



SERVICE JURIDIQUE



EL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN EN LA PRÁCTICA

Sevilla

20 marzo 2014

María Gómez-Leal Pérez
Parlamento Europeo
Servicio jurídico

Textos aplicables (1)

- **Tratados:**

- Art. 14 TFUE: *El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria (...).*
- Art. 17p. 2 TFUE: *Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (...).*
- Ar. 225 TFUE: “Iniciativa” legislativa
- Ar. 294 TFUE: Descripción del Procedimiento legislativo ordinario,
- Cada base jurídica que reenvía al PLO
- Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
- Art.297 TFUE: *Los actos legislativos adoptados con arreglo al PLO serán firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo.*

Textos aplicables (2)

Textos interinstitucionales

- Acuerdo-marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea
- Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 13 de junio de 2007, sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión.

Textos del Parlamento Europeo

- Reglamento interno del PE
- Código de conducta para la negociación en el marco del PLO

Propuesta legislativa: Comisión

- **Iniciativa legislativa: Comisión.**
(excepciones: estatuto de los diputados, art.223 TFUE; Defensor del Pueblo, art. 228 TFUE)
El Parlamento puede “pedir” a la Comisión que presente una propuesta legislativa (Art. 225 TFUE):
 - Resolución por mayoría de miembros del PE (no basta mayoría simple)
 - Indicación de base jurídica + recomendaciones concretas
- Respuesta negativa: la COM tiene que explicar las razones.
- Acuerdo-marco:
 - COM se compromete a responder en tres meses.
 - Propuesta legislativa: en 1 año

Ámbito de la codecisión (1)

- TFUE: extensión de la codecisión
- 80% bases jurídicas: PLO
- Nuevas bases jurídicas PLO + bases jurídicas existentes que pasan a PLO
 - A) Nuevas bases jurídicas: SIG (art. 14 TFUE), protección de datos personales (art. 16 TFUE); iniciativa ciudadana (art,24 TFUE); energía (art,194 TFUE); turismo (art,195 TFUE) etc,

Ámbito de la codecisión (2)

- B) Bases jurídicas ya existentes, pero que pasan a PLO:
 - política comercial común (art. 207 TFUE); PAC/pesca (art. 43 TFUE); lucha contra el terrorismo (art. 75 TFUE);
 - Ex-tercer pilar: control de fronteras y política de visados (art. 77 TFUE); política común de asilo (art. 78p.2 TFUE); política común de inmigración (art. 79 TFUE); cooperación judicial en materia civil y penal (arts. 81 y 82 TFUE);
 - Política económica y monetaria: medidas de supervisión en materia de política económica (art. 121 p.6 TFUE); política monetaria/BCE (art. 129p.3 TFUE); utilización del euro (art. 133 TFUE)
- C) Pasarelas: actualmente PLS pero posibilidad de PLO en el futuro. Consejo – por unanimidad – con consulta al PE:
 - derecho de la familia (art. 81 p.3 TFUE)
 - medidas de carácter fiscal , de ordenación territorial, utilización de suelo etc. dentro de la política de medio ambiente (art. 192p.2 TFUE)

Primera lectura PE

- Art. 294 TFUE p. 3: *El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.*
 - Anuncio en pleno de la propuesta COM
 - Atribución a una comisión parlamentaria (Comisiones asociadas o examen conjunto por dos comisiones)
 - Trabajo en comisión: designación de ponente (+*shadows*); proyecto de informe del ponente; plazo para enmiendas; aprobación del informe (aprueba sin enmiendas, aprueba con enmiendas o rechazo); presentación al pleno.
 - Pleno: posibilidad de de enmiendas de 1 grupo político o 40 diputados
 - Mayoría simple
 - No hay plazo

Esperar ocho semanas: dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales

Primera lectura Consejo

- El Consejo recibe la posición de primera lectura del Parlamento : en la práctica comienza a examinar la propuesta “en paralelo” (grupos de trabajo del Consejo).
- El Consejo recibe la posición de la Comisión sobre las enmiendas del Parlamento (si la Comisión se opone: unanimidad en el Consejo).
- Con todo ello el Consejo puede:
 - Aceptar las enmiendas: adopción definitiva en primera lectura
 - Adoptar su posición de primera lectura: se abre la segunda lectura
- La Comisión puede modificar su propuesta (re-primer lectura) o puede retirar su propuesta (cuestión litigiosa)

Segunda lectura PE (1)

- **Anuncio en pleno:** atribución a la comisión competente
- **Plazo de tres meses para:**
 - aprobar la posición del Consejo sin enmiendas
 - rechazar
 - aprobar con enmiendas
- **Trabajo en comisión:**
 - Posición del Consejo + la opinión de la Comisión sobre la posición del Consejo
 - Ponente + shadows
 - Debate
 - Proyecto de recomendación de segunda lectura
 - Admisibilidad de enmiendas : reglas más estrictas que en primera lectura

Segunda lectura PE (2)

- **Pleno:**

- Aprobar sin enmiendas- mayoría simple -: acto legislativo adoptado definitivamente- fin del procedimiento legislativo

Silencio = aprobación sin enmiendas

- Aprobar con enmiendas – mayoría simple- : reenvío al Consejo
- Rechazar – mayoría de los miembros del PE-: fin del procedimiento legislativo

Papel de la Comisión: puede modificar? Retirar? Divergencia de opiniones

Segunda lectura Consejo

- El Consejo recibe las enmiendas del Parlamento. Dispone de tres meses para:
 - Aprobar las enmiendas :acto legislativo definitivamente adoptado
 - No aprobar todas las enmiendas: se abre la tercera lectura – comité de conciliación

Características de la primera y segunda lecturas

- Propuesta de la Comisión: la Comisión es dueña del texto (en segunda lectura, no tan claro).
- “Ping-pong” de textos entre Parlamento y Consejo.
- Examen en cada institución y aprobación de forma unilateral de la posición de cada institución en cada fase del procedimiento.
- Negociaciones, en el interior de cada institución: en el Parlamento entre grupos políticos; en el Consejo entre EM.
- Participación de la Comisión en las reuniones de las comisiones y en las reuniones del Consejo.
- La oposición de la Comisión a las enmiendas provoca la unanimidad en el Consejo.

Diferencias entre la primera y la segunda lecturas

- Plazos: sin plazo en la primera lectura; plazo de tres meses en la segunda.
- Parlamentos nacionales: implicación en la primera lectura, no en la segunda.
- Rechazo: si el PE rechaza en primera lectura, el procedimiento sigue su curso (en teoría). Si el PE rechaza la posición del Consejo en segunda lectura, el procedimiento termina sin adopción del acto legislativo.
- Admisibilidad de enmiendas: reglas más estrictas en la segunda lectura.
- Voto en el pleno: mayoría simple en primera lectura / mayoría de miembros que componen el Parlamento en segunda lectura.

Conciliación

- Otra dinámica : **negociación entre PE y Consejo** – no solamente en el interior de cada institución
- Papel de la Comisión: facilitador de acuerdo entre PE y Consejo (no puede retirar, ni provocar la unanimidad; si no está de acuerdo, no puede impedir la adopción del acto).
- Adopción de un **texto común** de PE y Consejo: en lugar de aprobación por una institución del texto que le presenta la otra.
- Pleno: aprueba o rechaza – sí o no - (no enmiendas) por mayoría simple

Conciliación: procedimiento

- La comisión competente cede el puesto a la Delegación del PE, presidida por un Vicepresidente del PE: una Delegación *ad hoc* para cada propuesta legislativa.
- Equipo negociador: Vicepresidente+ presidente de la comisión competente + ponente + *shadows*
- Trílogos: equipo negociador PE + Presidencia del Consejo + Comisión
- Después de cada trílogo cada uno vuelve a rendir cuentas a su institución: el equipo negociador del PE a la Delegación, la presidencia del Consejo, a los EM (Coreper) y se prepara la línea a seguir para el siguiente trílogo.

Conciliación: final

- La Delegación del PE puede aprobar el proyecto común (mayoría absoluta) o rechazarlo (termina el procedimiento)
- Comité de conciliación: representantes de los EM + Delegación del PE: en la práctica constata el resultado de las negociaciones (aprueba el texto acordado, o constata la falta de acuerdo).
- El proyecto común acordado por el Comité de Conciliación tiene que ser aprobado por el Parlamento (pleno), que también lo puede rechazar (raro) y por el Consejo (normalmente sin sorpresas).

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura(1)

- Un número cada vez mayor de actos legislativos adoptados en primera lectura: voluntad de cooperar para concluir en primera lectura.
- La dinámica de la conciliación se traspasa a la primera lectura : negociación
- La comisión competente decide – por mayoría absoluta de sus miembros- si abrir negociaciones con el Consejo o proceder a una primera lectura “normal” (unilateral).
- Dos vías posibles: a) La comisión competente vota un informe con enmiendas: pero que no va al pleno sino que es el mandato de negociación; b) la comisión competente vota orientaciones/ objetivos/ prioridades.

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (2)

- A) Informe de la comisión competente: no es necesario voto en pleno. Las negociaciones pueden comenzar con el mandato de la comisión competente
- B) Orientaciones/objetivos: mandato del Pleno

Equipo negociador PE: presidente comisión / ponente / shadows

+

Equipo negociador Consejo: representante de la presidencia

+

Representante de la Comisión

=

Trílogo

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (3)

- Negociaciones internas dentro del PE: entre grupos políticos para llegar a una posición única frente al Consejo.
- Negociaciones internas en el Consejo: entre EM. La presidencia hace de portavoz de los EM.
- Negociaciones interinstitucionales entre negociadores del PE y del Consejo para llegar a un acuerdo en primera lectura.
- Resultado: texto de compromiso resultado de los diferentes “equilibrios”.

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (4)

- El equipo negociador rinde cuenta a la comisión parlamentaria después de cada trílogo y prepara la negociación para el trílogo siguiente.
- Lo mismo la presidencia del Consejo con los EM.
- Papel de la Comisión: en la práctica similar a la conciliación. Aunque tiene la posibilidad de provocar la unanimidad en el Consejo o de retirar el texto, no suele hacer uso de esta posibilidad.

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (5)

- Si no hay acuerdo: PE procede a su primera lectura unilateral.
- Si hay acuerdo:
 - el acuerdo se consigna mediante un intercambio de cartas entre la presidencia del Consejo y la presidencia de la comisión competente;
 - las enmiendas negociadas resultantes de los trílogos se someten a la comisión y se presentan en el pleno;
 - si se adoptan tal cual, el Consejo adoptará el acto legislativo en primera lectura;
 - si el pleno adopta otras enmiendas diferentes de las negociadas: se rompe el acuerdo. El Consejo es libre de adoptar su posición de primera lectura y abrir así la segunda lectura.

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (6)

- Trílogos: examen del texto considerando por considerando, artículo por artículo hasta llegar a un acuerdo.
- Verdaderas negociaciones: cada uno trata de ceder lo menos posible para lograr un resultado lo más próximo a su posición inicial.
- Contactos directos, informales.
- Reuniones “técnicas” preparatorias.
- El debate se desplaza de las reuniones de comisiones (públicas) a los trílogos.
- Mayor rapidez que procedimiento en dos lecturas + conciliación
- El pleno se encuentra ante el “hecho consumado” del acuerdo negociado por la comisión competente y con la responsabilidad de romper el acuerdo. Importancia del papel de los *shadows*: vínculo entre la comisión y los grupos.

La codecisión en la práctica: los acuerdos en primera lectura (7)

- La descripción del art. 294 TFUE del PLO refleja sólo parcialmente la realidad.
- La frase “*El Parlamento europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo*” significa en la práctica que el PE no adopta en realidad “su” primera lectura, sino una primera lectura conjunta con el Consejo, aunque formalmente se presenta como posición del Parlamento.
- Cambio de forma de trabajar: contactos constantes, textos en evolución constante, actitud negociadora.
- Textos más ambiguos, soluciones de compromiso.

Gracias por la atención

