

MODIFICACION DE LOS  
PROCEDIMIENTOS DE ADOPCION  
DE DECISIONES POR EL TRATADO  
DE LA UNION EUROPEA (1)

MARYCRUZ ARCOS VARGAS

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, plantea un nuevo horizonte para la evolución de las actuales Comunidades Europeas hacia la Unión Europea.

Aún considerando que las mayores innovaciones que plantea el Tratado son las políticas materiales que instaura o completa para su desarrollo por la Unión Europea, no deben menospreciarse las modificaciones realizadas en el entramado institucional.

Al entender las instituciones como la punta del iceberg que representa la Unión Europea; observar el funcionamiento de las mismas en el desarrollo de las competencias que los Estados han transferido a la Organización supone tanto como observar la radiografía de la transformación de las Comunidades Europeas en la Unión Europea.

El tratado de Maastricht ha utilizado la estructura institucional comunitaria para desarrollar a partir de ésta el esquema necesario para la Unión, si bien ha creado algunos nuevos órganos específicamente referidos a ciertas políticas (en especial Unión Económica y Monetaria y las políticas no comunitarizadas como Pesc y art. K). Pero, aunque aprovecha la propia estructura institucional comunitaria también hay que destacar que incorpora otras transformaciones no sólo en la composición y competencias de las instituciones. Desde mi punto de vista, la transformación más radical en este sentido se refleja en aquellas modificaciones en las instituciones que, por afectar principalmente al procedimiento de adopción de decisiones, tienen un efecto horizontal sobre toda la evolución de la Unión.

---

(1) Para la realización de la presente comunicación se ha utilizado parcialmente el trabajo *"De la Comunidad a la Unión Europea. (El Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992)"*, de la misma autora, publicado en los "Cuadernos de Derecho" de la UNED (Centro Asociado de Sevilla). Cuaderno n.º 6, Sevilla diciembre 1992.

El diseño de la estructura institucional de la Unión queda recogido en el art. 4 del Tratado de la Comunidad Europea, enunciando en su primer párrafo las cinco instituciones principales, y en el segundo los órganos que desempeñan una función consultiva respecto de las instituciones principales. Como instituciones principales se recogen el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas; junto a ellos como órganos consultivos se establecen el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Junto a este listado de instituciones principales, en el art. 4A, se establecen las bases de las instituciones propias de la Unión Económica y Monetaria (SEBC y BCE), cuyo ámbito de actuación, limitado a la política económica y monetaria, no está sólo marcado por las atribuciones que le confiere el Tratado sino también los Estatutos de SEBC anejos al Tratado, al igual que el Banco Europeo de Inversiones (art. 4B).

Las instituciones y órganos establecidos en el art. 4 del Tratado de la Comunidad Europea son el marco institucional único de la Unión en el ámbito comunitario y extracomunitario, de acuerdo a lo establecido en el art. C de las disposiciones comunes. Su función es garantizar la coherencia y continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos de la Unión, dentro del respeto y desarrollo del Derecho Comunitario.

Ante los diversos ámbitos de acción de la Unión, con competencias más o menos integradas en cada uno de ellos, es importante el establecimiento de un marco institucional único para impedir que la Unión resultase un conglomerado de competencias puestas en común con desarrollos separados. Todas las competencias de la Unión están relacionadas entre sí y el punto de encuentro es el marco institucional único, permitiendo así que los sectores extracomunitarios estén progresivamente influidos por los más integrados.

No sólo las instituciones señaladas en el nuevo art. 4 del Tratado de la Comunidad las que conforman el marco institucional único. Este se completa con el art. D. de las Disposiciones Comunes que regula el Consejo Europeo.

El Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión. En la estructura del nuevo Tratado, el Consejo Europeo

por su especificidad sigue regulado fuera del ámbito comunitario, aunque sin duda con competencias en éste.

Este marco institucional único, para desarrollar las competencias de la Comunidad adopta las decisiones necesarias a través de unos procedimientos preestablecidos, reflejo de los equilibrios de fuerzas, o mejor "legitimidades" presentes en la Comunidad. Son estos procedimientos el objeto de la presente comunicación por considerarlos el mejor modo de entender la función de las instituciones en el desarrollo de los objetivos trazados por el Tratado.

*En el esquema trazado por los Tratados constitutivos, y atendiendo a las competencias que cada una de las instituciones tenían reconocidas se estableció un peculiar procedimiento de adopción de decisiones que garantiza el equilibrio de fuerzas presente en la Comunidad.*

En el marco establecido por la CECA, a consecuencia de su marcado carácter supranacional, el centro de gravedad del sistema era la Alta Autoridad (Comisión). En estas competencias, la institución independiente y garante del interés comunitario es la encargada de la adopción de las decisiones, mientras las instituciones que representan otras legitimidades (Consejo, como representante de la legitimidad intergubernamental y Asamblea como representante de la legitimidad democrática) son simplemente consultadas para la adopción de las decisiones de la Alta Autoridad.

Dado que este procedimiento sólo se aplica a las decisiones en materias reguladas en el Tratado CECA, su ámbito de aplicación es muy limitado, no sólo por el número de materias sino también por tratarse de un Tratado-ley. En él la regulación de estas cuestiones es muy profusa, resultando escaso el margen de acción de las instituciones.

A diferencia del procedimiento descrito, en los Tratados de 1957, constitutivos de la CEE y la CEEA, el equilibrio de fuerzas ya era diferente. Las competencias que se transfieren a la Comunidad son más amplias, sobre todo por el carácter de integración económica general de la CEE. Además en estos casos no son Tratados muy detallados como el Tratado CECA, sino que responden más a la estructura de Tratado-marco, en los que se fijan los objetivos y los medios, dejando un amplio margen de acción de las instituciones.

En consecuencia, el procedimiento general de adopción de decisiones que en ellos se establece, el poder último de decisión estaba solamente en el Consejo, pero éste no podría decidir más que sobre una propuesta de la Comisión y en la mayoría de los casos tras obtener un dictamen no vinculante del Parlamento Europeo.

A medida que va evolucionando la Comunidad y que el Parlamento Europeo comienza a tomar conciencia de representar la legitimidad democrática (2) inicia una estrategia de conquista de un lugar más relevante en la adopción de las decisiones. En opinión del Parlamento la Comunidad estaba afectada de un "déficit democrático" puesto que las decisiones que afectan directamente a los ciudadanos y que en el ámbito nacional eran adoptadas por los Parlamentos, al pasar a ser estas materias competencia comunitaria las decisiones eran adoptadas por el Consejo y la Comisión con una mínima participación de la institución representante de los pueblos de los Estados miembros. El Parlamento, con el objetivo último de la codecisión, intenta que la Comunidad se aleje cada vez más de su estructura de Organización Internacional para acercarse a la estructura de un sistema político.

En este sentido, el Parlamento fue adquiriendo cada vez mayores competencias en la adopción del Presupuesto (3) y con esta influencia amplió su capacidad de decisión en la elaboración de normas de derecho derivado. Así, logra la creación de procedimientos específicos en los que su participación excedía de la mera consulta, pero siempre respetando el equilibrio institucional establecido por el Tratado.

En especial creo necesario destacar el procedimiento de concertación legislativa, establecido a través del polémico instrumento de una Declaración Común (4), por el que se asocia al Parlamento a los actos que adopta el Consejo. No supone una obligación jurídica el recurrir a este procedimiento, pero refuerza el mecanis-

(2) Este intento de representar la legitimidad democrática en la Comunidad, conoce su expresión más avanzada en la elección por sufragio universal directo a partir de 1979.

(3) A consecuencia de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 por la que se establece la financiación de la Comunidad por un sistema de recursos propios, se modifica el procedimiento de elaboración del Presupuesto por los Tratados de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 (DOCE n.º L2, de 2 de enero de 1971) y de Bruselas de 22 de julio de 1975 (DOCE n.º L359, de 31 de diciembre de 1977).

(4) Declaración Común de 4 de marzo de 1975, DOCE n.º C de 22 de abril de 1975.

mo de consulta. Este procedimiento sólo se aplica a los "actos comunitarios de alcance general con implicaciones financieras importantes y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes".

Así, la Comisión al emitir su propuesta puede constatar la existencia de estos requisitos, y son el Parlamento y el Consejo las instituciones autorizadas para solicitar la apertura de este procedimiento. Iniciado el mismo, se reunirá una "comisión de concertación" que agrupa al Consejo y a los representantes del Parlamento, para intentar llegar a un acuerdo en el plazo de tres meses. Cuando las posiciones estén lo suficientemente próximas, el Parlamento podrá emitir un nuevo dictamen y el Consejo decidirá definitivamente. En consecuencia, no se transforman las competencias de las instituciones en el procedimiento de consulta, pero se facilita que el Consejo considere más la opinión parlamentaria.

Por otra parte, el clásico procedimiento de consulta al Parlamento para la adopción de la decisión del Consejo recibe un apoyo importante gracias a una construcción jurisprudencial. Era una práctica habitual del Consejo el consultar al Parlamento incluso en los supuestos no previstos en el Tratado, pero siempre considerando este dictamen no vinculante como una formalidad procedimental.

Es a partir de la jurisprudencia denominada "Isoglucosa" (5), cuando el Tribunal de Justicia, consciente de la necesidad del equilibrio institucional, anuló un acto del Consejo por carecer del dictamen parlamentario previo. De este modo, una formalidad sustancial se considera una auténtica participación del Parlamento en el procedimiento normativo, aunque no se transforma en la necesidad de un dictamen conforme.

El procedimiento general de adopción de decisiones fue completado, que no modificado, por el *Acta única* incorporando el nuevo procedimiento de cooperación. La regla general para la adopción de decisiones sigue siendo que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, decidía por mayoría o unanimidad según la base jurídica de la propuesta. No obstante, si

(5) As. 138/79 Roquette Frères c. Consejo y 139/79 Maizena CmbH. c. Consejo. Sentencias de 29 de octubre de 1980. Rec. 1980, 7-final, pp. 3.333 a 3.426.

la base jurídica de la propuesta es uno de los artículos señalados en el art. 6 del Acta única (6), debe comenzar el complicado procedimiento de cooperación.

En este procedimiento de cooperación, el Consejo sigue teniendo el poder de decisión y se aumenta la participación del Parlamento sin distorsionar el equilibrio institucional.

Al iniciar el procedimiento de cooperación, el Consejo, como si se tratase de la tradicional consulta, envía la propuesta al Parlamento Europeo para que emita su dictamen. Incluso el propio Reglamento del Parlamento al regular el procedimiento de cooperación (art. 44 a 55) remite a los artículos relativos al procedimiento de consulta (art. 36 a 43) para el trámite de primera lectura.

La innovación procedimental comienza cuando el dictamen previo del Parlamento llega al Consejo. En estos casos el Parlamento no sólo tiene el "derecho de ser oído", sino también que su opinión se tenga en cuenta, aunque no se trata de una codecisión. El Consejo no puede pronunciarse hasta que el Parlamento no haya dado a conocer su punto de vista, porque debe expresar una posición de negociación o provisional y no una decisión. No se fija un plazo máximo para que el Consejo pronuncie su posición común, lo que hace que no se sienta incentivado a acelerar sus trabajos.

El Consejo no está obligado a seguir el dictamen del Parlamento, pero sí a flexibilizar su posición. En caso de no seguirla, aprobará su posición por mayoría cualificada. No obstante, el Consejo conserva la prerrogativa de votar por unanimidad, ignorando a las demás instituciones.

La posición común del Consejo se remite con la propuesta de la Comisión una vez más al Parlamento y comienza una actividad parlamentaria encaminada a influir en el contenido del acto. Supone la primera vez que al Parlamento se le somete un texto sobre el que ya ha deliberado el Consejo y se ha pronunciado. Se establece un diálogo normativo entre el Consejo y el Parlamento que podría llegar a sustituir a la Comisión en el papel de interlocutor principal del Consejo si no se acentúa la relación triangular que incorpora

(6) Art. 7; 49; 54, 2; 56, 2-segunda oración; 57-excepto la segunda oración de su apartado 2; 100A; 100B; 118A; 130E y 130Q,2.

también a la Comisión.

El Consejo debe pronunciarse de nuevo tras la intervención parlamentaria, pero sólo la tendrá en cuenta si es incorporada por la Comisión.

Consecuentemente al regular el procedimiento de cooperación, el Reglamento del Parlamento excluye la posibilidad de enmendar o rechazar la propuesta de la Comisión, porque existe otro momento para estas actuaciones en la segunda lectura.

Cuando el Parlamento recibe la posición común del Consejo conoce las razones que le han llevado a adoptarla por las informaciones que el art. 149, 2.º b) obliga tanto al Consejo como a la Comisión a transmitir al Parlamento. Todas estas informaciones sobre los distintos puntos de vista de las otras instituciones, presumiblemente harían más fácil el diálogo entre ellas; pero si se interpreta de un modo excesivamente amplio el Parlamento podría exigir información detallada en cada punto. Desde que el Parlamento recibe la posición común del Consejo con las informaciones complementarias, cuenta con un plazo máximo de tres meses (ampliable un mes más por acuerdo con el Consejo) para pronunciarse en segunda lectura.

Es importante el establecimiento de plazos para la intervención de cada institución en el procedimiento. De una parte se evita la inseguridad jurídica en la que quedaba el Parlamento en el procedimiento de consulta al considerar que debía pronunciarse en "plazo razonable". Y por otra, se asegura una agilidad en el procedimiento que evita dilaciones que supongan un bloqueo de la adopción de la decisión. No obstante, el nuevo art. 149 T. CEE sólo fija plazos determinados para la segunda lectura del Parlamento y del Consejo, pero no para el primer dictamen del Parlamento ni para que el Consejo fije la posición común.

En este plazo máximo de tres meses el Parlamento examina la posición común, y podrá solicitar un diálogo con el Consejo incluyendo enmiendas de transacción que recojan un acuerdo (art. 47,5 Regl. P.E.). Parece que esta posibilidad de diálogo para acelerar el procedimiento es un resquicio de la propuesta francesa a la conferencia Intergubernamental donde se generó el Acta Única. Esta propuesta preveía una comisión de conciliación en caso de

desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento, que ayudase a acercar las posiciones antes de la decisión del Consejo. Esta propuesta no se incluyó en la redacción final del Acta Unica al considerar que estos contactos seguirían manteniéndose de modo informal entre las instituciones implicadas.

El Parlamento en segunda lectura podrá aprobar, rechazar o enmendar la posición común del Consejo.

Para la aprobación de la posición común del Consejo el Parlamento debe pronunciarse en plazo por mayoría de los votos emitidos. Pero el art. 149.2.º b) también prevé una aprobación de la posición común por silencio del Parlamento.

Pienso que esta disposición más que agilizar el procedimiento ha pretendido sancionar al Parlamento en el caso de que su organización interna sea ineficaz y no logre pronunciarse dentro del plazo previsto, privándolo de todas las prerrogativas que le concede el procedimiento de cooperación.

La regulación de los posibles silencios en el procedimiento de cooperación es uno de los datos que impiden considerar, que el Parlamento y el Consejo quedan situados en el mismo plano o en un equilibrio fundado en la paridad de poderes. Las posiciones del Consejo y del Parlamento en el procedimiento de cooperación están tan lejos de una codecisión que un silencio del Parlamento equivale a la aprobación de la posición común dejando las manos libres al Consejo para decidir, mientras que un silencio del Consejo equivale al rechazo de la propuesta.

En cualquier caso si el silencio de una institución supusiese la paralización del procedimiento significaría tanto como otorgar a dicha institución una posibilidad de veto de la decisión, que impediría que el diálogo resultase fructífero.

Si el Parlamento aprueba o no se pronuncia, la propuesta pasa directamente al Consejo, sin que en este supuesto el Tratado fije plazo ni mayoría para su decisión. Sólo establece una limitación *ratione materiae* que es la aprobación definitiva "de conformidad con la posición común" [art. 149, 2.º b)]. De este modo, el Consejo queda comprometido con sus pronunciamientos para no alterar el principio de confianza legítima entre las instituciones.

Aunque no se establezca plazo ni mayoría, la adopción definitiva

del acto no se debería interpretar como una operación automática, sino más bien como una expresión de economía del tratado. El Consejo debería aprobar la decisión por mayoría cualificada, utilizando la unanimidad sólo para los casos en que se separe de la propuesta de la Comisión. Sin embargo, si el Consejo se separó de la propuesta de la Comisión en la elaboración de su posición común y la aprobó por unanimidad, en la aprobación definitiva del acto tendría suficiente con una mayoría cualificada si decide "de conformidad con la posición común".

La segunda posibilidad ofrecida al Parlamento en segunda lectura consiste en proponer enmiendas a la posición común del Consejo. En este caso el art. 149.2.º c) exige el voto por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y no de los votos emitidos como en el caso de la aprobación de la propuesta (por referencia al art. 141 T. CEE).

En la aprobación de enmiendas el Parlamento también tiene limitado su margen de actuación *ratione materiae* en lo aprobado en primera lectura para lograr mayor coherencia en el debate institucional. Esta exigencia supone que el Parlamento debe mejorar su coordinación puesto que necesita concentrarse en lo esencial de la propuesta desde su primera lectura y obtener amplias mayorías que sostengan su dictamen.

El dictamen puede aprobarse con una mayoría absoluta de los votos emitidos, pero en el momento de la votación de enmiendas necesitará una mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y éstas sólo podrán versar sobre las modificaciones propuestas y no aceptadas en primera lectura. Si el primer dictamen fue aprobado con una escasa mayoría, difícilmente se podrá conseguir la mayoría necesaria en la votación de enmiendas y el Parlamento quedaría bloqueado.

Un problema adicional se pone de manifiesto cuando entre la primera y segunda lectura del Parlamento ha transcurrido un largo periodo de tiempo, o si la Comisión y el Consejo han negociado para alterar la propuesta. Volvería a plantearse la necesidad de reconsulta cuando el texto que llega a segunda lectura guarda escasa relación con aquel sobre el que emitió su dictamen. En este caso el Parlamento no puede utilizar su poder de enmendar porque está limitado por lo que propuso en primera lectura. En estos supuestos

el Parlamento entiende que no queda ligado por su dictamen e intenta que el trámite de segunda lectura se transforme en una "reconsulta" o "re-primera lectura", iniciando de nuevo el procedimiento.

Si el Parlamento consigue aprobar las enmiendas a la posición común en el plazo previsto, se inicia de nuevo una relación triangular, permitiendo la intervención de la Comisión. En el plazo de un mes, reexamina su propuesta, pero con una limitación material importante: "basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento". Entiendo que esta regla especial en el reexamen de la propuesta que hace la Comisión modifica la regla general del art. 149.3.º según la cual la Comisión es dueña de su propuesta y la puede modificar siempre antes de la decisión final del Consejo. En este caso el margen de apreciación de la Comisión para modificar su propuesta se limita a las enmiendas que haya aprobado el Parlamento, porque si la modifica en otro sentido alejaría las posiciones haciendo más difícil el diálogo y actuaría en contra del principio de confianza.

Aunque el auténtico poder de enmendar la propuesta es de la Comisión y no del Parlamento, que sólo las propone, pienso que la Comisión se atendrá a las sugerencias del Parlamento no sólo por evitar los bloqueos causados por la carencia de decisión, sino también por la posibilidad de control parlamentario al que está sometido la Comisión y que puede desembocar en una moción de censura.

Teniendo en cuenta que la propuesta modificada por la Comisión incorporando las enmiendas parlamentarias puede aprobarla el Consejo por mayoría cualificada, y que para incorporar enmiendas del Parlamento no aceptadas por la Comisión necesita unanimidad, a la Comisión le interesa negociar, incluso de manera informal con el Parlamento. De este modo, una alianza entre el Parlamento y la Comisión puede reforzar la opinión del Parlamento ante el Consejo y agilizar el procedimiento. El Consejo tendría que "sobornar" o al Parlamento o a sus miembros que quedaron en minoría en la adopción de su posición común, para excluir a la Comisión del procedimiento. En cualquier caso, la coalición de intereses que representan las instituciones es el único medio para lograr la estabilidad de la acción comunitaria.

No se prevé ninguna solución si la Comisión no se pronuncia en el plazo de un mes para revisar su propuesta. Habría que considerar que la propuesta no ha sido modificada y el transcurso del plazo permitiría al Consejo pronunciarse, votando por unanimidad si quiere incorporar alguna enmienda parlamentaria. Aunque así se lograría una decisión que tenga en cuenta la opinión parlamentaria, creo que este mecanismo supone un gran riesgo al facilitar el voto unánime del Consejo.

Parece difícil que el Consejo si ha fijado su posición común conociendo la opinión parlamentaria y no la incorporó, lo haga en el trámite de enmiendas o segunda lectura.

La única solución la encuentro en la posible negociación entre las dos instituciones, siempre auxiliadas en este trabajo por la Comisión como "amigable componedor", acercando las posiciones de las instituciones.

Pero el Parlamento Europeo puede adoptar otra postura diferente: el rechazo de la posición común del Consejo. El Consejo queda entonces en una difícil situación porque necesita unanimidad para decidir sobre la propuesta. Supone un poder negativo del Parlamento que puede obstaculizar la adopción del acto, pero también excluye a la Comisión del procedimiento al impedir que reexamine su propuesta como en el caso de las enmiendas.

Los parlamentarios opuestos a la posición común y que logren el voto de la mayoría necesaria para el rechazo, presumiblemente conseguirán que la propuesta no se aprueba porque basta que obtengan el apoyo de un Estado miembro para imposibilitar la unanimidad. El Consejo, que probablemente ha adoptado la posición común por mayoría cualificada y no por unanimidad se ve ante la necesidad de que esta minoría negocie, e incluso podría modificar por unanimidad la propuesta inicial.

Desde un punto de vista político, este mecanismo refleja la ineficacia causada por la colisión de diferentes prerrogativas de las instituciones, pero también supone un rasgo intergubernamental en la Comunidad y casi una aberración del principio democrático. Se permite a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros adoptar por unanimidad una decisión incluso contra la voluntad popular expresada por un Parlamento elegido por sufragio

universal directo. Para evitar esta expresión del déficit democrático, el Reglamento del Parlamento Europeo prevé en los puntos 3.º y 4.º del art. 50 que ante el rechazo de la posición común, el Presidente del Parlamento solicitará a la Comisión que retire su propuesta y si esta accede el procedimiento queda sin objeto.

Si el Consejo, tras recibir la segunda lectura del Parlamento con cualquiera de los tres resultados posibles (aprobación, enmienda o rechazo) no se pronuncia en el plazo de tres meses, el Tratado sólo señala que la propuesta se considera no aceptada. El Reglamento del Parlamento ha intentado ir más lejos y en su art. 54 recoge la consecuencia de la jurisprudencia comunitaria en apoyo a la ampliación de competencias parlamentarias (7).

Si el Consejo se abstuviese de pronunciarse tras la segunda lectura del Parlamento, se considera que existe una violación del Tratado, y el Parlamento podrá recurrir ante el Tribunal por la vía del art. 175 T. CEE. Esta técnica, que en principio puede resultar muy útil al obligar al Consejo a pronunciarse, perdería sentido si llega a convertirse en una rutina.

Hubiera sido una buena oportunidad para introducir un procedimiento de codecisión si ante el silencio del Consejo se considerase adoptada la propuesta de la Comisión con las enmiendas aceptadas del Parlamento, pero en estos momentos sería una solución poco aceptable.

La terminación del procedimiento no se modificó, correspondiendo la decisión al Consejo, pero el Parlamento ha ganado una cierta posibilidad de influir en ella.

La práctica ha demostrado que este nuevo procedimiento, a pesar de su complejidad, se ha venido aplicando frecuentemente haciendo posible que el Parlamento reafirme su posición en el equilibrio institucional y demuestre su capacidad de ejercer competencias normativas. La mejor prueba del éxito del procedimiento de cooperación establecido en el Acta Unica es la regulación que el

(7) En el asunto 13/83, Parlamento Europeo contra Consejo en materia de política de transportes (Rec. 1985, p. 1.513 y sgs.), el Tribunal reconoce la legitimación activa del Parlamento para recurrir contra el Consejo o la Comisión por incumplimiento (art. 175 T. CEE que habla de las demás instituciones). Así el margen de apreciación del Consejo para tomar o no una decisión no es discrecional y el Parlamento Europeo podrá reclamarle su actuación.

*Tratado de la Unión Europea* (Tratado de Maastricht) hace de los procedimientos de adopción de decisiones.

En la regulación de Tratado de la Unión Europea desaparece el art. 149 para regular el procedimiento de adopción de decisiones tras el art. 189, artículo dedicado a establecer lo que es el derecho comunitario derivado, en los nuevos artículos 189A, 189B y 189C.

De este modo quedan establecidos tres procedimientos diferentes según la mayor o menor participación del Parlamento Europeo en la adopción de la decisión, aunque sólo uno de ellos es una innovación radical. Una vez más, las realizaciones de nuevos procedimientos se superponen sin anular los ya existentes, puesto que han demostrado su utilidad.

En el *art. 189A* se regula el procedimiento general de adopción de decisiones, recogiendo en rasgos generales el procedimiento clásico establecido desde la creación de las Comunidades, en especial en los Tratados de Roma. En él, el Consejo decide sobre propuesta de la Comisión, pudiendo ésta modificarla hasta que se produzca la adopción del acto. El Consejo decide por mayoría cualificada o unanimidad según la base jurídica de la propuesta. Aunque la base jurídica de la propuesta le permita decidir por mayoría la adopción de la decisión, para aprobar una decisión diferente a la propuesta de la Comisión será necesario en todo caso que el Consejo se pronuncie por unanimidad.

En este procedimiento general de decisión pueden distinguirse dos modalidades diferentes según la intensidad de participación del Parlamento. Así es posible distinguir los casos en los que es necesario que el Consejo consulte al Parlamento sobre la propuesta de la Comisión antes de pronunciarse, aunque este dictamen del Parlamento es preceptivo y no vinculante (8), de los casos en el que el Consejo se ve obligado por el Tratado no sólo a consultar al Parlamento, sino a obtener un dictamen conforme antes de adoptar la decisión (9). Este último caso es la única posibilidad de codecisión que tiene el Parlamento hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

Junto a este procedimiento tradicional, y aunque sin denomi-

(8) Vid ANEXO I.B.

(9) Vid ANEXO I.C.

narlo como hasta ahora, el Tratado regula en el *art. 189C*, el procedimiento de cooperación establecido en el Acta Unica, sin ninguna alteración en el procedimiento (10). No obstante, puede considerarse no sólo un éxito del Parlamento sino también del correcto funcionamiento del procedimiento el hecho de que se amplíen las bases jurídicas que hacen posible su utilización (11), permitiendo así una mayor participación del Parlamento.

Por último, la gran innovación del Tratado de Unión Europea es el procedimiento regulado en el *art. 189B*, que tanto en los proyectos de la Conferencia intergubernamental, como en gran parte de la doctrina se denomina "procedimiento de codecisión" y que en la regulación del *art. 189B* pierde el nombre. En mi opinión no es un auténtico procedimiento de codecisión porque las dos ramas del poder normativo –Consejo y Parlamento– no tienen igualdad de posiciones, pero en todo caso sería una "codecisión sui generis" que de algún modo refuerza la posición parlamentaria.

Al igual que en los otros procedimientos, la maquinaria se pone en marcha con una propuesta de la Comisión, sobre la que el Parlamento Europeo emite un dictamen antes de que el Consejo comience la deliberación de la misma para establecer su "posición común".

El procedimiento transcurre idéntico al procedimiento de cooperación (*art. 189C*) hasta que llega al Parlamento en segunda lectura y a éste puede adoptar cuatro posturas diferentes. Si el Parlamento aprueba la posición común o no se pronuncia sobre ella; la solución es idéntica al procedimiento de cooperación, pudiendo el Consejo decidir por mayoría cualificada en el sentido de su posición común. Pero el Parlamento también puede indicar su intención de rechazar la posición común. En este caso el Tratado incorpora una innovación, pudiendo convocar el Consejo una reunión del "Comité de Conciliación". Este, compuesto por los miembros del Consejo y un número igual de miembros del Parlamento con colaboración de la Comisión, procurará alcanzar un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y mayoría simple de los miembros del

(10) Vid Supra la explicación del procedimiento en el Acta Unica, puesto que permanece idéntico.

(11) Vid ANEXO III.B.

Parlamento. Figura que recuerda a la ya establecida para el procedimiento de concertación legislativa (12).

Si se llegase a aprobar un texto por el Comité de conciliación, el Parlamento por mayoría absoluta y el Consejo por mayoría cualificada tendrán seis semanas para adoptar el acto conforme al texto común. El silencio de cualquiera de las dos instituciones equivale al veto impidiendo la adopción del acto, por lo que se puede considerar algo más nivelada la posición del Parlamento respecto del Consejo que la que desarrolla en el procedimiento de cooperación.

Por el contrario, si en las reuniones del Comité de Conciliación no se lograra un acuerdo el texto se considera no adoptado, salvo que el Consejo confirme su posición. Es éste supuesto, la posición común del Consejo pasa de nuevo al Parlamento para que se pronuncie teniendo éste tres posibilidades:

–Admitir la posición común permitiendo al Consejo decidir por mayoría cualificada. Supone una solución anómala puesto que sobre el mismo texto ya ha indicado su intención de rechazarlo y si no se ha logrado un acuerdo, la posición común que confirma el Consejo es la misma que le fue sometida al Parlamento en segunda lectura.

–Rechazar la posición común, impidiendo al Consejo decidir. Parece la solución más coherente con la anterior posición del Parlamento.

–Proponer enmiendas iniciando de nuevo el procedimiento.

Es una solución más negociadora, pero alargaría mucho el procedimiento, retrasando consecuentemente la decisión.

Pero el Parlamento, en su segunda lectura puede adoptar una cuarta solución: proponer enmiendas. En este caso la propuesta vuelve a la Comisión para que se pronuncie sobre las enmiendas que el Parlamento hubiera propuesto a la posición común del Consejo. En el procedimiento de cooperación el Consejo, al recibir la propuesta reexaminada por la Comisión a la luz de las enmiendas parlamentarias, puede aprobar por mayoría cualificada la propuesta reexaminada o por unanimidad si la modifica, incluso

(12) Vid Supra.

incorporando las enmiendas parlamentarias no admitidas por la Comisión, y con ello finaliza el procedimiento.

A diferencia de este final del procedimiento, en el nuevo art. 189B llegado este momento el Consejo puede: aprobar por mayoría cualificada las enmiendas que tuvieran dictamen positivo de la Comisión y por unanimidad las que tuvieran dictamen negativo, modificando su posición común y aprobar el acto. Pero si la Comisión no emitiese dictamen sobre las enmiendas propuestas, el Consejo de acuerdo con el Presidente del Parlamento convocaría una reunión del Comité de Conciliación, repitiéndose el procedimiento descrito para el caso en el que el Parlamento indicase su intención de rechazar. En éste caso se multiplicarían indefinidamente las lecturas que de la propuesta hacen las distintas instituciones, haciendo impracticable la decisión. Parece poco posible que la Comisión no se pronuncie sobre las enmiendas propuestas por el Parlamento, puesto que de este modo no actuaría como "motor de la integración" al impedir prácticamente que se adopte la decisión.

En todo caso, y aunque es cierto que los plazos establecidos para las reuniones del Comité de conciliación y para la decisión por el Consejo y el Parlamento son relativamente breves (seis u ocho semanas), creo que se complica demasiado un procedimiento que puede dar lugar en más ocasiones a conflictos que a entendimientos entre las instituciones.

Asimismo, denominar codecisión a este procedimiento, únicamente porque el Parlamento dispone de una posibilidad de veto por silencio o de rechazo "in extremis", lo considero excesivo puesto que igualmente sería codecisión el procedimiento en el que se exige dictamen conforme del Parlamento. De cualquier modo, será necesario ver este procedimiento en funcionamiento porque quizás la dinámica de las instituciones supere las dificultades teóricas que a primera vista parece mostrar. Sin duda, si el procedimiento llegase a entrar en vigor y mostrase su eficacia, pienso que debería ser modificado y reforzado en la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996 en la que necesariamente deberá revisarse el equilibrio institucional ante los nuevos poderes en presencia en la Comunidad.

## ANEXOS

### **Anexo I.A.- Procedimiento Normativo General (art. 189A).**

- 1.- Propuesta de la Comisión.
- 2.- Dictamen de la Asamblea y consultas a los Comités afectados.
- 3.- Decisión del Consejo por mayoría o unanimidad según la base jurídica de la propuesta. Tras el Tratado de "fusión de los ejecutivos", el COREPER examina la cuestión antes que el Consejo, clasificándola como punto A o B.

\*El Consejo puede aprobar o rechazar la propuesta de la Comisión por la mayoría requerida en el Tratado, pero sólo podrá modificarla por unanimidad. Mientras el Consejo no decida, la Comisión es la dueña de su propuesta y puede modificarla (art. 189 T. CEE).

### **Anexo I.B.- Decisiones en las que el dictamen del Parlamento es consultivo.**

- art. 8B, derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones locales y al Parlamento Europeo.
- art. 8E, disposiciones para completar los derechos previstos sobre ciudadanía de la Unión.
- art. 75,3, principios del régimen de transportes cuya aplicación afecte gravemente al nivel de vida de algunas regiones.
- art. 57,2, directivas de coordinación de legislaciones nacionales sobre acceso y ejercicio de actividades no asalariadas.
- art. 94, reglamentos sobre las ayudas otorgadas por los Estados.
- art. 99, armonización de legislaciones sobre impuestos de volumen de negocios, impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos.
- art. 100, armonización de legislaciones.
- art. 100C, sobre entrada y permanencia de extranjeros.
- art. 104C,14, para la sustitución del Protocolo sobre déficits excesivos.

- art. 106,6, aprobación de los Estatutos del SEBC.
- art. 109,1, determinación de los tipos centrales de Ecu en el sistema de tipos de cambio.
- art. 109A,2, nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE.
- art. 109F, 1, 6 y 7, nombramiento del Presidente, normas sobre consulta y asignación de otras tareas al IME.
- art. 109J,2, evaluación del cumplimiento de las condiciones para la adopción de moneda única por cada Estado miembro.
- art. 109K.2. supresión de excepciones para los Estados acogidos a ellas en la tercera fase de la UEM.
- art. 158,2, sobre la designación del Presidente de la Comisión.
- art. 168A,2, sobre la composición y categorías de recursos posibles ante el Tribunal de Primera Instancia.
- art. 201, disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad.
- art. J7, aspectos principales y opciones básicas de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- art. N1, para la reforma del Tratado.

**ANEXO I.C.-** *Decisiones en las que se requiere dictamen conforme del Parlamento Europeo.*

- art. 8,A, ciudadanía europea.
- art. 130D, funciones, objetivos prioritarios y organización de los fondos estructurales.
- art. 105,6, entrega la BCE de tareas específicas para la supervisión prudencial de las entidades de crédito y financieras.
- art. 106,5, política monetaria.
- \*-art. 138,3, proyectos para hacer posible la elección directa del Parlamento por procedimiento uniforme.

- art. 228, 3-2, acuerdos internacionales.
- \*-art. O, ampliación de la Comunidad.
- \*=Sólo estos dictámenes precisan la mayoría absoluta, siendo en los demás suficiente la mayoría simple.

**Anexo II.A.-** *Procedimiento del art. 189B.*

- 1.- La Comisión presenta una propuesta al Parlamento y al Consejo.
- 2.- El Parlamento emite un dictamen por mayoría simple.
- 3.- El Consejo, por mayoría cualificada, fija una posición común y la envía al Parlamento informándole de las razones de su posición. La Comisión también informa al Parlamento de su posición.
- 4.- El Parlamento, en el plazo de tres meses:
  - 4.A.- Indica su intención de rechazar la posición común, votando por mayoría de sus miembros.
    - 4.A.1.- El Consejo puede convocar un Comité de Conciliación que reúne miembros del Consejo o sus representantes y representantes del Parlamento para lograr un acuerdo sobre un proyecto común por mayoría cualificada del Consejo y mayoría de los representantes del Parlamento. La Comisión participa en estos trabajos.
      - 4.A.1.a.- Si transcurridas seis semanas no se logra un proyecto común, el Consejo y el Parlamento disponen de seis semanas para adoptar el acto por el procedimiento común. El no pronunciamiento de cualquiera de las dos instituciones impide la adopción del acto.
      - 4.A.1.b.- Si conseguido un proyecto no se aprueba en el Comité de Conciliación, sólo se puede adoptar el acto si el Consejo confirma su posición común y el Parlamento no se pronuncia en seis semanas. Si el Parlamento rechaza el texto por mayoría absoluta, el acto se considera no adoptado.
    - 4.A.2.- Si el Parlamento, confirma su rechazo de la posición común, el acto se considera no adoptado.
  - 4.B.- Aprueba la posición común o no se pronuncia.

4.B.1.- El Consejo aprueba el acto conforme a su posición común.

4.C.- Propone enmiendas de las que informa al Consejo y a la Comisión, que emite un dictamen.

4.C.1.- El Consejo en el plazo de tres meses:

4.C.1.a.- Aprueba todas las enmiendas por mayoría cualificada y adopta el acto.

4.C.1.b.- El Consejo por unanimidad aprueba enmiendas con dictamen negativo de la Comisión y adopta el acto.

4.C.1.c.- El Consejo no adopta el acto, y de acuerdo con el Presidente del Parlamento convoca un Comité de Conciliación (idem 4.A.1.).

**Anexo II.B.- Decisiones que precisan el procedimiento del art. 189B.**

Decisiones que antes exigían procedimiento de cooperación:

\*-art. 49, medidas necesarias para hacer efectiva progresivamente la libre circulación de trabajadores.

\*-art. 54, libertad de establecimiento.

\*-art. 56,2 libertad de establecimiento.

\*-art. 57,1 y 2, facilitación del acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio mediante el reconocimiento de diplomas.

\*-art. 100A, aproximación de legislaciones para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

-art.126,4, medidas de fomento de educación, formación profesional y juventud, salvo armonización de legislaciones.

-art. 128, materia de cultura salvo armonización de legislaciones.

-art. 129, medidas de fomento de salud pública y sanidad.

-art. 129A, acciones concretas y apoyo a las políticas de los Estados miembros en materia de protección de consumidores.

-art. 129D, orientaciones generales en materia de redes transeuropeas.

\*-art. 130I.1, establecimiento de programa marco plurianual en investigación y desarrollo tecnológico.

\*-art. 130S.3, programas de acción de carácter general que fijan los objetivos generales en materia de medio ambiente.

\*=Antes exigían procedimiento de cooperación.

**Anexo III.A.- Procedimiento del artículo 189C.**

(Antiguo procedimiento de cooperación en el Acta Unica).

1- Propuesta de la Comisión.

2- Dictamen del Parlamento en primera lectura.

3- El Consejo en primera lectura:

3.A- Modifica la propuesta por unanimidad y la aprueba.

3.B- Fija una posición común por mayoría cualificada.

3.B.1- El Parlamento en tres meses en 2ª lectura:

3.B.1.a- No se pronuncia o aprueba sin modificar.

3.B.2- El Consejo decide en tres meses en 2ª lectura.

3.B.1.b- Rechaza por mayoría absoluta.

3.B.3- El Consejo aprueba por unanimidad.

3.B.1.c- Enmienda por mayoría absoluta.

3.B.4- La Comisión examina las enmiendas para introducirlas en su propuesta.

3.B.5.- El Consejo en tres meses:

3.B.5.a- Modifica la propuesta por unanimidad.

3.B.5.b- Aprueba las enmiendas parlamentarias no introducidas por la Comisión, votando unánimemente.

3.B.5.c.- Aprueba el texto con las enmiendas parlamentarias introducidas por la Comisión, votando por mayoría cualificada.

**Anexo III.B.- Decisiones que exigen procedimiento del art. 189C.**

-art. 6, no discriminación.

-art.75,1, materia de transportes, salvo el establecimiento de los principios del régimen de transportes que puedan afectar gravemente al nivel de empleo de algunas regiones.

-art. 103,5, medidas para la supervisión multilateral en el marco de la política económica.

-art. 104A, definiciones para la aplicación de la prohibición de medidas no basadas en consideraciones prudenciales y que establezcan un acceso privilegiado a las entidades de crédito para las instituciones de Derecho Público.

-art. 104B, especificación de definiciones para la aplicación de las prohibiciones del art. 104 y 104B.

-art. 105A,2, medidas de armonización sobre circulación de monedas en metálico.

-art. 125, decisiones de aplicación del Fondo Social Europeo.

-art. 127, formación profesional, salvo armonización de legislaciones.

-art. 129D, redes transeuropeas, salvo orientaciones generales.

-art. 130E, decisiones de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

-art. 130O, disposiciones de los art. 130J a 130L sobre investigación.

-art.130S,1, acciones para llevar a cabo los objetivos del art. 130R en materia de medio ambiente.

-art. 130W, cooperación al desarrollo.

-art. 2,2, del Protocolo sobre Política social.

**ART. 189 A**

