

## **Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea**

***Manuel Delgado-Iribarren G<sup>a</sup>-Campero***

**Tema:** Se examinan en este trabajo las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en el Tratado por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, según el texto aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE en la Cumbre celebrada en Bruselas el 18 de junio de 2004. Se ha utilizado la versión consolidada elaborada por la Secretaría General del Consejo el 2 de julio de 2004 (CIG 86/04).

**Resumen:** El Parlamento es probablemente la institución más beneficiada por la Constitución Europea. Ha recibido la consagración formal de copartícipe con el Consejo de Ministros de las potestades legislativa y presupuestaria de la Unión y ha aumentado sus competencias en ambos ámbitos. No obstante, en materia legislativa, un examen más detenido de la Parte Tercera del Tratado Constitucional no permite considerar que se haya llevado a cabo un cambio radical, sino que más bien se ha dado un paso más en el proceso de aumento de las competencias legislativas del PE.

### **Análisis**

#### *El marco general*

Como es sobradamente conocido, la Convención sobre el futuro de Europa fue mucho más allá del mandato recibido del Consejo Europeo de Laeken en diferentes asuntos y entre ellos, destacadamente, abordó la reforma del sistema institucional recién aprobado en Niza. Ha sido el tema más polémico en el debate de la Constitución Europea y también el más improvisado. Recordemos que este asunto no se preparó por ninguno de los grupos de trabajo de la Convención sino que fue introducido directamente por la Presidencia en los debates en sesión plenaria. Una muestra llamativa de esa improvisación, no corregida después, es el hecho de que el sistema institucional esté en dos lugares distintos del Tratado; así, la elección de la Comisión, por ejemplo, está en la Parte Primera pero la moción de censura hay que buscarla en la Tercera. (En realidad, la Presidencia de la Convención estaba más preocupada de dar la vuelta a lo negociado en Niza que en detenerse en esos detalles técnicos que formaban parte de su misión de simplificación de los tratados. Por eso no debe extrañar que el argumento de la complejidad del sistema de reparto de poder en Niza pueda olvidarse a la vista de como ha quedado el art. I-24 de la Constitución).

Esas circunstancias han hecho que el proyecto constitucional haya estado a punto de frustrarse y que el fruto de todo ello haya sido un sistema institucional que, lejos de la pretendida mayor simplificación, se torne más complejo y confuso, con nuevas autoridades bicéfalas (como la nueva Presidencia del Consejo europeo compatible con las antiguas Presidencias rotatorias) o tricéfalas (como el flamante nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, con su triple vinculación con la Comisión, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo) y una Comisión que aplaza la reducción del número de sus miembros y cuyo futuro resulta una incógnita a la vista de tanta nueva autoridad.

En este contexto, el Parlamento Europeo (en adelante PE), al que debemos ceñir nuestro análisis, es probablemente la institución que ha salido mejor parada. La situación, es cierto, era la más favorable ya que frente a la tradicional negociación de los ejecutivos nacionales propia de las Conferencias Intergubernamentales la Convención se caracterizaba por una mayor representación parlamentaria. La polémica sobre el nuevo reparto del poder en el Consejo dio después el empujón definitivo, al considerar los Estados con mayor población, los más beneficiados, como intocable lo que originalmente no era más que el proyecto que debía someterse a negociación.

El aspecto más relevante desde el punto de vista simbólico –y ya sabemos la importancia de los símbolos en la política y sus repercusiones en la interpretación jurídica posterior de lagunas y antinomias– lo constituye el reconocimiento solemne de las funciones del PE como copartícipe con el Consejo de Ministros de los poderes legislativo y presupuestario de la Unión. El artículo I-19.1 del Tratado Constitucional señala 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 fijadas por la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión.”*

Nunca hasta ahora los tratados comunitarios habían reconocido ese *status* del PE. Es cierto que desde el Acta Única Europea el PE ha ido progresivamente obteniendo mayores cuotas de poder legislativo (también del presupuestario, aun cuando de éste se obtuvo un importante nivel de poder tempranamente). No obstante, la Constitución para Europa da el salto definitivo del reconocimiento, y lo acompaña además de otras medidas en consonancia que examinaremos a continuación, entendiendo que se trata de una primera aproximación al tema y que nuestro análisis debe ceñirse al espacio de este tipo de estudios.

#### *Competencias legislativas y decisorias*

La medida más importante en materia legislativa, sin duda, es la supresión del procedimiento de cooperación (regulado en el vigente art. 252 TCE) y la conversión del codecisorio (art. 251 TCE) en el procedimiento legislativo ordinario. El art. I-33 de la Constitución Europea lo reconoce con nitidez:

#### **“Artículo I-33: Actos legislativos**

*1. Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, conforme a las reglas del procedimiento legislativo ordinario contempladas en el artículo III-302. Cuando ambas instituciones no lleguen a un acuerdo, el acto no se adoptará.*

2. *En los casos particulares previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales.*”

Es cierto que en Niza el procedimiento de cooperación había quedado circunscrito a determinadas decisiones en el ámbito de la Política Económica y Monetaria (arts. 99.5, 102.2, 103.2, 106.2, TCE). Ahora se elimina y se deja como ordinario el alumbrado en Maastricht como especial. Esto no quiere decir que todas las futuras leyes y leyes marco europeas tengan que tramitarse por este procedimiento. La situación en este punto es la de siempre: las instituciones de la UE, y entre ellas el PE, siguen teniendo competencias de atribución (art. I-9.1 de la Constitución Europea) y deben actuar “dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen en la Constitución, con sujeción a los procedimientos y condiciones previstos en la misma” (art. I-18.3 de la Constitución Europea). Hay, por tanto, que acudir al resto del Tratado y en particular a la Parte Tercera, dedicada a las Políticas de la Unión (art. I-11.6).

Una aproximación general al tema nos lleva a subrayar que, efectivamente, el procedimiento codecisorio se ha ido extendiendo a otros campos, hasta el punto de poder afirmar que deberán seguir esa tramitación el 95% de las futuras leyes europeas (así lo sostiene la Comisión Europea en su *non paper* de 21/VI/2004 sobre el acuerdo final relativo al Tratado Constitucional, p. 2). Pero, a partir de esa descripción general, la situación admite pocas generalizaciones, y la situación no es tan diferente de la actual. De una parte, porque la nueva Constitución Europea sigue manteniendo una pléyade de procedimientos especiales distintos del ordinario. De otra, porque materias esenciales quedan excluidas del ámbito legislativo, bien sometidas a una *reserva reglamentaria*, bien, más sencillamente, atribuidas como competencias decisorias del Consejo o de la Comisión. Examinaremos unos y otros aspectos sucesivamente.

*Los procedimientos legislativos o decisorios especiales* (porque, como se verá, sigue sin haber una separación nítida y una ley o un reglamento europeo puede utilizarse en la Constitución Europea para una u otra función) más destacados en que tiene alguna participación el PE pueden clasificarse según las facultades del PE, de mayor a menor:

- (a) En primer lugar las denominadas *leyes o leyes marco del PE, en que el PE decide, previa aprobación del Consejo de Ministros*, en un número pequeño de supuestos ligados al estatuto parlamentario (no en todos):
  - Normas y condiciones de los deberes de los miembros del PE (art. III-232, con exigencia de unanimidad del Consejo de Ministros si se refiere al régimen fiscal).
  - Derecho de investigación del PE (art. III-235, en este caso con la previa aprobación de la Comisión).
  - Estatuto del Defensor del Pueblo (art. III-237.4).
  
- (b) En segundo lugar, a la inversa, *leyes o leyes marco del Consejo de Ministros, en que éste decide previa aprobación del PE*:
  - El marco financiero plurianual (art. I-54).
  - Medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, etc. (art. III-8).
  - Las leyes o leyes marco que completen los derechos de ciudadanía de la Unión (art. III-13).
  - Creación y estatuto de la Fiscalía Europea (art. III-175).

- El sistema electoral del PE, si bien deberá someterse después a la ratificación de los Estados miembros (art. III-232.1).

(Permítasenos una pequeña acotación: si ya resulta poco comprensible, simbólicamente al menos, que se utilice en un texto que pretende avanzar en la democratización de la UE la terminología de “ley del Consejo de Ministros”, resulta particularmente poco afortunado hacerlo en los casos en que el PE debe aprobar la ley en cuestión; se trata de otra herencia del sistema actual de fuentes del derecho comunitario, con la particularidad de que hablar de reglamentos o directivas del Consejo, como hacemos ahora, no provoca el mismo rechazo. Es algo que en el futuro será preciso corregir).

(c) Hay otras *decisiones importantes del Consejo de Ministros que aunque no tengan forma de ley también exigen la previa aprobación del PE*:

- Las disposiciones que se aprueben en el ejercicio de la cláusula de flexibilidad (art. I-17). Se trata de una cuestión importante, ya que es el procedimiento para extender las competencias de la Unión para atender objetivos previstos en la Constitución Europea; son los llamados poderes subsidiarios que se atribuyen en el vigente art. 308 TCE (el antiguo y bien conocido art. 235), si bien en estos casos el PE sólo era consultado.
- La pertenencia a la Unión, incluidas la adhesión (art. I-57), la suspensión de los derechos por violación grave de los valores de la Unión (art. I-58) y la retirada voluntaria de un Estado miembro (art. I-59).
- La ampliación del ámbito material previsto en la Constitución para el establecimiento de normas mínimas de tipificación de infracciones y sanciones penales (art. III-172).
- Acuerdos de asociación y otros tratados internacionales relevantes incluidos en la lista del art. III-227.7, de manera análoga a como sucede en la actualidad en virtud de lo establecido en el art. 300 TCE.
- La autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada (art. III-325.1).
- La decisión del Consejo Europeo de no convocar una Convención para la revisión del Tratado (art. IV-7.2).
- La decisión del Consejo Europeo de revisión simplificada del Tratado (art. IV-7 bis.3).

Todos estos casos recogen el actual procedimiento de dictamen conforme del PE.

(d) Sigue habiendo un grupo numeroso de supuestos en que se mantiene el tradicional procedimiento consultivo. Lo peculiar es que en muchos se reitera la denominación de *leyes o leyes marco del Consejo de Ministros, previa consulta al PE*:

- Recursos de la UE (art. I-53).
- Medidas sobre pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia, así como relativas a la seguridad social o a la protección social de los ciudadanos europeos residentes en un Estado del que no sean nacionales (art. III-9).

- Ejercicio del derecho de sufragio en un Estado del que no se sea nacional (art. III-10).
- Protección diplomática y consular de los ciudadanos de la UE (art. III-11).
- Medidas de retroceso en la liberalización de la libertad de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos (art. III-46.3).
- Medidas de armonización de las legislaciones nacionales sobre impuestos indirectos o relativas al impuesto sobre sociedades (art. III-62 y 63).
- Aproximación de legislaciones nacionales en materias que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior (art. III-65 bis).
- Régimen lingüístico de los títulos europeos a efectos de la protección de la propiedad intelectual (art. III-68).
- Modificación del Protocolo sobre déficit excesivo (art. III-76.13).
- Medidas de la Política de Medio Ambiente de carácter fiscal o que afecten a la ordenación territorial, a los recursos hídricos, a la utilización del suelo o a la elección por un Estado de sus fuentes de energía o de la estructura general de su abastecimiento energético (art. III-130.2).
- Medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art III-160.3).
- Medidas de cooperación policial de tipo operativo y sobre actuaciones en territorio de otro Estado (art. III-176.3 y 178).

El Tratado Constitucional recoge también una amplia *reserva reglamentaria*, esto es, una extensa relación de supuestos en que las competencias normativas o decisorias se atribuyen al Consejo o a la Comisión, sin intervención del PE. Así, los necesarios para garantizar el mercado interior (art. III-14.3), para fijar el arancel aduanero común (art. III-39), medidas de salvaguardia de la Unión Económica y Monetaria (art III-48), precios y ayudas agrícolas y pesqueros (art. III-127.3), procedimientos de asociación de terceros países (art. III-191), Reglamentos de los tribunales europeos (art. III-260, 261 y 264.5), retribuciones de los miembros de las instituciones de la Unión (art. III-306), la sede de éstas (art. III-338), el régimen lingüístico (art. III-339), etc. Además, claro está, de todas aquellas políticas en las que se excluyen las potestades legislativas, como la Política Exterior y de Seguridad Común (sobre la que el PE será consultado periódicamente e informado, conforme al art. I-39.6) o las competencias de coordinación de las políticas económicas y de empleo (art. I-14.1).

Es cierto que muchas de estas materias generalmente en los Estados miembros también son competencia del Ejecutivo. Pero en ellos no concurren los rasgos propios del sistema comunitario, esto es, ni el Parlamento tiene vedada la potestad legislativa en esas materias ni el órgano que ejerce las principales potestades ejecutivas es además colegislador con el Parlamento.

Finalmente, no faltan los casos en que esos *reglamentos o decisiones europeos deban adoptarse previa consulta del PE*, reproduciendo una vez más el esquema actual:

- Reglamentos para garantizar las normas sobre competencia en el mercado interior (art. III-52).
- Ayudas públicas compatibles con el mercado interior (art. III-58).
- Determinadas prohibiciones sobre garantías financieras de los Estados miembros (art. III-74 y 75).
- Desarrollo del Protocolo sobre déficit excesivo (art. III-76.13).

- Medidas sobre circulación de monedas (art. III-78.2) y otras de política monetaria (art. III-79.6).
- Programas de I+D (art. III-154).
- Cooperación administrativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. III-164).
- Medidas de emergencia por la llegada repentina de nacionales de terceros países (art. III-167.3).

Del examen anterior cabe observar que el panorama en materia legislativa no es tan distinto como podría parecer del nuevo sistema de fuentes del derecho europeo y del reconocimiento del procedimiento codecisorio como ordinario en la Unión. Ese importante paso no se ha visto acompañado de una revisión completa de la Parte Tercera, para adaptar las Políticas de la Unión al nuevo contexto jurídico. Muchos de los procedimientos se han mantenido, recibiendo nuevas denominaciones como la particularmente desafortunada de “leyes del Consejo de Ministros”. En mi opinión, la Constitución Europea en este punto ha continuado el proceso de aumento de las competencias del PE, de manera análoga a como han hecho los tratados comunitarios desde el Acta Única, pero sin que pueda considerarse como un cambio radical, como pudiera parecer por la terminología utilizada.

Hay un elemento, sin embargo, en el Tratado Constitucional que sí pudiera servir de cauce para llevar a cabo ese cambio. Me refiero a “las pasarelas” establecidas sobre las mayorías y sobre el procedimiento legislativo. Fueron introducidas en la fase final de la Convención como art. I-24.1 y modificadas por la CIG, que las llevó más certeramente a la Parte Cuarta como un procedimiento de revisión simplificada de la Constitución Europea. En lo relativo al procedimiento legislativo, el art. IV-7 bis dispone que el Consejo Europeo por unanimidad, previa aprobación del PE y si no se opone ningún Parlamento nacional en el plazo de seis meses, podrá decidir que alguna de las leyes o leyes marco europeas que se tramitan por un procedimiento especial lo hagan por el procedimiento ordinario. Se trata de un mecanismo completamente novedoso –incluida la participación decisiva de los parlamentos nacionales (mucho más que la prevista en los Protocolos)– al que el tiempo mostrará su potencialidad.

### *Competencias presupuestarias*

En materia presupuestaria el PE ha mejorado también su condición de copartícipe con el Consejo de Ministros de la potestad presupuestaria. En esta materia se da una particularidad: que la CIG ha modificado sustancialmente el texto de la Convención dando una redacción mucho más abstrusa. Las novedades más relevantes finalmente aprobadas son:

- (1) La Comisión, en lugar del Consejo como hasta ahora, será la competente para aprobar el proyecto de presupuesto y para proponer cualquier modificación del mismo durante el procedimiento hasta la convocatoria del Comité de Conciliación (art. III-310.2). Recordemos que la Comisión está sujeta al control del PE, lo que le hace más receptiva de las sugerencias parlamentarias.
- (2) Desaparece la tradicional distinción de los créditos presupuestarios según se refieran a gastos obligatorios o no (véase el art. 272.4 TCE), así como la posición subordinada de la Cámara respecto a los primeros (el Consejo hasta ahora decide sobre ellos aunque el PE esté en contra, frente a lo que la Cámara sólo puede responder con una enmienda a la totalidad pero con

mayoría de 2/3, que represente al menos la mayoría absoluta de sus miembros). No hay diferencia en la Constitución, por lo que el PE puede enmendar indistintamente a unos u otros.

- (3) Desaparece la potestad general de devolución del presupuesto que en la actualidad tiene el PE (en el art. 272.8 TCE). Hay un motivo sencillo que lo justifica: en el nuevo procedimiento el PE puede obtener el mismo resultado de forma más sencilla, le basta con que no haya texto conjunto del Comité de Conciliación, o si lo hay con rechazarlo por mayoría absoluta (la mayoría exigida ahora es de 2/3 que represente la mayoría absoluta de la Cámara).
- (4) El nuevo procedimiento se articula en torno a la creación de un Comité de Conciliación, como en el procedimiento legislativo ordinario pero, a diferencia de éste, que se pone en marcha tras la primera lectura del Consejo y del PE, si el primero no acepta las enmiendas del segundo. Este Comité debe buscar un texto conjunto que pueda ser aprobado o que, al menos, no alcance una mayoría de rechazo en ambas instituciones. Sobre este extremo hay que destacar que la CIG ha modificado el Proyecto de la Convención, introduciendo diferentes supuestos de aprobación o rechazo en unos términos, por otra parte, innecesariamente farragosos. De una manera más sencilla parece que lo establecido en el art. III-310.7 es lo siguiente:

- Si ambas instituciones aprueban el texto conjunto o si no logran aprobar una decisión en ningún sentido, queda aprobado.
- Si las dos lo rechazan, o si lo hace el PE por mayoría absoluta aunque el Consejo lo acepte, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto.
- Si el Consejo lo rechaza pero el PE lo aprueba, éste puede evitar devolver el texto a la Comisión e incorporar sus enmiendas originales mediante una mayoría reforzada de 3/5 de votos que representen la mayoría absoluta de la Cámara.
- Si el PE sin lograr la mayoría absoluta o el Consejo lo rechaza y la otra institución no adopta decisión alguna, el texto se entiende aprobado.
- De todo este nuevo galimatías parece desprenderse que, aunque no con la claridad que en el texto de la Convención, el PE ha mejorado también su posición en este terreno.

**Conclusiones:** De este análisis derivan las siguientes conclusiones:

- (1) El Parlamento Europeo es probablemente la institución que ha recibido mejor trato en la Constitución Europea. El aspecto más relevante desde el punto de vista simbólico lo constituye el reconocimiento solemne de las funciones del PE como copartícipe con el Consejo de Ministros de los poderes legislativo y presupuestario de la Unión.
- (2) La medida más importante en materia legislativa es la supresión del procedimiento de cooperación y la conversión del codecisorio en el procedimiento legislativo ordinario. Esto no quiere decir que todas las futuras leyes y leyes marco europeas tengan que tramitarse por este procedimiento. La situación en este punto es la de siempre: las instituciones de la UE, y entre ellas el PE, siguen teniendo competencias de atribución y deben actuar dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen en la Constitución, con sujeción a los

procedimientos y condiciones previstos en la misma. Hay, por tanto, que acudir al resto del Tratado y en particular a la Parte Tercera, dedicada a las Políticas de la Unión.

- (3) Un examen más detenido de la Parte Tercera del Tratado Constitucional permite sostener que el panorama en materia legislativa no es tan distinto, porque el nuevo sistema de fuentes del derecho comunitario y la consagración del PE como autoridad colegisladora no se han visto acompañadas de una revisión completa para adaptar las Políticas de la Unión al nuevo contexto jurídico. Muchos de los procedimientos se han mantenido, recibiendo nuevas denominaciones, como la particularmente desafortunada de “leyes del Consejo de Ministros”.
- (4) La Constitución Europea, en suma, ha continuado el proceso de aumento de las competencias legislativas del PE, de manera análoga a como han hecho los tratados comunitarios desde el Acta Única, pero sin que pueda considerarse que ha llevado a cabo un cambio radical.
- (5) Hay un procedimiento novedoso, introducido en la fase final de la Convención y modificado por la CIG, que el tiempo mostrará su potencialidad: las pasarelas establecidas sobre las mayorías y sobre el procedimiento legislativo (art. IV-7 bis).
- (6) En materia presupuestaria también el PE ha mejorado su condición de copartícipe con el Consejo de Ministros de la potestad presupuestaria, con la eliminación de la categoría de gastos obligatorios y con las nuevas reglas de solución de las diferencias de criterio entre ambas instituciones, eso sí, se ha hecho mediante una redacción, introducida también en la CIG , innecesariamente farragosa.

*Manuel Delgado-Iribarren G<sup>a</sup>-Campero*

*Letrado de la Cortes Generales (Comisión Mixta para la UE) y Profesor de Derecho Comunitario Europeo.*