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS CRÉDITOS**

### **1. Gastos de funcionamiento/gastos administrativos/presupuestos de actividades individuales**

El presupuesto general se divide en diez secciones, una por cada institución. Mientras que las secciones de las demás instituciones incluyen esencialmente gastos administrativos, la de la Comisión (sección III) incluye gastos operativos para financiar acciones y programas, así como los costes administrativos de su aplicación (asistencia técnica, organismos descentralizados y recursos humanos). En 2022, los gastos administrativos globales representan el 6,26 % del presupuesto total de 169 520 millones EUR.

La Comisión emplea una nomenclatura presupuestaria que presenta los recursos por políticas y programas, que se ajusta a las «agrupaciones de programas», con lo que se facilita la evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión.

### **2. Marco financiero plurianual (MFP) (1.4.3)**

Desde 1988, los gastos de la Comunidad, y posteriormente de la Unión, se inscriben en un marco plurianual, que divide el presupuesto en rúbricas, correspondientes a amplios ámbitos políticos, a las que se impone un límite máximo de gasto que refleja las principales prioridades presupuestarias del período considerado. El primer período

---

[1]El principio de que los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario, cuya duración coincidirá con el año natural.



de programación fue de cinco años, mientras que los siguientes y el actual tienen una duración de siete años. Los presupuestos anuales deben respetar los límites establecidos en el marco plurianual.

El gasto en euros para el período 2021-2027 asciende a 1 824 300 millones, con 1 074 300 millones EUR para el MFP y 750 000 millones EUR para NextGenerationEU. El presupuesto del MFP se incrementará en otros 11 000 millones EUR gracias al ajuste específico del programa previsto en el artículo 5 del Reglamento del MFP.

El nuevo presupuesto de la Unión respalda la modernización mediante algunos programas emblemáticos como Horizonte Europa, InvestEU y el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, así como las transiciones ecológica y digital a través del Fondo de Transición Justa y el programa Europa Digital.

Una política agrícola modernizada sigue siendo la política más importante en cuanto a dotación presupuestaria, seguida de cerca por la política de cohesión, ambas con el objetivo de apoyar las transiciones digital y ecológica. En el siguiente cuadro se desglosa el presupuesto de 2022 por ámbitos políticos, tal como se define en el actual MFP para el período 2021-2027.

Presupuesto de la UE para 2022: desglose de los créditos de compromiso en categorías del MFP

Rúbrica del MFP	en miles de millones EUR	%
Mercado único, innovación y economía digital	21,78	12,9 %
Cohesión, resiliencia y valores	56,04	33,1 %
Recursos naturales y medio ambiente	56,24	33,2 %
Migración y gestión de las fronteras	3,09	1,8 %
Seguridad y defensa	1,79	1,1 %
Vecindad y resto del mundo	17,17	10,1 %
Administración pública europea	10,62	6,3 %
Instrumentos especiales temáticos	2,8	1,7 %
Total	169,52	100,0 %

### 3. Flexibilidad e instrumentos temáticos especiales

Además del gasto previsto para financiar las políticas de la Unión en el marco de los programas plurianuales, se han reservado algunos recursos financieros en el presupuesto de la Unión para poder hacer frente a situaciones y crisis imprevistas. Estos instrumentos especiales temáticos y de flexibilidad pueden usarse en caso de crisis económicas (por ejemplo, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, o FEAG), catástrofes naturales, crisis de salud pública y emergencias humanitarias (por ejemplo, la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia, SEAR por sus siglas en inglés) u otras necesidades imprevistas (por ejemplo, el Instrumento de Flexibilidad) en los Estados miembros, los países candidatos o en terceros países. Estos fondos permiten dar respuesta a necesidades financieras excepcionales y limitadas.



## INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA — NEXTGENERATIONEU

En el marco de este instrumento, la Comisión movilizará 750 000 millones EUR a precios de 2018, de los cuales hasta 390 000 millones EUR podrán utilizarse para subvenciones y hasta 360 000 millones EUR para conceder préstamos, además del presupuesto a largo plazo para 2021-2027, con el fin de ayudar a reconstruir la Unión tras la COVID-19. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Decisión sobre los recursos propios<sup>[2]</sup>, la Comisión ha estado facultada para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión. El reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos (390 000 millones EUR a precios de 2018) y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan gradualmente a partir de 2021 (1.4.1).

NextGenerationEU debe, en especial, centrarse en: a) restaurar el empleo y la creación de puestos de trabajo, b) reformas e inversiones para revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia; c) medidas para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas afectadas por el impacto económico de la crisis de la COVID-19, y el refuerzo del crecimiento sostenible en la UE, incluida la inversión financiera directa en empresas; d) medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19; e) aumentar el nivel de preparación frente a situaciones de crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves, incluidas medidas como el almacenamiento de suministros y material médico esenciales y la adquisición de las infraestructuras necesarias para proporcionar una respuesta rápida a la crisis; f) medidas para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la crisis de la COVID-19; g) medidas para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural.

Para apoyar a los Estados miembros con inversiones y reformas, el 12 de febrero de 2021 se acordó el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El mecanismo pondrá a disposición de los Estados miembros 672 500 millones EUR (a precios de 2018) en forma de préstamos y subvenciones, que se ejecutarán a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Los planes deben contener reformas e inversiones que cubran ámbitos fundamentales de la formulación de políticas (seis pilares<sup>[3]</sup>), impulsar las transiciones ecológica y digital, y abordar las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo.

En el contexto de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión adoptó el 18 de mayo de 2022 la [Comunicación «REPowerEU»](#), que establece una estrategia para reducir la dependencia de la UE de las importaciones de energía rusas. Según la evaluación de la Comisión, tal estrategia requerirá inversiones adicionales por valor de 210 000 millones EUR para alcanzar su objetivo. A tal fin, la Comisión propuso,

---

[2] [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea](#) (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

[3] Transición ecológica; transformación digital; cohesión económica, productividad y competitividad; cohesión social y territorial; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; políticas para la próxima generación.



entre otras medidas<sup>[4]</sup>, modificar el Reglamento del MRR para reorganizar hasta 225 000 millones EUR de los préstamos remanentes del MRR. Estos recursos se utilizarán para financiar un nuevo capítulo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el que se determinen medidas específicas para diversificar el suministro de energía y reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento comparte la autoridad presupuestaria con el Consejo, y las competencias en este ámbito fueron de las primeras que adquirieron los diputados al PE en la década de 1970 (1.2.5). Las competencias presupuestarias se refieren al establecimiento del importe global y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como al ejercicio del control sobre la ejecución del presupuesto.

La Comisión de Presupuestos del Parlamento es responsable de negociar el MFP y adoptar el presupuesto anual en nombre del Parlamento, y representa los puntos de vista de esta institución en las negociaciones con el Consejo. Por lo general, ha conseguido revertir la mayor parte de los recortes del Consejo y hacer que asuma los aumentos prioritarios como resultado de sus enmiendas (aunque no siempre en la magnitud inicial).

En las negociaciones para el MFP 2021-2027, el Parlamento defendió y garantizó en gran medida: a) un aumento del límite máximo del MFP y un refuerzo de varios programas emblemáticos; b) un compromiso para introducir nuevos recursos propios de la Unión con el fin de cubrir por lo menos los costes relacionados con NextGenerationEU (principal e intereses); c) su papel en la aplicación del instrumento de recuperación, de conformidad con el método comunitario; d) la importancia de la contribución del presupuesto de la Unión para lograr los objetivos en materia de clima, biodiversidad e igualdad de género; e) la introducción del nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones de los principios del Estado de Derecho (1.4.3).

El Parlamento también ha insistido sistemáticamente en la transparencia presupuestaria y en un control adecuado de todas las operaciones y los instrumentos financiados con cargo al presupuesto de la Unión.

El Parlamento es la autoridad de aprobación de la gestión (artículo 319 del TFUE), para la cual la Comisión de Control Presupuestario prepara todos los trabajos relativos al control político de la ejecución presupuestaria (1.4.5). Cada año, el procedimiento de aprobación de la gestión refleja sus conclusiones al final de un proceso sobre la manera en que la Comisión y otras instituciones han utilizado el presupuesto de la Unión. Así se pretende comprobar si la aplicación fue llevada a cabo conforme a las normas pertinentes (conformidad), incluidos los principios de buena gestión financiera (actuación).

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra una reunión anual con el Banco Europeo de Inversiones (1.3.15) a fin de examinar con detenimiento sus actividades financieras, y elabora un informe anual en el que evalúa la actividad

---

[4]REPowerEU también prevé nueva financiación mediante la asignación de 20 000 millones EUR de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) mantenidos en la reserva de estabilidad del mercado, así como transferencias de los fondos de cohesión (hasta el 12,5 % de las asignaciones de los Estados miembros) y de desarrollo rural (Feader) (también el 12,5 % de su asignación).



y los resultados del BEI en el pasado. La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento acordaron elaborar un informe anual para evaluar las acciones presentes y futuras del BEI, alternándose en el papel de comisión competente para el fondo. El Parlamento considera que los instrumentos financieros pueden ser una valiosa herramienta para multiplicar los efectos de los fondos de la Unión, pero también ha destacado que deben emplearse en condiciones estrictas, evitando riesgos para el presupuesto. Con este fin se han incluido en el Reglamento Financiero normas detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros.

La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento se encargan conjuntamente del control del MRR, mediante un grupo de trabajo y los diálogos bimensuales sobre recuperación y resiliencia con la Comisión.

Francisco Padilla Olivares  
03/2023



### 1.4.3. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

Hasta la fecha ha habido seis marcos financieros plurianuales (MFP), incluido el del período 2021-2027. Con el Tratado de Lisboa, el MFP pasó de ser un acuerdo interinstitucional a ser un Reglamento. Establecido para un período mínimo de cinco años, el cometido del MFP es garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Prevé disposiciones que el presupuesto anual de la Unión debe respetar. El Reglamento MFP establece límites máximos de gasto para grandes categorías de gasto, llamadas rúbricas. Tras sus propuestas iniciales de 2 de mayo de 2018 y a raíz del brote de COVID-19, el 27 de mayo de 2020 la Comisión propuso un plan de recuperación (NextGenerationEU) que incluía propuestas revisadas relativas al MFP 2021-2027 y los recursos propios, así como la creación de un instrumento de recuperación por valor de 750 000 millones EUR (a precios de 2018). El paquete se aprobó el 16 de diciembre de 2020 tras negociaciones interinstitucionales. La revisión del funcionamiento del MFP y, en su caso, las propuestas de modificación, están previstas, a más tardar, para el 1 de enero de 2024, una fecha que el Parlamento ha pedido que se adelante.

#### BASE JURÍDICA

- Artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consejo](#), de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027;
- [Reglamento \(UE\) 2020/2094 del Consejo](#), de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19;
- [Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020](#) entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

#### ANTECEDENTES

En la década de los años ochenta, las relaciones entre las instituciones se tensionaron debido a un creciente desajuste entre los recursos disponibles y las necesidades presupuestarias reales. El concepto de una perspectiva financiera plurianual se desarrolló en un intento de apaciguar estas tensiones, reforzar la disciplina presupuestaria y optimizar la ejecución mediante una mejor planificación. El primer acuerdo interinstitucional (en adelante, AI) en este sentido se concluyó en 1988. Establecía las perspectivas financieras para el período 1988-1992 (también conocidas como «paquete Delors I»), destinadas a garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea. El 29 de octubre de 1993 se concluyó un nuevo AI, junto con las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («paquete Delors II»), que permitía duplicar los Fondos Estructurales y elevar el límite



de los recursos propios (1.4.1). El tercer AI, sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (conocido también como «Agenda 2000»), se firmó el 6 de mayo de 1999. Uno de sus grandes objetivos consistía en garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación. El cuarto AI, relativo a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, se celebró el 17 de mayo de 2006.

Con el Tratado de Lisboa, el MFP pasó de ser de un acuerdo interinstitucional a ser un Reglamento del Consejo que debe adoptarse por unanimidad, sujeto a la aprobación del Parlamento Europeo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial. Además de fijar los «importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé que el MFP establezca «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual».

El quinto MFP, que abarcó el período de 2014-2020, fue el primero en el que se registró un descenso de los importes globales en términos reales. Una de las condiciones previas del Parlamento para aceptar el MFP fue, por tanto, que se realizara una revisión intermedia obligatoria que le permitiera volver a evaluar las necesidades presupuestarias durante el período del MFP y ajustarlas en caso necesario. El acuerdo garantizaba, asimismo, entre otras cosas, una mayor flexibilidad para permitir el pleno uso de los importes previstos, y la comprensión del camino hacia un verdadero sistema de recursos propios para la UE. El 20 de junio de 2017, se adoptó un MFP revisado para 2014-2020, que incluía la provisión de un apoyo adicional a las medidas relacionadas con la migración, el empleo y el crecimiento. También se reforzaron el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva para Ayudas de Emergencia, lo que permitió transferir fondos adicionales entre rúbricas y ejercicios presupuestarios distintos, de modo que sea posible responder a acontecimientos imprevistos y nuevas prioridades.

## EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027

El [2 de mayo de 2018](#), la Comisión presentó propuestas legislativas relativas a un MFP para el período 2021-2027. La propuesta de la Comisión ascendía a 1 134 600 millones EUR (a precios de 2018) en créditos de compromiso, lo que representaba el 1,11 % de la RNB de la UE-27. Incluía aumentos para la gestión de las fronteras, la migración, la seguridad, la defensa, la cooperación para el desarrollo y la investigación, entre otros. Los recortes propuestos afectaban, en particular, a las políticas agrícola y de cohesión. La arquitectura en su conjunto debía racionalizarse (de 58 a 37 programas de gasto), y la Comisión propuso un conjunto de instrumentos especiales, aparte de los límites máximos del MFP, dirigidos a aumentar la flexibilidad de la elaboración del presupuesto de la UE. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) quedaría integrado en el MFP. La Comisión también propuso modernizar la parte relativa a los ingresos, mediante la introducción de varias categorías nuevas de recursos propios.

El Parlamento aprobó Resoluciones sobre el MFP 2021-2027 los días [14 de marzo](#) y [30 de mayo de 2018](#). El [14 de noviembre de 2018](#), el Parlamento presentó con más detalle su mandato de negociación, con enmiendas a las propuestas relativas al Reglamento MFP y al AI, y con un conjunto de cifras completo desglosadas por rúbrica y por programa. Este precisaba que el límite máximo del MFP para compromisos debía aumentarse del 1 % (para la UE-28) al 1,3 % de la RNB de la UE (para la UE-27), esto es, a 1 324 000 millones EUR (a precios de 2018), un aumento que excede la propuesta



de la Comisión en un 16,7 %. Las asignaciones para la política agrícola común y la política de cohesión debían mantenerse inalteradas en términos reales, mientras que era necesario seguir reforzando varias prioridades, entre ellas Horizonte Europa, Erasmus+ y LIFE; debía crearse una nueva Garantía Infantil (5 900 millones EUR) y un nuevo Fondo de Transición Energética (4 800 millones EUR); la financiación de las agencias descentralizadas implicadas en la gestión de la migración y las fronteras debía ser más de cuatro veces mayor (ascendiendo a más de 12 000 millones EUR). La contribución del presupuesto de la UE a la consecución de los objetivos climáticos debía fijarse en un mínimo del 25 % del gasto del MFP para el período 2021-2027, integrarse en todos los ámbitos políticos pertinentes y alcanzar el 30 % a más tardar en 2027. La revisión intermedia del MFP debía ser obligatoria.

Los días [30 de noviembre de 2018](#) y [5 de diciembre de 2019](#), el Consejo publicó un proyecto de marco de negociación que también comprende cuestiones horizontales y sectoriales normalmente incluidas en el ámbito de los programas de gasto sujetos al procedimiento legislativo ordinario (lo cual suscitó las críticas del Parlamento)<sup>[1]</sup>. El Consejo se mostró a favor de un importe global del MFP de 1 087 000 millones EUR en créditos de compromiso, a precios de 2018 (1,07 % de la RNB de la UE-27), muy por debajo de las expectativas del Parlamento.

Los días [10 de octubre de 2019](#) y [13 de mayo de 2020](#), el Parlamento Europeo actualizó su mandato tras las elecciones europeas y solicitó que la Comisión presentara una propuesta relativa a un plan de contingencia del MFP para proporcionar una red de seguridad a fin de proteger a los beneficiarios de los programas de la UE en caso de que el MFP en curso tuviera que ampliarse, habida cuenta del desacuerdo con el Consejo Europeo.

Entretanto, el [14 de enero de 2020](#), la Comisión había presentado una propuesta relativa a un Fondo de Transición Justa como elemento adicional del paquete de propuestas sobre el MFP, en el marco del Pacto Verde Europeo.

A raíz de la crisis de la COVID-19 y las graves repercusiones económicas de los necesarios confinamientos, los días 27 y 28 de mayo de 2020<sup>[2]</sup> la Comisión publicó una serie de propuestas modificadas en favor de un MFP de 1 100 000 millones EUR y un instrumento de recuperación adicional, «NextGenerationEU» (NGEU)<sup>[3]</sup>, por valor de 750 000 millones EUR (a precios de 2018), a saber: 500 000 millones en forma de subvenciones y 250 000 millones en forma de préstamos. El paquete incluía propuestas legislativas relativas a instrumentos financieros nuevos, así como cambios en una serie de programas del MFP ya presentados. La financiación del paquete adicional debía garantizarse mediante préstamos de los mercados financieros. Con este fin, la Comisión también modificó la propuesta de Decisión sobre recursos propios, al objeto de hacer posible el préstamo de hasta 750 000 millones EUR. Por último, el paquete de la Comisión incluía un aumento de 11 500 millones EUR del límite máximo del MFP 2014-2020 para compromisos para el año 2020, a fin de empezar a movilizar el apoyo antes del nuevo MFP.

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo adoptó unas Conclusiones<sup>[4]</sup> sobre las medidas de recuperación (NextGenerationEU), el MFP 2021-2027 y los

---

[1] Véase, por ejemplo, los apartados 14 a 16 de su Resolución de 10 de octubre de 2019.

[2] [El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa](#).

[3] [Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19](#).

[4] [Reunión extraordinaria del Consejo Europeo \(17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020\) — Conclusiones](#).



recursos propios. Se aprobaron unas medidas de recuperación por valor de 750 000 millones EUR para el período 2021-2023. No obstante, el componente de subvención se redujo de 500 000 millones EUR a 390 000 millones EUR, y el componente de préstamo se aumentó de 250 000 millones EUR a 360 000 millones EUR. El Consejo Europeo rechazó la revisión al alza del límite máximo del MFP para el año 2020. El límite máximo global para compromisos del MFP 2021-2027 se fijó en 1 074 300 millones EUR. Además, las Conclusiones indicaban que se establecería un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto y el instrumento NGEU. Se acordó un nuevo recurso propio, con fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2021, basado en residuos de envases de plástico no reciclados, y se planeó dedicar esfuerzos a introducir otros recursos propios en el transcurso del MFP 2021-2027, con el fin de utilizarlos para el reembolso anticipado de los empréstitos contraídos en el marco de NGEU. La base jurídica propuesta para el NGEU era el artículo 122 del TFUE, que permite a la Unión establecer medidas adecuadas a la situación económica por mayoría cualificada en el Consejo, sin implicar al Parlamento en el procedimiento legislativo.

El Parlamento respondió inmediatamente a estas Conclusiones con la adopción, el [23 de julio de 2020](#), de una Resolución, en la que calificó la creación del Instrumento de Recuperación de paso histórico, pero deploró los recortes realizados en programas orientados al futuro. Insistió en que los incrementos específicos por encima de las cifras propuestas por el Consejo Europeo debían reservarse para los programas relacionados con el clima, la transición digital, la salud, la cultura, las infraestructuras, la investigación, la gestión de las fronteras y la solidaridad. Reiteró, además, que no concedería su aprobación al MFP sin un acuerdo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la UE, con el objetivo de cubrir al menos los costes relacionados con el instrumento NGEU (capital e intereses), a fin de garantizar la credibilidad y la sostenibilidad. El Parlamento también exigió, en cuanto que parte de la autoridad presupuestaria, estar plenamente involucrado en la ejecución del Instrumento de Recuperación, en consonancia con el método comunitario.

En agosto de 2020, se iniciaron las conversaciones tripartitas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, y concluyeron el 10 de noviembre de 2020. El Reglamento del Consejo por el que se establece el MFP para el período 2021-2027 fue adoptado el 17 de diciembre, tras la aprobación del Parlamento.

Los veintisiete Estados miembros ratificaron la Decisión sobre los recursos propios a más tardar el 31 de mayo de 2021, lo que permitió a la UE empezar a emitir deuda en los mercados de capitales en el marco de NGEU.

El 1 de enero de 2021, entró en vigor un nuevo [mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho](#), otra condición establecida por el Parlamento para su aprobación.

El marco financiero plurianual (EU-27) (en millones EUR, a precios de 2018)

<b>Créditos de compromiso</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>Total 2021-2027</b>
1. Mercado único, innovación y economía digital	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781



2. Cohesión, resiliencia y valores	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2 bis. Cohesión económica, social y territorial	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2 ter. Resiliencia y valores	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Recursos naturales y medio ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
De los cuales: gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migración y gestión de las fronteras	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Seguridad y defensa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vecindad y resto del mundo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administración pública europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
De los cuales: gastos administrativos de las instituciones	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

El acuerdo político abarca no solo el MFP 2021-2027, sino también el futuro sistema de recursos propios y medidas de acompañamiento del nuevo [Instrumento de Recuperación de la Unión](#) (NGEU). Además del [Reglamento MFP de 17 de diciembre de 2020](#), el compromiso se refleja en un [acuerdo interinstitucional \(AI\)](#) y en una serie de [declaraciones conjuntas](#).

El Parlamento consiguió, en particular:

- 15 000 millones EUR extra con respecto a la propuesta de julio de 2020, destinados a programas emblemáticos: Horizonte Europa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, Fondo para la Gestión de las Fronteras, Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI), Derechos y Valores, y Europa Creativa, así como la ayuda humanitaria;
- una hoja de ruta jurídicamente vinculante para la introducción de nuevos recursos propios de la Unión;
- un aumento progresivo del límite máximo global para el MFP 2021-2027 de 1 074 300 millones EUR a 1 085 300 millones EUR a precios de 2018 (se expone a continuación);
- 1 000 millones EUR adicionales para el Instrumento de Flexibilidad;
- una nueva etapa de procedimiento (el «procedimiento de control presupuestario») para el establecimiento de futuros mecanismos de crisis, sobre la base del artículo 122 del TFUE, con posibles repercusiones presupuestarias apreciables;



- la implicación del Parlamento en el uso del ingreso afectado externo del instrumento NGEU, una evaluación nueva general del ingreso afectado externo y del empréstito y el préstamo en la próxima revisión del Reglamento Financiero, así como de los mecanismos de cooperación en el marco de las negociaciones futuras sobre el MFP;
- una metodología mejorada de seguimiento del clima para alcanzar el objetivo de que al menos el 30 % del gasto del MFP/NGEU se destine a apoyar los objetivos climáticos<sup>[5]</sup>;
- un nuevo objetivo anual (7,5 % en 2024 y 10 % en 2026 y 2027) en materia de biodiversidad y el diseño de una metodología para medir el gasto en cuestiones de género;
- una reforma de la recogida, calidad y comparabilidad de los datos sobre los beneficiarios, con el fin de proteger mejor el presupuesto de la UE, incluido el gasto de NGEU.

Otros componentes del MFP para el período 2021-2027 correspondientes a las prioridades del Parlamento incluyen:

- la integración del FED en el presupuesto de la Unión;
- unos niveles globales de financiación para la agricultura y la cohesión de un tamaño comparable al de 2014-2020;
- el establecimiento del Fondo de Transición Justa.

La principal fuente de los aumentos (11 000 millones EUR) procede de un nuevo mecanismo vinculado a las multas recaudadas por la Unión y se traduce en asignaciones adicionales automáticas a los programas correspondientes en 2022-2027. Por consiguiente, el límite máximo global del MFP de siete años alcanzará gradualmente los 1 085 300 millones EUR a precios de 2018, es decir, 2 000 millones EUR más en términos reales que el límite máximo equivalente del MFP 2014-2020 (1 083 300 millones EUR a precios de 2018 sin el Reino Unido y con el FED). Otros complementos (2 500 millones EUR) proceden de los márgenes no asignados dentro de los límites máximos establecidos por el Consejo Europeo. 1 000 millones EUR proceden de reflujos del Instrumento de Ayuda a la Inversión ACP (FED) en beneficio del IVDCI. 500 millones EUR proceden de créditos liberados en el ámbito de la investigación en beneficio de Horizonte Europa (artículo 15, apartado 3, del Reglamento Financiero).

En virtud del AI, los reembolsos e intereses de la deuda de recuperación deben financiarse con cargo al presupuesto de la Unión dentro de los límites máximos del MFP para el período 2021-2027, «también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021». Esto se entiende sin perjuicio de cómo se abordará esta cuestión en los futuros MFP a partir de 2028, y la finalidad expresa es la preservación de los programas y fondos de la Unión.

El 22 de diciembre de 2021, la Comisión propuso nuevos recursos propios y una modificación específica del Reglamento MFP. El Parlamento aprobó una resolución provisional sobre esta enmienda el [13 de septiembre de 2022](#). La enmienda

---

[5]El 21 de junio de 2022, la Comisión publicó su enfoque sobre la integración de la dimensión climática en el MFP para el período 2021-2027 y el NGEU en un [documento de trabajo de los servicios de la Comisión](#).



persigue, entre otros objetivos, introducir un nuevo mecanismo que permita aumentar automáticamente los límites máximos a partir de 2025 con el fin de dar cabida a cualquier ingreso adicional generado por nuevos recursos propios para el reembolso anticipado de la deuda de NGEU.

La Comisión declaró que presentará una revisión del funcionamiento del MFP antes del 1 de enero de 2024<sup>[6]</sup> y, en su caso, propuestas de revisión. En su [Comunicación de 18 de mayo de 2022 sobre ayuda a Ucrania y reconstrucción del país](#), declaró que las «necesidades imprevistas creadas por la guerra en Europa superan con mucho los recursos disponibles en el actual marco financiero plurianual».

El [Reglamento \(UE, Euratom\) 2022/2496 del Consejo](#) modificó el MFP como parte de un paquete de medidas aprobado por el Parlamento el [24 de noviembre de 2022](#), conforme a un procedimiento de urgencia. Amplía la cobertura presupuestaria actualmente aplicable a los préstamos a los Estados miembros, a los préstamos de asistencia macrofinanciera a Ucrania, para los ejercicios de 2023 y 2024: en caso de impago, se movilizarían los importes necesarios por encima de los límites máximos del MFP, hasta los límites máximos de los recursos propios (con cargo al denominado «margen de maniobra»). Se prevé la provisión a Ucrania de un total de 18 mil millones EUR en concepto de ayuda macrofinanciera en 2023.

El [19 de mayo de 2022](#), el Parlamento pidió «una propuesta legislativa para una revisión exhaustiva del MFP lo antes posible y a más tardar en el primer trimestre de 2023». Para marcar la pauta de las actuaciones en este sentido, el 15 de diciembre de 2022, el Parlamento aprobó una Resolución sobre [«la mejora del marco financiero plurianual 2021-2027: un presupuesto de la Unión resiliente y adaptado a los nuevos retos»](#), en el que se exponen sus principales demandas:

- flexibilidad suficiente y capacidad de respuesta a las crisis;
- recursos adicionales para financiar nuevas ambiciones políticas o compensar la infrafinanciación existente,
- situar el reembolso de la deuda de NGEU por encima de los límites de gasto con el fin de reducir la presión del aumento de los tipos de interés, salvaguardar los programas y crear un espacio para que el presupuesto responda cuando sea necesario.

Para obtener más información sobre este tema, visite el sitio web de la [Comisión de Presupuestos](#) (BUDG).

Alix Delasnerie  
04/2023

---

[6]La [carta de intenciones sobre el estado de la Unión 2022 de 14 de septiembre de 2022](#) dirigida a la Comisión, al Parlamento y al Consejo confirmó esta circunstancia.



## 1.4.4. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto en colaboración con los Estados miembros y con sujeción al control político del Parlamento Europeo.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 290 y 291, 317, 318, 319, 321, 322 y 323 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom);
- Reglamento Financiero, esto es, [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión;
- [Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020](#) entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

### OBJETIVOS

La Comisión es responsable de la ejecución de los ingresos y los gastos del presupuesto de conformidad con los Tratados y con las disposiciones e indicaciones en materia de presupuesto recogidas en el Reglamento Financiero y dentro de los límites de los créditos autorizados (1.4.3).

Los Estados miembros colaboran con la Comisión a fin de que los créditos presupuestarios se utilicen de acuerdo con los principios de buena gestión financiera, a saber, economía, eficiencia y eficacia.

### DESCRIPCIÓN

#### A. Mecanismo básico

La ejecución del presupuesto consta de dos operaciones principales: el compromiso y el pago. En la fase de compromiso de gasto se adopta la decisión de destinar una suma determinada de una línea presupuestaria concreta a la financiación de una actividad específica. Una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (por ejemplo, contratos) y prestados los servicios, trabajos o suministros convenidos, tiene lugar la autorización del gasto y el pago de los importes debidos.

#### B. Métodos de ejecución

La Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras:

- directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
- mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);



- indirectamente («gestión indirecta»), confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otras entidades.

En la práctica, aproximadamente el 70 % del presupuesto se gasta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), alrededor del 20 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 10 % restante mediante «gestión indirecta»<sup>[1]</sup>.

El [sistema de transparencia financiera](#) facilita información sobre los beneficiarios de fondos gestionados directamente por la Comisión. Por otra parte, cada Estado miembro es responsable de publicar datos sobre los beneficiarios de los fondos que administra en las modalidades de gestión indirecta o compartida.

En el artículo 317 del TFUE se especifica que la Comisión debe ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, así como que los Reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 del TFUE deben determinar las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto y las responsabilidades que de ello se derivan.

Además, en el contexto más amplio de la aplicación de la legislación de la Unión, los artículos 290 y 291 del TFUE establecen las disposiciones que regulan las competencias delegadas y ejecutivas conferidas a la Comisión y, en particular, el control que los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo ejercen sobre la Comisión en este sentido.

En virtud del artículo 290 del TFUE, un acto legislativo puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos que completen «determinados elementos no esenciales del acto legislativo». El Parlamento y el Consejo tienen el derecho de revocar esta delegación de competencias a la Comisión, o de oponerse a ella, con lo que evitan que se lleve a efecto.

En el artículo 291 del TFUE se regulan las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. Mientras que en el artículo 291, apartado 1, se establece que los Estados miembros son responsables de la adopción de todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en su apartado 2 se prevé que estos actos confieran competencias de ejecución a la Comisión o, en los casos previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al Consejo, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». De conformidad con el artículo 291, apartado 3, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo deben establecer, mediante Reglamentos, las normas relativas a las modalidades de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

En 2020, las instituciones adoptaron un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de recursos propios. Este Acuerdo, adoptado paralelamente al [Reglamento sobre el marco financiero plurianual \(MFP\)](#) para el período 2021-2027, tiene por objeto no solo garantizar la continuidad de la cooperación entre las instituciones en materia presupuestaria, sino también mejorar el procedimiento presupuestario anual de la Unión y, mediante una hoja de ruta establecida en un

---

[1] Datos para el período 2021-2027 facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión.



anexo, facilitar la introducción de nuevos recursos propios para la Unión en el marco de este MFP.

El artículo 291 del TFUE se completa mediante el [Reglamento \(UE\) n.º 182/2011](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Ese control se ejerce mediante comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. El Reglamento establece dos nuevos tipos de procedimiento, cuya utilización depende del alcance del acto en cuestión: con arreglo al procedimiento de examen, la Comisión no puede adoptar la medida si el comité ha emitido un dictamen no favorable, mientras que, en el procedimiento consultivo, la Comisión está obligada a tener en cuenta «en la mayor medida posible» las conclusiones del comité, aunque no está obligada a respetar su opinión.

La ejecución incorrecta del presupuesto por parte de los Estados miembros se sanciona a través del procedimiento de liquidación de cuentas y de los controles de admisibilidad: tras la realización de los controles de la Comisión y el Tribunal de Cuentas, los ingresos de los Gobiernos nacionales con cargo al presupuesto de la Unión se compensan con una solicitud de reembolso de los fondos pagados indebidamente. Las decisiones relativas a estas correcciones son adoptadas por la Comisión siguiendo los mencionados procedimientos relativos al ejercicio de las competencias de ejecución ([1.4.5](#)).

El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado con frecuencia la ejecución del presupuesto en sectores específicos ([1.3.12](#)).

### C. Normas de ejecución

El Reglamento Financiero contiene todos los principios y normas que rigen la ejecución del presupuesto. Tiene un carácter horizontal, ya que se aplica a todos los sectores de gasto y a todos los ingresos. Pueden encontrarse otras normas aplicables a la ejecución del presupuesto en la reglamentación sectorial, que abarca determinadas políticas de la Unión.

La adopción del primer Reglamento Financiero se remonta al 21 de diciembre de 1977. La Comisión presentó en septiembre de 2016 la propuesta de un nuevo Reglamento Financiero para sustituir al anterior (junto con sus normas de desarrollo) y modificar catorce Reglamentos sectoriales y una decisión que incluyen asimismo, sin excepción, normas financieras. Esta propuesta tenía por objeto declarado disponer de un texto normativo único, y simplificar y flexibilizar las normas financieras de la Unión. Por parte del Parlamento, la competencia para el fondo se asignó a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Control Presupuestario. Este proceso legislativo siguió su curso hasta que, en julio de 2018, el Parlamento aprobó en sesión plenaria el texto acordado<sup>[2]</sup>. El Reglamento Financiero se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea a continuación, el 30 de julio de 2018, y entró en vigor el 2 de agosto de 2018. No obstante, la mayoría de las disposiciones de este nuevo Reglamento relativas a la ejecución de los créditos administrativos de las instituciones de la Unión no entraron en vigor hasta el 1 de enero de 2019<sup>[3]</sup>.

---

[2]El Consejo adoptó el acto ese mismo mes.

[3]Artículo 282, apartado 3, letra c), del nuevo Reglamento Financiero.



El principal instrumento de la Comisión para ejecutar el presupuesto y supervisar su ejecución es su sistema contable informatizado ABAC (contabilidad basada en el devengo). La Comisión ha adoptado medidas para cumplir las normas contables internacionales más exigentes, en particular las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) adoptadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Un aspecto importante de la ejecución del presupuesto es el cumplimiento de la legislación de la Unión aplicable a los contratos públicos (suministros, obras y servicios [2.1.10](#)). Además, el sistema de detección precoz y exclusión (EDES) refuerza la protección de los intereses financieros de la Unión y permite la detección precoz y la exclusión de las personas y entidades no fiables que soliciten fondos de la Unión o que hayan contraído compromisos jurídicos con la Comisión u otras instituciones, así como la imposición de una sanción pecuniaria a dichas personas o entidades<sup>[4]</sup>.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En primer lugar, el Parlamento Europeo, como una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, influye previamente en la ejecución del presupuesto de la Unión por medio de las enmiendas y decisiones adoptadas en el contexto del procedimiento presupuestario ([1.2.5](#)) para la asignación de fondos. El Parlamento tiene la posibilidad de decidir utilizar el mecanismo presupuestario de la reserva mediante el cual, si existen dudas sobre la justificación de los gastos o sobre la capacidad de la Comisión para ejecutarlos, puede optar por consignar tales fondos en la reserva hasta que la Comisión presente las pruebas adecuadas. Estas pruebas deben incluirse como parte de una solicitud para transferir fondos de la reserva. El Parlamento y el Consejo deben aprobar las propuestas de transferencias. No se pueden ejecutar los créditos hasta que hayan sido transferidos desde la reserva a la línea presupuestaria pertinente.

En segundo lugar, el procedimiento de aprobación de la gestión ([1.4.5](#)) permite al Parlamento controlar la ejecución del presupuesto actual. Si bien la mayor parte de las preguntas planteadas a la Comisión tiene que ver con el período cuya gestión debe aprobarse, muchas de las preguntas formuladas por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión se refieren a la ejecución del presupuesto actual. La resolución de aprobación de la gestión, que forma parte integrante de la decisión de aprobación de la gestión, contiene un gran número de obligaciones y recomendaciones dirigidas a la Comisión y a otros órganos que participan en la ejecución del presupuesto.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, el Parlamento es responsable, junto con el Consejo, de establecer «las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas» (artículo 322, apartado 1, del TFUE).

Además, en casi todos los ámbitos políticos, el Parlamento influye en la ejecución del presupuesto por medio de sus actividades legislativas y no legislativas, tales como los

---

[4]Se rige por el Reglamento Financiero y es conforme con el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos.



informes y resoluciones o, simplemente, formulando preguntas orales o escritas a la Comisión.

A lo largo de los últimos años, el Parlamento ha reforzado su control político sobre la Comisión estableciendo instrumentos que permiten el intercambio de información sobre la ejecución de los fondos y el importe de los compromisos pendientes (es decir, de los compromisos jurídicos cuyo pago aún no se ha llevado a cabo). Los compromisos pendientes pueden convertirse en un problema si se acumulan durante largos períodos, por lo que el Parlamento presiona a la Comisión para que los mantenga bajo control.

Se están preparando nuevos instrumentos con objeto de permitir una mejor vigilancia del proceso de ejecución y mejorar el rendimiento de los programas de la Unión. A tal fin, el Parlamento pide que las declaraciones de actividad (elaboradas por la Comisión como parte de los documentos de trabajo relativos al anteproyecto de presupuesto general) sean de buena calidad y que se presenten de manera periódica análisis de coste/eficacia de los programas de la Unión.

Para obtener más información sobre este tema, visite el sitio web de la [Comisión de Control Presupuestario](#).

Stefan Schulz  
04/2023



## 1.4.5. EL CONTROL PRESUPUESTARIO

Todas las instituciones de la Unión y los Estados miembros controlan el presupuesto de la Unión. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y el Parlamento Europeo realizan controles detallados a distintos niveles. Cada año, el Parlamento examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión y a las demás instituciones y agencias de la Unión.

### BASE JURÍDICA

- Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos \(UE\) n.º 1296/2013, \(UE\) n.º 1301/2013, \(UE\) n.º 1303/2013, \(UE\) n.º 1304/2013, \(UE\) n.º 1309/2013, \(UE\) n.º 1316/2013, \(UE\) n.º 223/2014 y \(UE\) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 966/2012](#) (y en particular su título II, capítulo 7, sobre el principio de buena gestión financiera y rendimiento, y su título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria).
- Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, parte III.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 99, 100 y 104; título V, capítulo 2, artículo 134; anexo V.

### OBJETIVOS

Garantizar la legalidad, la exactitud y la solidez de la gestión financiera de las operaciones presupuestarias y los sistemas de control financiero, así como una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión (economía, eficiencia y efectividad) y, con respecto al papel del Tribunal de Cuentas y del Parlamento, velar por que se alcancen estos objetivos (criterios de rendimiento).

### RESULTADOS

#### A. Control a escala nacional

Las autoridades nacionales ejercen en gran parte el control inicial de los ingresos y los gastos y han conservado sus competencias sobre todo en materia de recursos propios tradicionales (1.4.1), ya que cuentan con los procedimientos necesarios para recaudar y controlar las sumas correspondientes. El control presupuestario se ejerce, asimismo, mediante la lucha contra el fraude y las irregularidades (1.4.6). Los gastos de funcionamiento de los instrumentos de gestión compartida, como el Fondo Europeo



de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo (que juntos constituyen los Fondos Estructurales), así como el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) son también examinados en primer lugar por las autoridades de los Estados miembros.

## **B. Control a escala de la Unión**

### **1. Interno**

En cada institución, el control corre a cargo, en primer lugar, de los ordenadores y contables y, posteriormente, del auditor interno de la institución en cuestión.

### **2. Externo: por el Tribunal de Cuentas Europeo ([1.3.12](#))**

El control externo lo llevan a cabo las instituciones nacionales de auditoría y el TCE, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, cada año presenta informes detallados a la autoridad presupuestaria, a saber:

- una «declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes» (conocida como la DAS);
- un informe anual sobre la ejecución del presupuesto general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y organismos descentralizados;
- informes anuales específicos relativos a las agencias y los organismos de la Unión;
- informes especiales sobre cuestiones determinadas (auditorías operativas y de conformidad);
- dictámenes (sobre leyes nuevas o modificadas que tengan un impacto significativo en la gestión financiera de la Unión);
- revisiones que abarcan estrategias y temas de gestión, analizan ámbitos o cuestiones que aún no han sido objeto de auditoría o establecen una base fáctica sobre determinados temas;
- en un proyecto piloto de dos años, el TCE publicó un informe sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión para los procedimientos de aprobación de la gestión de 2019 y 2020, respectivamente.

El TCE también elabora informes acerca de las operaciones de empréstitos y préstamos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que se ha integrado en el presupuesto de la Unión con el marco financiero plurianual 2021-2027.

### **3. Control político: por el Parlamento Europeo**

En el Parlamento, la Comisión de Control Presupuestario se encarga de preparar la posición del Parlamento y, en particular, de las siguientes actividades:

- el control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED (hasta, e incluido, el año 2020);
- la preparación de las decisiones sobre la aprobación de la gestión, incluido el procedimiento interno de aprobación de la gestión;
- el cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;
- el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones ([1.3.15](#));



- el seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
- el nombramiento de los miembros del TCE, teniendo en cuenta sus informes;
- el examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y la adopción de medidas destinadas a la prevención y la persecución de las irregularidades y los fraudes, así como a la protección de los intereses financieros de la Unión en general.

## **EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN**

Una vez al año, el Parlamento, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto para el ejercicio n-2, tras haber examinado los informes de actividad de las direcciones generales de la Comisión, el informe anual de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación (conforme al artículo 318 del TFUE), el informe anual del TCE y las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a las observaciones del Parlamento (artículo 319 del TFUE). Por otra parte, la Comisión de Control Presupuestario elabora la posición del Parlamento en relación con los informes especiales del TCE, a menudo en forma de documentos de trabajo que sirven de orientación para el ponente general encargado de la aprobación de la gestión. La Comisión y las demás instituciones están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a sus Resoluciones de aprobación de la gestión (artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 262 del Reglamento Financiero). El Parlamento aprueba también anualmente la gestión de las demás instituciones y de las agencias descentralizadas. La decisión del Parlamento de aprobación de la gestión presupuestaria y su Resolución sobre la ejecución de la Sección I — Parlamento Europeo del presupuesto general de la Unión se dirigen al presidente del Parlamento.

Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en un período parcial de sesiones antes del 15 de mayo (artículo 260 del Reglamento Financiero). De este modo, salvo excepciones, la votación sobre la aprobación de la gestión tiene lugar durante el período parcial de sesiones de mayo y, en caso de que se posponga, durante el período parcial de sesiones de octubre. Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría o si el Parlamento decide aplazar su decisión de aprobación de la gestión presupuestaria, este debe informar a las instituciones o agencias afectadas sobre los motivos del aplazamiento de la decisión. Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria. Posteriormente, la Comisión de Control Presupuestario remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

### **A. Evolución de sus competencias**

Entre 1958 y 1970, el Parlamento recibía información sobre las decisiones de aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto adoptadas por el Consejo. En 1971 se facultó al Parlamento para aprobar la gestión conjuntamente con el Consejo. Desde el 1 de junio de 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de 22 de julio de 1975, únicamente el Parlamento es competente para aprobar la



gestión una vez que el Consejo ha formulado su recomendación. Cabe, asimismo, indicar que los candidatos a comisarios comparecen ante las comisiones competentes del Parlamento, y que los candidatos a miembros del TCE, así como los candidatos seleccionados para el puesto de director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y para ser miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF, lo hacen ante la Comisión de Control Presupuestario. La comparecencia ante el Parlamento es indispensable para confirmar estos nombramientos. Además, es necesario señalar que la Comisión nombra al director general de la OLAF, previo acuerdo con el Parlamento y el Consejo, y que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF se designan de común acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

## **B. Uso de la aprobación de la gestión**

El Parlamento puede decidir aplazar la aprobación de la gestión cuando no esté satisfecho con determinados aspectos de la gestión del presupuesto por parte de la Comisión. La denegación de la aprobación de la gestión puede asimilarse a una petición de dimisión de la Comisión. Esta amenaza se hizo realidad en diciembre de 1998, cuando, tras una votación en el Pleno en la que se denegó la aprobación de la gestión, se creó un grupo de cinco expertos independientes encargados de investigar las acusaciones de fraude, mala gestión y nepotismo formuladas contra la Comisión, lo que dio lugar a la dimisión en bloque de los comisarios el 16 de marzo de 1999.

En cuanto a la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea por parte de la Comisión, cabe destacar que el Parlamento Europeo introdujo dos nuevos elementos en el procedimiento de aprobación para los ejercicios 2011 y 2012: la comprobación de la legalidad y la regularidad de los gastos que irá acompañada por una evaluación del rendimiento (artículo 318 del TFUE); un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos y la disposición que estipula que una decisión de aprobación de la gestión puede ser «compensada» por reservas relativas a ámbitos políticos concretos. Por primera vez en cuatro años, el TCE tuvo que emitir una opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los gastos subyacentes a las cuentas en el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019. Sin embargo, en su primer informe sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión, el TCE constató que los procedimientos eran satisfactorios. El Parlamento respaldó la sugerencia del TCE de que la Comisión siga mejorando la calidad de su información, e hizo hincapié en que los indicadores de resultados y de impacto son más adecuados para medir el rendimiento que los indicadores de recursos y de realizaciones.

Pese a que el Tratado solo hace referencia a la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión, por razones de transparencia y control democrático, el Parlamento también concede individualmente la aprobación de la gestión a las demás instituciones y organismos, así como a cada agencia o entidad similar (las disposiciones relativas a la aprobación de la gestión de las agencias descentralizadas y las asociaciones público-privadas figuran en sus respectivos Reglamentos de base). El Parlamento ha estado denegando la aprobación de la gestión al secretario general del Consejo de la Unión Europea desde 2009, por la falta de cooperación por parte del Consejo en el procedimiento de aprobación de la gestión.

Durante el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019, el Parlamento también examinó las deficiencias en la gestión financiera y presupuestaria de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), y consideró insuficientes las explicaciones de esta. El Parlamento decidió aplazar la aprobación de la gestión



de Frontex de la primavera de 2021 hasta el 21 de octubre de 2021, cuando el Pleno votó a favor de la aprobación de la gestión de la Agencia, pero consignó en la reserva 90 millones EUR (es decir, alrededor del 12 % del presupuesto total de Frontex). Estos fondos solo pueden liberarse si Frontex cumple determinadas condiciones, concretamente, la contratación de veinte observadores de los derechos fundamentales que faltan y de tres directores ejecutivos adjuntos que deben estar suficientemente cualificados para ocupar estos puestos, así como el establecimiento de un mecanismo de notificación de incidentes graves en las fronteras exteriores de la Unión y un sistema operativo de supervisión de los derechos fundamentales. Durante el posterior procedimiento de aprobación de la gestión (para el presupuesto de 2020), el Parlamento aplazó su decisión sobre las cuentas de Frontex porque consideraba que Frontex no había cumplido las condiciones establecidas por el Parlamento en octubre de 2021. Además, la Agencia aún tenía que abordar las conclusiones de una investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sobre acoso, mala conducta y devoluciones forzosas de migrantes, e informar de sus progresos al Parlamento.

Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión, las demás instituciones y las agencias descentralizadas deben informar sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones del Parlamento adjuntas a sus Resoluciones de aprobación de la gestión. A su vez, los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre las medidas que hayan adoptado para dar curso a las observaciones del Parlamento, y la Comisión debe tener en cuenta dichas medidas en la elaboración de su propio informe de seguimiento (artículo 262 del Reglamento Financiero).

Las comisiones especializadas del Parlamento también contribuyen a garantizar que los fondos de la Unión se gasten de forma eficiente a fin de preservar los intereses de los contribuyentes de la Unión. En repetidas ocasiones, los miembros de la Comisión de Control Presupuestario se han reunido con representantes de las comisiones homólogas de los Parlamentos de los Estados miembros, con las autoridades nacionales de auditoría y con representantes de los servicios de aduanas.

El Tratado de Lisboa ha reforzado los instrumentos de control basados en los resultados obtenidos por los programas de la Unión, y obliga a la Comisión a presentar al Parlamento y al Consejo un informe exhaustivo de evaluación, en el que se tengan en cuenta las recomendaciones de ambos, como parte del procedimiento de aprobación de la gestión anual.

Para obtener más información sobre este tema, sírvase visitar el sitio web de la [Comisión de Control Presupuestario](#).

Diána Haase  
10/2023



## 1.4.6. LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La actuación de la Unión Europea en materia de control presupuestario se basa en dos principios: por una parte, la garantía de que el presupuesto de la Unión se gaste de forma adecuada, y, por otra, la protección de los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) está facultada para investigar el fraude contra el presupuesto de la Unión, la corrupción y las faltas graves, y desarrolla la política de lucha contra el fraude. La Fiscalía Europea investiga, imputa y lleva a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión.

### BASE JURÍDICA

- Artículo 310, apartado 6, y artículo 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE), relativo a la lucha contra el fraude;
- Artículo 287 del TFUE, relativo al Tribunal de Cuentas Europeo;
- Artículo 86 del TFUE, relativo a la creación de una Fiscalía Europea;
- [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, títulos XIII y XIV;
- [Acuerdo Interinstitucional](#), de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, parte III;
- [Reglamento interno del Parlamento Europeo](#), título II, capítulo 6, artículos 92, 93 y 94; título V, capítulo 1, artículo 129, capítulo 2, artículo 134, y capítulo 4, artículo 142; anexo V.

### OBJETIVOS

Para que los ciudadanos confíen en que su dinero se utiliza adecuadamente, la Unión Europea y sus Estados miembros deben proteger los intereses financieros de la Unión. Asimismo, es importante supervisar y controlar la actividad de la OLAF y la Fiscalía Europea y prestar apoyo a su lucha contra las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión.



## CONTEXTO

La lucha contra el fraude y la corrupción y la protección de los intereses financieros de la Unión se formalizaron mediante la creación del grupo de trabajo llamado «Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude» en 1988. El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas se adoptó mediante el [Acto del Consejo](#) de 26 de julio de 1995. La OLAF fue creada en 1999. El [Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo](#), de 12 de octubre de 2017, dio lugar a la creación de la Fiscalía Europea, que entró en funcionamiento en junio de 2021.

En los últimos años, el número de textos legislativos y recomendaciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión se ha multiplicado. En esencia, estos textos tratan de alcanzar los siguientes objetivos:

- garantizar la protección de los intereses financieros a través del Derecho penal e investigaciones administrativas, de una política integrada dirigida a salvaguardar el dinero de los contribuyentes y de la [Estrategia de Lucha contra el Fraude](#) de la Comisión;
- mejorar la gobernanza de la [OLAF](#) y reforzar las garantías procesales en las investigaciones;
- apoyar a la Fiscalía Europea;
- reformar Eurojust y mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión.

## LEGISLACIÓN

### A. Refuerzo de los mecanismos de lucha contra el fraude

En 2004 se introdujo el primer programa Hércules, con el objetivo de proteger los intereses financieros de la Unión mediante la lucha contra las irregularidades, el fraude y la corrupción que afectan al presupuesto de la Unión. Al programa Hércules I le siguieron el [Hércules II](#) (2007-2013) y el [Hércules III](#) (2014-2020). Todos los programas Hércules fueron administrados por la OLAF. En el contexto del marco financiero plurianual (2021-2027), se introdujo un nuevo [Programa de la UE de Lucha contra el Fraude](#). Está concebido para reproducir y mejorar el programa Hércules III y combinarlo con el sistema de información antifraude (AFIS), que es la infraestructura técnica para el intercambio de información relacionada con el fraude entre las administraciones nacionales y de la Unión, y el sistema de gestión de irregularidades (IMS), que es el sistema de información que permite a las instituciones de la Unión compartir datos sobre las investigaciones de la OLAF. La OLAF gestiona ambos sistemas.

El Parlamento ha apoyado el plan de acción de la Comisión para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, propuesto como parte del [paquete de medidas para una fiscalidad equitativa y sencilla](#). Esto implicaría una estrategia de cooperación y coordinación reforzada y pluridimensional entre los Estados miembros, así como entre estos y la Comisión. Debe prestarse especial atención al desarrollo de mecanismos de prevención, detección temprana y supervisión del tránsito aduanero. La Comisión ha adoptado dos nuevos sistemas para combatir el fraude. El primero es el [sistema de información antifraude \(AFIS\)](#), que apoya la aplicación de la legislación aduanera y agraria mediante la provisión de herramientas para el intercambio de



información y la asistencia en las actividades operativas. El segundo programa es el [sistema de gestión de irregularidades \(IMS\)](#), un sistema electrónico que facilita la notificación de irregularidades en diversos ámbitos. Este sistema se ofrece a los Estados miembros y a los beneficiarios. El IMS forma parte del AFIS y actualmente lo utilizan 35 países.

El 18 de febrero de 2020, se adoptaron [nuevas medidas](#) para transmitir e intercambiar datos de pago a fin de luchar contra el fraude del IVA en el comercio electrónico; en particular, se lanzó un sistema electrónico central de información sobre pagos que, a partir de 2024, llevará un registro de la información sobre pagos transfronterizos dentro de la Unión, así como sobre pagos a terceros países o territorios. De este modo, las autoridades fiscales podrán supervisar adecuadamente que se cumplan correctamente las obligaciones en materia de IVA relativas al suministro transfronterizo de bienes y servicios de empresas a clientes. En los últimos años, el Parlamento ha instado a la Comisión a que contribuya a garantizar una transparencia completa en relación con todos los beneficiarios de fondos de la Unión que hay en los Estados miembros mediante la publicación de una lista con todos estos beneficiarios en el sitio web de la Comisión. También ha pedido a los Estados miembros que cooperen con la Comisión y faciliten información completa y fiable sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión que gestionan.

El 1 de enero de 2016, la Comisión introdujo el [sistema de detección precoz y exclusión \(EDES\)](#). Se utiliza para proteger los intereses financieros de la Unión mediante la detección de personas y entidades poco fiables que solicitan fondos de la UE o que tienen compromisos jurídicos con instituciones, órganos y organismos de la Unión. En el artículo 135 del [Reglamento Financiero](#) figuran las normas que rigen el EDES.

[Arachne](#) es una herramienta informática utilizada para la extracción y el enriquecimiento de datos. Se emplea en controles administrativos y comprobaciones de gestión en el ámbito de los Fondos Estructurales. Arachne es capaz de identificar beneficiarios de proyectos, contratos y contratistas que puedan llevar a cabo fraudes o estar expuestos a conflictos de intereses y otras irregularidades.

## **B. Nueva política y nuevos programas europeos contra el fraude**

A principios de 2019, el Tribunal de Cuentas Europeo subrayó en su [Informe Especial n.º 01/2019 titulado «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas»](#) que la Unión debe intensificar su lucha contra el fraude y que la Comisión debe asumir el liderazgo en este sentido y reconsiderar el papel y la responsabilidad de su oficina de lucha contra el fraude.

En abril de 2019, la Comisión presentó una [nueva estrategia](#) (la Estrategia de Lucha contra el Fraude) con la que actualizaba la estrategia de lucha contra el fraude de 2011. Esta nueva estrategia tenía por objeto mejorar la coherencia y la coordinación entre sus distintos servicios en la lucha contra el fraude. Esta estrategia también debe allanar el camino para que en los próximos años se adopten más medidas de lucha contra el fraude basadas en datos. Aunque la Estrategia de Lucha contra el Fraude sigue siendo en sí válida, el [plan de acción](#) que la acompaña se actualizó en 2023 para abordar los problemas relacionados con la inflación, la recuperación tras la pandemia, el cambio climático y la guerra de agresión rusa contra Ucrania. El plan de acción actualmente comprende 44 acciones divididas en siete capítulos.



La introducción del plan de recuperación [NextGenerationEU](#) dio lugar a una nueva operación para proteger los intereses financieros de la UE bajo la supervisión de Europol. La [Operación Sentinel](#) se centra específicamente en el fraude relacionado con los fondos de recuperación de la UE tras la COVID-19. Puesta en marcha el 15 de octubre de 2021, la operación implica la cooperación entre Europol, la Fiscalía Europea, Eurojust, la OLAF y 19 Estados miembros.

Con la adopción del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) se introdujo un régimen de condicionalidad del Estado de Derecho para proteger el presupuesto de la Unión. El Reglamento se creó para hacer frente a las continuas violaciones de los principios del Estado de Derecho. Entró en vigor el 1 de enero de 2021.

### C. Directiva sobre la lucha contra el fraude y protección de los intereses financieros de la Unión

Se pidió a los Estados miembros<sup>[1]</sup> que aplicaran la [Directiva \(UE\) 2017/1371](#) sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) previa transposición en sus legislaciones nacionales. Las nuevas normas incrementan el nivel de protección del presupuesto de la Unión armonizando las definiciones, las sanciones y los plazos de prescripción de las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Unión.

## INSTITUCIONES

### A. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

La OLAF funciona con independencia de la Comisión; está facultada para investigar el fraude contra el presupuesto de la Unión, la corrupción y las faltas graves cometidas dentro de las instituciones europeas, y desarrolla la política antifraude para la Comisión. En 1999, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron un [Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas](#), con el fin de garantizar que las investigaciones de la OLAF se desarrollen correctamente. Algunas de estas normas, que actualmente están integradas en el [Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea](#), exigen al personal que coopere con la OLAF y prevén cierto grado de protección para aquellos funcionarios que informen sobre posibles casos de fraude o corrupción.

El nuevo [Reglamento de la OLAF](#) fue adoptado en 2013 y modificado en julio de 2016. El nuevo texto introduce mejoras sustanciales que han hecho que la OLAF sea más eficaz, eficiente y responsable, al tiempo que salvaguarda su independencia en materia de investigación. En particular, proporciona una definición más clara del marco jurídico para las investigaciones contra el fraude. También introduce las definiciones de «irregularidad», de «fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión» y del concepto «operador económico». Hace referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales, salvaguardando el derecho a la defensa y las garantías procesales, los derechos de los testigos y denunciantes, y el derecho de acceso a los registros y demás documentación pertinente en el marco de las investigaciones de la OLAF.

---

[1]De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado de la Unión Europea y al TFUE, no se exigió que Dinamarca adoptase la presente Directiva y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.



La última versión del [Reglamento](#) organiza las investigaciones de la OLAF a la luz de la creación de la Fiscalía Europea, con vistas a garantizar la máxima complementariedad y mejorar la eficacia de las funciones de investigación de la OLAF en lo que se refiere, entre otras cosas, a los controles *in situ*, las inspecciones, la asistencia a las autoridades nacionales, la información sobre cuentas bancarias, la admisibilidad de las pruebas recopiladas por la OLAF, los servicios de coordinación contra el fraude y las actividades de coordinación.

La Comisión publica un informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión ([informe PIF](#)), que ofrece una evaluación de los logros del año en relación con la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión.

## **B. La Fiscalía Europea**

Las normas relativas a la creación de la Fiscalía Europea están detalladas en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».

El Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea se adoptó en el marco del procedimiento de cooperación reforzada el 12 de octubre de 2017, y entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. Actualmente son 22 los países participantes.

La Fiscalía Europea es un cuerpo judicial descentralizado de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, imputar y llevar a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión. Tiene competencias de investigación armonizadas en los Estados miembros participantes basadas e integradas en sus sistemas jurídicos nacionales.

La sede de la Fiscalía Europea está en Luxemburgo. En septiembre de 2019, el Parlamento y el Consejo designaron de común acuerdo al primer fiscal general europeo. Se trata de Laura Codruța Kövesi, que ocupará el puesto por un mandato no renovable de siete años. El 28 de septiembre de 2020, juró su cargo ante el Tribunal de Justicia, junto con los 22 fiscales europeos. La Fiscalía Europea empezó a funcionar el 1 de junio de 2021.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento es colegislador del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude 2021-2027, que se aprobó el 29 de abril de 2021. También es colegislador de la Directiva PIF, que aprobaron el Parlamento y el Consejo el 5 de julio de 2017.

Cada año, el Parlamento examina el informe PIF y transmite sus observaciones por medio de una resolución. La última a este respecto se aprobó el [19 de enero de 2023](#).

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra audiencias en las que comparecen los candidatos propuestos para ser miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos preseleccionados para el puesto de director general de la OLAF. Estas audiencias parlamentarias son indispensables para confirmar los nombramientos.

La Comisión Europea designa al director general de la OLAF previa concertación con el Parlamento y el Consejo, mientras que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF son nombrados de común acuerdo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.



El Parlamento y el Consejo también designan de común acuerdo al fiscal general europeo de la Fiscalía Europea, [cargo para el que fue nombrada Laura Codruța Kövesi el 14 de octubre de 2019](#).

Para obtener más información sobre este tema, visite el sitio web de la [Comisión de Control Presupuestario](#).

Alexandra Cynthia Jana Pouwels  
10/2023

