



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Diálogos tripartitos en el  
procedimiento legislativo  
ordinario: La efectividad en la  
toma de decisiones en  
detrimento de la transparencia**

Estudiante: **Alejandra Rosa Cerdá Barrera**

Director: Prof. Antonio Díaz Narváez

Madrid, abril de 2020

## RESUMEN

---

La evolución y desarrollo de la Unión Europea y sus instituciones ha tenido un impacto en varios ámbitos, incluidos los procesos de toma de decisiones. Estos cambios han dado pie a una serie de reuniones informales que se celebran entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión y que se conocen como diálogos tripartitos. Éstos han incrementado y han cobrado mayor fuerza a lo largo del tiempo, de tal manera que se han convertido en la manera más frecuente de adoptar decisiones en materia de Derecho de la Unión Europea, en la forma de acuerdos tempranos. Así, esto plantea una serie de problemas sobre la transparencia, cuestión tan fundamental en las bases fundamentales de la institución.

**PALABRAS CLAVE:** *toma de decisiones, procedimiento legislativo ordinario, Parlamento Europeo, diálogos tripartitos, transparencia, déficit democrático, equilibrio institucional, acuerdos tempranos*

## ASBTRACT

---

The evolution and development of the European Union and its institutions has had an impact on various areas, including decision-making processes. Therefore, the dynamics of the ordinary legislative process have changed with the introduction of a series of informal meetings arranged between Parliament, the Council and the Commission, known as trilogues. Trilogues have increased and grown stronger over time, becoming the most frequent way of taking decisions on European Union law, in the form of early agreements. This has raised a number of issues related to transparency, which is so fundamental to the foundations of the institution.

**KEY WORDS:** *decision-making, ordinary legislative process, European Parliament, trilogues, transparency, democratic deficit, institutional balance, early agreements*

## TABLA DE CONTENIDOS

---

<b>1. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
1.1. Finalidad y motivos.....	6
1.2. Objetivos y preguntas de hipótesis .....	7
1.3. Metodología .....	8
1.4. Estado de la cuestión.....	9
<b>2. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO. LOS PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>12</b>
2.1. Relevancia de la toma de decisiones en la unión europea y tipos de procedimientos.....	12
2.1.1. Procedimiento Legislativo Ordinario.....	15
2.1.2. Procedimientos Legislativos Especiales .....	19
2.1.3. Procedimiento de Cooperación .....	20
2.2. Participantes en la toma de decisiones.....	21
2.3. Evolución del poder del parlamento en la toma de decisiones .....	22
<b>3. CAPÍTULO III: LA TRANSPARENCIA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>26</b>
3.1. El déficit democrático y la transparencia.....	26
3.2. La transparencia y el procedimiento legislativo ordinario.....	30
<b>4. CAPÍTULO IV: LOS DIÁLOGOS TRIPARTITOS EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>33</b>
4.1. Aparición de los diálogos tripartitos .....	33
4.2. Implicaciones de los diálogos tripartitos sobre la unión europea .....	36
<b>5. CAPÍTULO V: MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LOS TRÍLOGOS....</b>	<b>40</b>
<b>6. CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

---

<b>Figura 1.</b> Desglose de las propuestas legislativas por procedimientos (codecisión/ PLO, consulta y cooperación) y legislaturas.....	15
<b>Figura 2.</b> Actos legislativos.. ..	17
<b>Figura 3.</b> Porcentaje de expedientes adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario en primera lectura, segunda lectura temprana, segunda lectura o en tercera lectura, por legislaturas, desde 1999.....	35

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

---

**PLO:** Procedimiento Legislativo Ordinario

**TCE:** Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

**UE:** Unión Europea

# 1. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

---

## 1.1. FINALIDAD Y MOTIVOS

La finalidad del presente trabajo es realizar un análisis que exponga si existe o no una compatibilidad entre el principio de transparencia de la Unión Europea y la toma de decisiones en la misma a través del procedimiento legislativo ordinario. Esta relación puede analizarse teniendo en cuenta la aparición de los diálogos tripartitos, unos mecanismos de índole informal que suponen la reunión de la Comisión, del Parlamento y del Consejo sin un control o seguimiento determinado. Por lo tanto, al salirse éstos del alcance de los artículos 289 y 294 del TFUE, donde viene detallado el procedimiento legislativo ordinario, la transparencia se ve negativamente afectada.

Uno de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta la Unión Europea es la democracia, la cual ha experimentado una evolución y desarrollo importantes desde su origen. En un primer momento, la democracia aparecía representada por la Asamblea Legislativa, que tenía poca legitimidad por dos motivos: (i) sus miembros eran designados por los Parlamentos nacionales, y (ii) tenía pocas competencias, por lo que su ámbito de actuación era limitado. Así, puede decirse que su poder era más bien consultivo, y que representaba la semilla de la democracia que más tarde iría creciendo hasta convertirse en el elemento clave que es en la actualidad.

Por lo tanto, dada la importancia de la legitimidad democrática, se hace necesaria una revisión de aquellos elementos que están actuando en detrimento de ella. Esto causa lo que se conoce como déficit democrático, que afecta especialmente a la transparencia. La transparencia también ha adquirido especial relevancia en los últimos tiempos, convirtiéndose en el foco de los debates de la Unión Europea, y haciendo de especial relevancia el análisis de la presente investigación: cómo afectan los diálogos tripartitos a la transparencia en el ámbito de toma de decisiones de la Unión Europea.

## **1.2. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE HIPÓTESIS**

El presente trabajo examinará cómo se realiza la toma de decisiones en la Unión Europea, a través del procedimiento legislativo ordinario. En los últimos tiempos, han aparecido una serie de reuniones informales, o "reuniones de pasillo", en las que la Comisión, el Consejo y el Parlamento comentan la postura que van a adoptar en relación con las propuestas legislativas de manera espontánea e informal. Esto, por lo tanto, afecta directamente a la toma de decisiones y consecuentemente a la transparencia, tan importante en una institución compleja como es la Unión Europea. Por lo tanto, esta investigación pretende determinar hasta qué punto es transparente o democrático el procedimiento legislativo ordinario con la existencia de estas reuniones tripartitas o trílogos.

Las preguntas que se pretenden responder a lo largo del presente trabajo de investigación son las siguientes:

- ¿Cómo ha alterado el desarrollo de las instituciones, especialmente del Parlamento, el proceso de toma de decisiones; y cómo esto ha dado pie a la aparición de los diálogos tripartitos?
- ¿De qué manera han afectado los diálogos tripartitos a la transparencia?
- ¿Pesa más la eficiencia o la transparencia en la toma de decisiones, es decir, es más importante tomar decisiones en la mayor brevedad posible, o por el contrario, hacer partícipes de este proceso de toma de decisiones a todos los integrantes de la UE?

Así, pretende concluirse si estas reuniones tripartitas son beneficiosas para el procedimiento legislativo ordinario en cuanto a que lo hacen más rápido y eficiente. Sin embargo, no debe olvidarse que estos acuerdos tempranos se hacen en detrimento de la transparencia. Por lo tanto, es necesario analizar esta solución de compromiso.

### **1.3. METODOLOGÍA**

El presente trabajo se apoya en una amplia base bibliográfica y documental, basada fundamentalmente en fuentes de carácter jurídico. Por lo tanto, se está realizando esencialmente un enfoque jurídico, basado en el derecho positivo y en la práctica jurídica de las instituciones. Es decir, hay un fuerte apoyo en reglamentos y Tratados, así como en jurisprudencia. De especial importancia han sido los Tratados constitutivos de la Unión Europea, tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE), como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Cabe resaltar que se ha utilizado un enfoque jurídico ya que se ha considerado la manera más adecuada de abordar el tema, analizando una cuestión que también es interesante desde el punto de vista de las relaciones internacionales: cómo se crea una Organización Internacional de integración, y las repercusiones que esto puede tener en la configuración geopolítica del mundo.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, es interesante tener en cuenta cómo puede afectar la creación y formación de una Organización Internacional de integración en la que la democracia es un aspecto fundamental. Esto tendrá una serie de repercusiones en el ámbito internacional en tanto en cuanto la Unión Europea es la primera Organización Internacional que tiene una democracia supranacional, con lo que ello implica de hacer frente a los grandes retos y necesidades transnacionales desde un punto de vista democrático.

Además, se hará uso también de ciencias auxiliares del Derecho, tales como la ciencia política o la historia. Este apoyo en otras ciencias se puede apreciar a lo largo de todo el trabajo, con especial importancia en la figura del Parlamento. Esto es necesario para comprender cómo ha ido evolucionando el poder del mismo, hasta llegar al punto de encontrarse en pie de igualdad con el Consejo y haciendo posibles estas negociaciones tripartitas que tanto están afectando a la transparencia.

Para la recolección de los documentos, se ha hecho uso de potentes bases de datos como Ebscohost o Dialnet, así como Google Scholar. De aquí se han conseguido, para la exposición del tema y su posterior análisis, artículos de revistas académicas e informes de estudiosos y profesionales de la Unión Europea. Asimismo, se ha utilizado la base de



datos Aranzadi para la recolección de jurisprudencia. También se ha hecho uso de informes publicados por cada una de las instituciones de la UE, por ejemplo, del Parlamento o del Consejo, entre otras. Por último, se ha hecho uso de manuales y revistas y publicaciones científicas en papel de la biblioteca de la Universidad Pontificia de Comillas (ICAI- ICADE).

Para poder ofrecer un trabajo relevante y centrado, se extraerá de la práctica aquello de mayor importancia y peso. Es decir, se incluirá todo aquello que vaya a ser útil y tienda cierta trascendencia para la verificación de los objetivos.

#### **1.4. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Para realizar el análisis del tema a tratar, es necesario partir de la realidad actual de la Unión Europea. El proceso de toma de decisiones es importante en cualquier ámbito, pero éste se hace especialmente importante tratándose de una Organización Internacional como la Unión Europea, que engloba una serie de actores e intereses dispares. En la Unión Europea se adoptan una serie de decisiones, con arreglo a los Tratados, que afectan de manera directa la situación de los Estados miembros y a sus ciudadanos. Por lo tanto, para adoptar una decisión, es necesario tener en cuenta las recomendaciones de la sociedad civil y de los Estados miembros, así como los intereses de la Unión Europea, para tratar de adoptar aquellos actos legislativos que mejor representen al conjunto y lleven a la organización hacia la dirección deseada.

La creación de la Unión Europea supuso que ya no se es solo ciudadano de un país, sino que todos los ciudadanos de los Estados miembro son considerados también ciudadanos europeos. Por lo tanto, es necesario que éstos estén informados sobre cómo se adoptan las decisiones en el ámbito de la Unión Europea. Sin embargo, a veces esto resulta difícil ya que los textos de los Tratados suelen ser complejos dado que contienen palabras y tecnicismos con los que los ciudadanos europeos no están familiarizados.

El Derecho de la Unión se ha conformado en una parte importante por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha aportado "un vasto catálogo de principios de Estados de Derecho asimilables a los derechos fundamentales" (Borchardt, 2011: 28). Entre ellos, destaca la transparencia, según la cual las decisiones deben ser adoptadas de una manera

cercana a los ciudadanos. Así, los documentos de las principales instituciones de la Unión Europea deberían estar al alcance de toda la sociedad civil europea. La transparencia es de especial importancia, y está representada también en el TUE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A este respecto, es importante destacar la figura del Parlamento, ya que sus miembros son elegidos por los ciudadanos europeos, y por tanto, los representan. Así, se obtuvo una legitimación democrática. No obstante, este hecho por sí solo no refleja que todo el poder emane del pueblo, lo cual es necesario en una democracia. Es necesario, además, contar con la transparencia en el proceso de toma de decisiones, y con un control parlamentario.

En cuanto al Parlamento, se han logrado en los últimos años importantes avances ya que se han ampliado sus derechos de manera paulatina. Además, con la introducción del Tratado de Lisboa en 2009, se reforzó el principio de la democracia representativa, basando todo el funcionamiento de la Unión Europea en éste. Así, todos los ciudadanos deben estar representados por el Parlamento y participar activamente en la esfera democrática de la organización.

Por lo tanto, los ciudadanos europeos están en su derecho de saber quiénes y cómo se han tomado las decisiones que afectan al ámbito de la Unión Europea, así como los documentos que se elaboran en el proceso. A pesar de que la ciudadanía tiene acceso a esta información, existe una práctica relativamente nueva que está condicionando y afectando a esta transparencia: los diálogos tripartitos en el procedimiento legislativo ordinario. Estos diálogos tripartitos son negociaciones informales que se celebran entre la Comisión, que propone las iniciativas legislativas; y el Parlamento y el Consejo, los co-legisladores. Así, tratan de adoptar actos legislativos de una manera rápida y eficiente. Actualmente, entre un 85% y un 87% de la legislación es aprobada en primer lectura gracias a la existencia de estos diálogos tripartitos (Mascarell, 2017).

La introducción de estas reuniones informales ha reducido el tiempo que tardan los actos legislativos en adoptarse, haciendo el proceso de toma de decisiones más eficiente, en cierta medida. Sin embargo, también han derivado en una serie de consecuencias negativas que afectan principalmente a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Asimismo, es importante resaltar que este tema ha sido trabajado por diversos autores, y por tanto, existe una literatura previa importante desde el punto de vista doctrinal, tanto de la doctrina española como de la doctrina internacional.

En cuanto a la doctrina española, autores que destacan en éste área son Araceli Mangas Marín, Diego Liñán Noguera y Paz Andrés Sáenz de Santamaría. Asimismo, José Martín y Pérez de Nanclares centra sus trabajos en el déficit democrático, cuestionándose su existencia en las instituciones europeas y siendo partidario de reducir el impacto de éste. También son frecuentes los análisis en torno al equilibrio institucional, reflejados en los trabajos de Araceli Mangas Martín. Además, también se ha trabajado sobre las diferentes instituciones de la Unión Europea, tales como la Comisión y el Consejo, incluyendo su composición, organización, evolución y adaptación al Tratado de Lisboa, así como la cuestión del procedimiento legislativo en general, y el procedimiento legislativo ordinario.

Desde el punto de vista de la doctrina internacional destaca el autor Joseph Weiler desarrolló el principio democrático y discutió el *demos* europeo. Otros autores de referencia en torno a la cuestión del déficit democrático son por ejemplo, Lammy Betten, Koen Lenaerts, y Eddy de Smitjer.

## **2. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO. LOS PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA**

---

### **2.1. RELEVANCIA DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA Y TIPOS DE PROCEDIMIENTOS**

La Unión Europea (en adelante «UE») es una institución compleja, con características peculiares que la diferencian de otras organizaciones internacionales: puede entenderse como una Organización Internacional de integración, cuya estructura interna cuenta con distintas lógicas, que confluyen en su naturaleza y configuración.

Por una parte, la UE tiene un elemento interestatal, derivado de los Tratados constitutivos sujetos al Derecho Internacional que han creado los veintisiete Estados independientes y soberanos que la integran. Por otro lado, cuenta también con un elemento de supranacionalidad, puesto que la UE tiene un interés propio independiente del de cada uno de los Estados que la forman. La faceta interestatal queda representada por instituciones tales como el Consejo Europeo y el Consejo de Europa, mientras que la faceta supranacional recae fundamentalmente en la figura de la Comisión.

Además, otro elemento a destacar y que diferencia a la UE de otras organizaciones internacionales es su lógica democrática. Es decir, se ha colocado la democracia en el epicentro como garantía del buen funcionamiento de sus instituciones (Medina Ortega, 2013). Este afán democrático se refleja en el artículo 2<sup>1</sup> y en el artículo 10<sup>2</sup> del TUE, que hablan de la democracia como valor fundamental común de los Estados miembros, y de la democracia representativa como base de su funcionamiento, respectivamente. Asimismo, la institución que lo representa es el Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos por sufragio universal directo.

Es decir, no se trata solamente de la democracia y transparencia de un Estado, sino que el Estado es solo una pieza más de la que se compone la UE. Éste se encuentra en la base

---

<sup>1</sup> Artículo 2 TUE: «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

<sup>2</sup> Artículo 10 TUE: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa».

de la organización. Además de esta base, propia de cualquier otra organización intergubernamental, se crea una estructura por encima de los Estados. En otras palabras, la UE puede ser "entendida como una red de niveles superpuestos de poderes y normas, que engloba la actuación de las instituciones de la Unión, pero también de las instituciones estatales, regionales y locales" (Díaz Narváez, 2015: 165). Se puede decir, por lo tanto, que la UE tiene una estructura institucional que responde a una doble legitimidad: la de los Estados y la de los ciudadanos (Martín y Pérez de Nanclares, 2003).

Así, es importante el equilibrio institucional entre las distintas instituciones que componen la UE. Esto implica que se respeten las relaciones entre sí y que cada una ejerza sus respectivos poderes, pues su diálogo y colaboración es fundamental, ya que se necesitan unas a otras y no pueden operar de manera independiente. Esto se hace especialmente relevante en el proceso de toma de decisiones. Por ello, este equilibrio institucional que exige la colaboración de las instituciones se refleja en los Tratados, desde los que constituyeron la organización hasta los Tratados actuales, donde se han ido introduciendo reformas y reforzando poderes de las instituciones como los del Parlamento. "Aunque cada institución participa e interviene en los momentos previstos por cada procedimiento, no son compartimentos estancos, sin conexión ni mutua influencia" (Mangas Martín, 2015: 18).

En el ámbito del equilibrio institucional, aparte de su aparición en el TUE<sup>3</sup>, es de especial relevancia mencionar la figura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que también se ha pronunciado al respecto. Según el TJUE, el equilibrio institucional supone que las instituciones ejerzan "sus competencias sin invadir las de los demás"<sup>4</sup>. Así, habla del "equilibrio de facultades" de las Instituciones de la UE "en el marco de sus respectivas competencias e interés común" como una "garantía fundamental"<sup>5</sup>.

Cabe resaltar además, el papel fundamental del TJUE en la vinculación del equilibrio institucional con el principio democrático (Díaz Narváez, 2015). De esta manera, ha subrayado la importancia del Parlamento junto a la Comisión y al Consejo, dotándolo de

---

<sup>3</sup> El artículo 13.2 del TUE hace referencia al equilibrio institucional: « Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.»

<sup>4</sup> STJCE. Caso Parlamento/ Consejo «Chernobyl», 22 de mayo 1990, ap.22.

<sup>5</sup> STJCE. Caso Meroni/Alta Autoridad, 13 de junio 1958.

un tratamiento de igualdad. Esto se ve reflejado en la STJCE de 29 de octubre de 1980 (Asunto 138/79), en la que se demanda que el Consejo adoptó una decisión "sin haber recibido el dictamen del Parlamento Europeo". Por lo tanto, se estaba privando al Parlamento de participar en el proceso legislativo, quebrantando así un "elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el Tratado"<sup>6</sup>. También se ve reflejada la importancia del Parlamento, y del "principio democrático fundamental" en la STJCE de 29 de octubre de 1980 (Asunto 139/79), "según el cual los pueblos participan en el ejercicio de poder a través de una asamblea representativa"<sup>7</sup>. Aquí puede verse la importancia que le da el Tribunal de Justicia al hecho de que los intereses de la ciudadanía queden plasmados a través del Parlamento.

Como se ha mencionado previamente, la modificación y ampliación de los Tratados ha ido modelado y transformando la UE, y por consiguiente aumentando su complejidad. Los procesos de toma de decisiones no han quedado exentos y son cada vez más complicados (Tijmes, 2011). De hecho, la UE es un experimento excepcional en materia de cooperación internacional, donde la comprensión de sus prácticas de toma de decisiones se considera en general una de las formas más prometedoras de avanzar en el desarrollo de la teoría de la política y las relaciones internacionales (Karagiannis, 2016).

Existen diferentes métodos por los cuáles se pueden tomar decisiones en la UE. El artículo 289 del TFUE<sup>8</sup> se refiere a dos tipos de procedimientos legislativos. Éstos son: el procedimiento legislativo ordinario, también conocido como codecisión, y el procedimiento legislativo especial. Los procedimientos legislativos especiales son excepciones al primero, y son utilizados en circunstancias determinadas donde la situación política es más crítica. No se precisa exactamente su funcionamiento, sino que

---

<sup>6</sup> STJCE. Caso Roquettes Frère/ Consejo, 29 de octubre 1980, ap. 33.

<sup>7</sup> STJCE. Caso Maizena GMBH/ Consejo, 29 de octubre 1980, ap.34.

<sup>8</sup> Artículo 289 del TFUE: «1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294. 2. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial. 3. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos. 4. En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones».

se adaptan a cada caso particular siguiendo los artículos que enmarcan cómo deben aplicarse según qué condiciones<sup>9</sup>.

El más ampliamente utilizado para la adopción de decisiones es el procedimiento legislativo ordinario. Así lo muestra la Figura 1, con un 91% de las propuestas legislativas siendo adoptadas por codecisión en la octava legislatura (2014-2016). Sin embargo, no siempre ha sido este el caso. Estos datos contrastan con la cuarta legislatura, en la que solamente un 21% de las propuestas legislativas seguían el PLO (Parlamento Europeo, 2017).

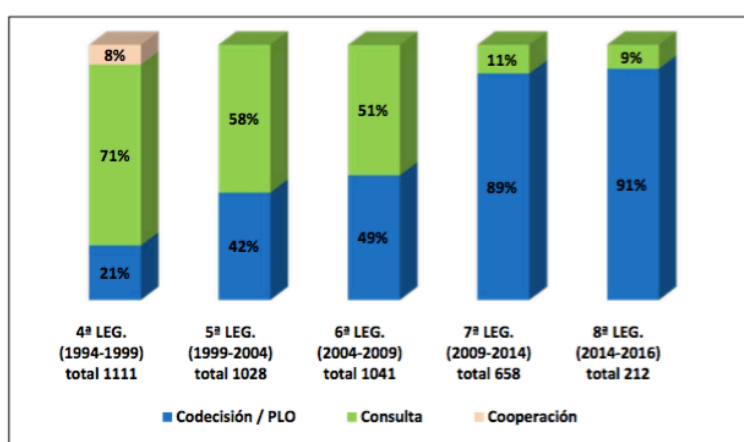


Figura 1. Desglose de las propuestas legislativas por procedimientos (codecisión/ PLO, consulta y cooperación) y legislaturas. Por Parlamento Europeo (2017).

### 2.1.1. Procedimiento Legislativo Ordinario

Con el Tratado de Maastricht en 1993, se introdujo en la UE el procedimiento de codecisión, llamado en la actualidad el procedimiento legislativo ordinario (PLO)<sup>10</sup>. Como define el artículo 289 del TFUE, «el procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la

<sup>9</sup> Para una síntesis de los procedimientos, vid. el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM%3Aai0016>.

<sup>10</sup> Sobre un estudio en profundidad del procedimiento legislativo ordinario, vid.: Alcaide Fernández, J. y Casado Raigón, R. (2016). *Curso de Derecho de la Unión Europea* (2a. ed.). Madrid: Difusora Larousse - Editorial Tecnos.; Gómez-Leal Pérez, M. (2015). El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (52), 101-118.; Mangas Martín, A., y Liñán Noguera, D. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (9a. ed.). Madrid: Difusora Larousse - Editorial Tecnos.; Martínez Sierra, J. (2008). *El procedimiento legislativo de la codecisión*. Valencia: Tirant lo Blanch.; Parlamento Europeo. (2017). *Guía Práctica del Procedimiento Legislativo Ordinario. Manual sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador*.

Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión». Además, el artículo 294 del TFUE define el procedimiento del mismo.

Cabe destacar que el procedimiento legislativo ordinario se basa en una filosofía de paridad entre el Consejo y el Parlamento. Este principio de igualdad de posición se corresponde con el principio de doble legitimación. Además, la Comisión, que tiene un papel mediador también asume una posición fundamental en la elaboración de Derecho.

En el procedimiento legislativo ordinario, las instituciones principales que participan son: la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la UE. Sin embargo, hay otros actores institucionales que también están relacionados con la codecisión. Éstos son: el Consejo Europeo, los Parlamentos nacionales, el Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo, y los Comités Económico y Social Europeo y de las Regiones (Parlamento Europeo, 2017).

Antes de la proposición por parte de la Comisión de una propuesta legislativa, ésta es analizada exhaustivamente, evaluando las consecuencias económicas, sociales, y medioambientales que podría tener su adopción mediante un examen de las ventajas e inconvenientes. Además, se consulta con los distintos grupos de interés que podrían verse afectados por su adopción y se utiliza la opinión de expertos para evaluar el impacto de la entrada en vigor de la propuesta legislativa (Unión Europea, 2019).

Una vez se tiene la propuesta legislativa por parte de la Comisión, ésta se manda al Parlamento y al Consejo, que la revisan. Ambas instituciones deben encontrar una posición común para adoptar el acto legislativo. Para ello, el procedimiento puede contar con hasta tres fases: la primera lectura, la segunda lectura y la tercera lectura. Ésta última también se conoce como la fase de negociación o conciliación, y solo se llega a ella si el Parlamento y el Consejo no han logrado adoptar un acto legislativo en las fases anteriores.

Según el artículo 288 del TFUE<sup>11</sup>, los actos legislativos que se adoptan en el procedimiento legislativo ordinario pueden adoptar tres formas distintas: reglamento,

---

<sup>11</sup> Artículo 288 del TFUE: «Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes».



directiva o decisión, que se especifican de manera detallada en la Figura 2. Dependiendo de cómo se adopte el acto legislativo, tendrá diferentes repercusiones en cuanto a su aplicación y vinculación de los Estados miembros.

<b>Actos legislativos</b> (artículo 288 del TFUE)	Se adoptan mediante un procedimiento legislativo (procedimiento legislativo ordinario o especial), artículo 289 del TFUE.
Reglamento	Acto legislativo de aplicación general y vinculante en su totalidad. Es directamente aplicable en todos los Estados miembros.
Directiva	Acto legislativo vinculante en cuanto al resultado que hay que alcanzar para cada Estado miembro al que vaya dirigido. No obstante, deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos.
Decisión	Acto legislativo vinculante en su totalidad para sus destinatarios (por ejemplo, uno, varios o todos los Estados miembros o una empresa determinada) y es directamente aplicable.

Figura 2. Actos legislativos. Por Parlamento Europeo (2017).

El procedimiento legislativo ordinario está intrínsecamente ligado con el equilibrio institucional y la colaboración entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento para poder tomar decisiones. Esto se conoce como «método comunitario<sup>12</sup>» (Mangas Martín, 2015). Es importante destacar que es un sistema complejo, en el que quedan representados diversos intereses. Por una parte, el interés general como organización supranacional es representado por la Comisión. Por otra parte, también quedan reflejados los intereses estatales de cada uno de los Estados miembros y los intereses de los ciudadanos, representados por el Consejo y el Parlamento, respectivamente (Comisión Europea, 2002). Así, el método comunitario se basa en una serie de pesos y contrapesos para que ninguna institución pueda dominar sobre otra.

Por lo tanto, puede verse PLO es el epicentro de la lucha de poder entre estos tres núcleos, es decir, un sistema complejo en el que se ven mezclados la voluntad de la organización supranacional, los intereses estatales, y también los intereses de los ciudadanos.

Asimismo, el PLO está basado en un sistema de controles y equilibrios en el cual, la responsabilidad de tomar una decisión no recae sobre una sola institución, sino que se reparte el poder, "generando una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres instituciones decisorias" (Mangas Martín, 2015: 19). En otras palabras, las

<sup>12</sup> Es importante destacar que, a pesar de que en ocasiones se sigue utilizando el término «comunitario», a partir del Tratado de Lisboa, éste se sustituye para hacer referencia a la UE. Es decir, en la actualidad no se habla tanto de «comunidades» como de «método o Derecho de la UE».

instituciones dependen las unas de las otras para poder alcanzar acuerdos y adoptar decisiones.

Es interesante destacar que hasta 1992, el proceso de toma de decisiones solo había tenido en cuenta a las figuras de la Comisión y del Consejo. Con la reforma del Tratado de Maastricht, el procedimiento legislativo ordinario evolucionó y sufrió un cambio trascendental, de tal forma que se introdujo una tercera institución o contrapeso: el Parlamento. Por lo tanto, el poder legislativo se compartía ahora entre el Consejo y el Parlamento.

Esto tuvo una serie de efectos significativos en el proceso de toma de decisiones en la UE, además de afectar directamente a las tres principales instituciones involucradas. En primer lugar, supuso un cambio de lógica para el Consejo. El Consejo seguía teniendo el mismo poder que en los primeros Tratados, pero debía tener en cuenta la postura del Parlamento, y por tanto, el Consejo veía su poder compartido. En este sentido, no era tanto tratar de paralizar una propuesta legislativa que no les encajara, sino tratar de buscar la manera para tomar decisiones de manera conjunta (Barón Crespo, 2010).

En segundo lugar, la Comisión también se vio afectada. En este caso, la Comisión perdió facultades que le reconocían los Tratados en los procedimientos legislativos. Así, es más difícil para la Comisión introducir enmiendas o restringir propuestas en el curso del PLO, aunque sus derechos institucionales una vez de ha adoptado la propuesta no se vieron afectados.

En tercer lugar, el Parlamento se ha visto obligado a asumir una serie de nuevas responsabilidades "en orden al establecimiento del texto definitivo en todas las lenguas oficiales con plena fidelidad a las decisiones del legislador y también en cuanto a la defensa ante las jurisdicciones del Tribunal de Justicia de la validez jurídica de los actos adoptados" (Garzón Clariana, 2015: 62).

Es imprescindible que las tres instituciones trabajen juntas y en la misma dirección para poder adoptar decisiones en línea con los objetivos de la UE y sus Tratados. En resumen, y según Barón Crespo (2010), haciendo un balance histórico entre lo positivo y negativo del procedimiento de codecisión, pesa lo positivo: el Parlamento ha sido capaz de asumir

exitosamente sus nuevas responsabilidades, habiendo tenido siempre una función más bien en segundo plano.

Además, es interesante destacar que, después de la reforma del Tratado de Lisboa, se dio más importancia al procedimiento legislativo ordinario en detrimento de los procedimientos especiales. También, con el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza se instauró el PLO como el proceso de toma de decisiones principal, ya que se simplificó el procedimiento, se robustecieron los poderes del Parlamento y se aumentó la esfera de aplicación del mismo, reforzándose totalmente con el Tratado de Lisboa (Ugartemendia Eceizabarrena, 2010).

### 2.1.2. Procedimientos Legislativos Especiales

Los procedimientos de toma de decisión especiales se introdujeron con el objetivo de simplificar la toma de decisiones en la UE, y así sustituir a los antiguos procedimientos de cooperación y dictamen conforme (Parlamento Europeo, 2017). Dentro de los procedimientos legislativos especiales, existen dos vertientes: aprobación y consulta.

El procedimiento de aprobación, conocido anteriormente como procedimiento de dictamen conforme, fue el más utilizado en los veinte años desde El Compromiso de Luxemburgo de 1966 y El Acta Única Europea de 1986. En él, la Comisión tiene la exclusividad para hacer propuestas legislativas, que no podrán ser modificadas por el Parlamento, solamente aprobadas o rechazadas. Sin embargo, el Consejo no podría hacer caso omiso de la decisión del Parlamento, aunque, a efectos prácticos, el Consejo es el único legislador (Consejo Europeo, 2018). Esto podía dar lugar a una impresión errónea: se pensaba que la Comisión, al tener un monopolio sobre las propuestas legislativas, tenía el poder para fijar los temas de discusión de la UE. Sin embargo, el hecho de que el Consejo tuviera que aprobar la propuesta legislativa por unanimidad reducía mucho la probabilidad de que las propuestas se convirtieran en actos legislativos adoptados ya que contaban con la negativa de los gobiernos nacionales menos proclives a la integración. Por lo tanto, el poder ejecutivo de la UE, concentrado en manos de la Comisión, carecía de influencia real (Karagiannis, 2016).

Con la introducción del Acta Única Europea, este procedimiento perdió mucho peso, y en su lugar, se volvió a utilizar el procedimiento de consulta, muy popular antes de 1966,

y se creó un nuevo procedimiento, el procedimiento de cooperación, que le daba un mayor peso al Parlamento.

En el caso del procedimiento de consulta, el Consejo es el único legislador, pero el Parlamento es capaz de actuar sobre la propuesta legislativa aprobando, rechazando o proponiendo enmiendas sobre la misma. Es interesante destacar que el Consejo no está obligado a considerar lo propuesto por el Parlamento, pero debe haberlo recibido antes de tomar una decisión (Consejo Europeo, 2018). Es interesante destacar la asimetría que existe en este caso, donde el Consejo puede adoptar la propuesta de la Comisión por mayoría cualificada<sup>13</sup>, pero solo pueden proponerse enmiendas por unanimidad. Es decir, con este procedimiento, se volvió más fácil para el Consejo aprobar la propuesta legislativa que modificarla. El procedimiento de consulta se utiliza para la adopción de medidas en ámbitos políticos específicos, como pueden ser, por ejemplo, la política monetaria y la política social (Parlamento Europeo, 2017).

### 2.1.3. Procedimiento de Cooperación

Como puede verse en la Figura 1, el procedimiento de cooperación fue utilizado en un ocho por ciento de los casos en la cuarta legislatura (1994-1999). Sin embargo, después de esta fecha, puede verse que en ningún caso se utilizó el procedimiento de cooperación para adoptar actos legislativos. La razón por la cual no se ha utilizado es que éste se suprimió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Se introdujo con el Acta Única Europea en 1986 y venía su detalle en el antiguo artículo 252 del TCE.

Este procedimiento es importante ya que la función del Parlamento dio un giro y consiguió, según Tsebelis (1994) un poder condicional<sup>14</sup> para dictar los programas de la UE. Ahora, éste podía proponer enmiendas sobre las propuestas de la Comisión, y si éste

---

<sup>13</sup> Existen diferentes maneras de tomar decisiones en la UE. Por un lado, encontramos la toma de decisiones por unanimidad para determinadas ocasiones en las que se tratan temas más sensibles. Por ejemplo, se utiliza la unanimidad para votar la política exterior o de seguridad común, o para votar la adhesión de un nuevo Estado miembro. Por otro lado, las decisiones también pueden tomarse por mayoría, promocionando la democracia en la que se sustenta la institución (Tijmes, 2011). Existe la mayoría simple y la mayoría cualificada. La mayoría simple necesita la aprobación de 14 Estados miembros; la mayoría cualificada requiere que el 55% de los Estados vote a favor, representando estos el 65% de la población de la UE (Consejo Europeo, 2020).

<sup>14</sup> Sobre un análisis en profundidad, vid.: Tsebelis, G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 88(1), 128-142.

aceptaba, obligar al Consejo a tener en cuenta estas preferencias. Por lo tanto, siempre que las enmiendas fueran aprobadas por la Comisión, el texto revisado llegaba al Consejo, donde los gobiernos nacionales votaban por mayoría cualificada para aprobarlo, o por unanimidad para enmendarlo, al igual que en el procedimiento de consulta anteriormente explicado.

Es decir, la introducción del Tratado de Maastricht supuso el comienzo de las competencias legislativas del Parlamento, ya que el Consejo estaba obligado a tener en cuenta las modificaciones hechas por el mismo (Pavy, 2020). Sin embargo, este procedimiento se eliminó a favor del actual procedimiento legislativo ordinario, mucho más favorable al Parlamento.

Esta nueva norma de toma de decisiones supuso una consecuencia revolucionaria en cuanto a que la UE era capaz de adoptar aquellas leyes que ayudaran a crear el Mercado Único Europeo y una política social europea, de acuerdo con las preferencias de la Comisión y el Parlamento, en lugar de las de un gobierno nacional "conservador" representado en el Consejo (Karagiannis, 2016).

## **2.2. PARTICIPANTES EN LA TOMA DE DECISIONES**

Es interesante recalcar que el Parlamento y el Consejo no tienen el mismo poder de decisión en todos los procedimientos de toma de decisiones. Es decir, depende del procedimiento del que se trate, las instituciones juegan un papel distinto.

En el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento se encuentra en pie de igualdad con el Consejo, es decir, ambas instituciones tienen el mismo poder para decidir sobre la propuesta legislativa, por lo que legislan conjuntamente. Es importante destacar que es el procedimiento más comúnmente utilizado para la toma de decisiones en la UE, dotando así al Parlamento de un poder del que no siempre ha gozado.

La existencia de la doble legitimidad democrática supone que, por una parte, están representados los intereses de los Estados miembros a través del Consejo<sup>15</sup>, y por otra

---

<sup>15</sup> Cabe destacar, además, que el Consejo también es un órgano en el cual se tienen en cuenta los intereses de carácter interestatal.

parte, están representados los intereses de los ciudadanos a través del Parlamento (Barón, 2010).

Sin embargo, en el caso de los procedimientos legislativos especiales (consulta y aprobación), el Parlamento no tiene el mismo poder que en el procedimiento legislativo ordinario. Es decir, se encuentra un escalón por debajo del Consejo y tiene un papel consultivo.

En cuanto al procedimiento de consulta, el Consejo no está en la obligación de tener en cuenta la opinión del Parlamento, que aprobará, rechazará o modificará la propuesta legislativa presentada (Parlamento Europeo, 2020). Lo mismo pasa con el procedimiento legislativo especial de aprobación, aunque el Parlamento en este caso no puede modificar la propuesta. Por lo tanto, el Consejo es, a efectos prácticos, el único que legisla en este caso (Consejo Europeo, 2018), aunque el Consejo debe esperar a tomar una decisión una vez recibido el dictamen del Parlamento.

Es por tanto interesante destacar esta heterogeneidad en cuánto al nivel de poder que posee el Parlamento en los diferentes procesos legislativos. Como consecuencia, se puede afirmar que se ha producido una evolución histórica del poder que sustenta el Parlamento en la UE. Sin embargo, esta evolución no se ha producido de forma homogénea.

### **2.3. EVOLUCIÓN DEL PODER DEL PARLAMENTO EN LA TOMA DE DECISIONES**

Cabe destacar el carácter evolutivo del sistema jurídico de la UE, especialmente del Parlamento. Como se ha mencionado anteriormente, el papel del Parlamento es fundamental en el procedimiento legislativo ordinario, ya que se encuentra en pie de igualdad con el Consejo. Además, el procedimiento legislativo ordinario ha ampliado los sectores que abarca, por lo que también ha incrementado notablemente el poder del Parlamento en este sentido (Gómez- Leal Pérez, 2015). Esto contrasta con el pasado, cuando en un primer momento, el Parlamento tenía solamente una opinión consultiva, que incluía la semilla de la Asamblea Legislativa. No puede decirse que hoy en día el Parlamento tenga un valor simbólico, sino que es una institución verdaderamente

poderosa. Por lo tanto, en este sentido, el aumento del poder del Parlamento es algo llamativo ya que no se ha dado esta situación desde el inicio.

No fue hasta que se introdujo el procedimiento de codecisión que marcó un giro de ciento ochenta grados en lo que al poder del Parlamento respecta. Así, con el PLO, el Parlamento era visto como un colegislador, en igualdad de condiciones con el Consejo, fortaleciendo e incrementando su capacidad de decisión en cuanto a lo Ejecutivo (Bux, 2019).

Además, la influencia del Parlamento no solamente se vio incrementada de esta manera, sino que el Tratado de Lisboa de 2009 aumentó la capacidad de actuación del Parlamento. A pesar de que el Parlamento tenía un papel destacado anterior a este Tratado, con él se produce una reforma importante<sup>16</sup>. Así, se incrementan los poderes del Parlamento en el proceso de elección de la Comisión y del Presidente de la misma, dándole incluso más influencia sobre el órgano ejecutivo de la UE. Esto le dio al Parlamento mayor fuerza para decidir sobre el rumbo político hacia el que se dirige Europa (Parlamento Europeo, 2015). Cabe destacar que en este proceso también interviene el ámbito intergubernamental, a través del Consejo.

Sin embargo, el Parlamento no solo ha ampliado su poder en el procedimiento legislativo ordinario, sino que también lo ha hecho en otros ámbitos, reforzando este incremento de influencia en la UE. Por ejemplo, en el pasado y hasta 1970, las funciones presupuestarias eran desempeñadas únicamente por el Consejo, dejando al Parlamento con una función meramente consultiva. Sin embargo, a partir de esta fecha, se aumentaron las competencias del Parlamento y en la actualidad recae en manos de ambas instituciones por igual las competencias presupuestarias (Calatozzolo, 2019). Estas competencias

---

<sup>16</sup> Para mayor profundización, es necesario hacer referencia al artículo 17.7 del TUE, donde se menciona el proceso de elección de la Comisión: «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento. El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5. El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.»

empezaron reformándose en el Tratado de Luxemburgo en 1970, y más tarde con otro Tratado firmado en Bruselas en 1975 (Bux, 2019). Esto es otra muestra de como ha incrementado el poder del Parlamento en la UE.

De hecho, el Parlamento Europeo ha ido reforzando gradualmente el carácter democrático de las Comunidades Europeas, y más tarde de la UE, y es uno de los órganos que más hincapié ha hecho sobre el problema de la representación social en las instancias supranacionales. Es importante recalcar esto segundo, ya que en un primer momento, el Parlamento Europeo no tenía estatus de órgano (De Gandarias, 2009), sino que fue una Asamblea de Representantes hasta el año 1979, donde los representantes eran elegidos por los Parlamentos nacionales de cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, en 1979 se introduce la elección por sufragio directo, donde los miembros del Parlamento pasaron a elegirse por los ciudadanos europeos. Antes de esto, cada uno de los integrantes era escogido por los Parlamentos nacionales de cada uno de los Estados miembros, dotándolos de un mandato doble (Bux, 2019).

Asimismo, el Parlamento ha estado muchas veces en el foco de cambios institucionales importantes. Por ejemplo, aprovechó la celebración de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado para elaborar distintos estudios y resoluciones<sup>17</sup> que trataban la cuestión del déficit democrático en la UE.

Así, es llamativo el incremento de la legitimidad democrática que se ha dado en la UE, especialmente reflejada en la figura del Parlamento, tanto formal como materialmente (Díaz Narváez, 2015). Lo formal se refiere a la elección por sufragio universal directo introducido en 1979, y lo material se refiere al hecho de que se encuentra en pie de igualdad con el Consejo, de que ha ampliado los poderes en el ámbito de presupuesto, entre otras.

---

<sup>17</sup> Resolución de 17 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996: «compensar un déficit democrático que un número cada vez mayor de ciudadanos de la Unión Europea considera inaceptable» y «debe redefinir los procedimientos decisorios, que se han vuelto demasiado complejos, pesados y con frecuencia ineficaces»; Resolución de 13 de marzo de 1996 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996: «progresos decisivos para una Europa más democrática y más eficaz, basada en la igualdad estatutaria de los Estados, para garantizar que todos los Estados miembros se hallen en pie de igualdad como participantes en las Instituciones de la Unión» (De Gandarias, 2009).



En definitiva, es importante distinguir entre la formación de la voluntad política a nivel nacional y a nivel de la UE. En cada uno de los Estados miembros, la formación de la voluntad política ocurre en el Parlamento. Sin embargo, la formación de la voluntad política de la UE ha recaído históricamente sobre el Consejo, dirigida por representantes de cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros. Por lo tanto, cabe destacar que la organización no emana por parte de la sociedad civil, sino que son los Estados miembros quienes la construyen y ceden parte de su soberanía.

No obstante, la UE y su ordenamiento jurídico han sufrido un proceso de desarrollo y evolución, en el que se han reformado las competencias dentro del proceso de toma de decisiones. Así, ha emanado un sistema más equitativo a través del constante fortalecimiento de la figura del Parlamento en detrimento de los intereses de los Estados, que estaban en un primer momento, demasiado favorecidos (Borchardt, 2011). Por lo tanto, el Parlamento ha pasado de ser una figura consultiva a un colegislador en pie de igualdad con el Consejo en el ámbito de toma de decisiones de la UE.

### 3. CAPÍTULO III: LA TRANSPARENCIA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

---

#### 3.1. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y LA TRANSPARENCIA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso un importante refuerzo de la democracia parlamentaria en la UE (Barón Crespo, 2010), situando al ciudadano europeo en el epicentro de la institución. Así, el artículo 10 del TUE<sup>18</sup> señala que los ciudadanos serán representados directamente por el Parlamento Europeo y además, instituye la democracia representativa como pilar fundamental de la UE. También se pretende que las decisiones se adopten de manera más cercana a los ciudadanos, intentando nuevamente propiciar un acercamiento entre la institución y la ciudadanía europea.

Además, se ha podido seguir viendo la progresión y el avance hacia una UE más cercana y transparente con la introducción del TFUE, que supuso nuevas reformas a los Tratados anteriores. Éste pretende de los ciudadanos europeos puedan ser partícipes en el proceso de la toma de decisiones y por tanto, dicta que los procesos sean de carácter público. Además, también pretende que los parlamentos nacionales tengan un papel más importante en el proceso legislativo de la institución (Micolta Portocarrero, 2014).

A pesar de que se han producido importantes esfuerzos y una evolución en la UE, todavía persisten ciertos elementos de déficit democrático<sup>19</sup>, que afecta a ámbitos tan relevantes

---

<sup>18</sup> Artículo 10 TUE: «1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. 3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. 4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.»

<sup>19</sup> Para un análisis en profundidad sobre el déficit democrático, vid.: Betten, L. (1998). The democratic deficit of participatory democracy in Community social policy. *European Law Review*, 23, 20-36.; Garzón Clariana, G. (2015). El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (50), 43-83.; Lenaerts, K., y De Smijter, E. (1996). The Question of Democratic Representation: on Democratic Representation Through the European Parliament, the Council, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee and the National Parliaments. *A Winter/DM Curtin/AE Kellermann/B. de Witte (utg.), Reforming the Treaty on European Union-The Legal Debate, Haag/Boston/London*, 173-197.; Moreno Juste, A. (2003). La arquitectura institucional de la Unión Europea: de Laeken al proyecto de tratado constitucional. *Polígonos. Revista de Geografía*, (13), 129-156.

como "la legitimación, el control, la transparencia o la participación popular (Porrás Ramírez, 2012: 130).

El déficit democrático se entiende como una carencia democrática en las instituciones de la UE y sus procedimientos de toma de decisiones. Este principio democrático, que en un primer momento parecía ausente en la conformación de la UE, ha pasado a ser el foco de la institución. De hecho, durante los primeros años la UE se basaba, según Katz (2001: 57), en un "consenso permisivo". Es decir, se consideraba que la opinión pública estaba reflejada en los gobiernos nacionales (elegidos por los ciudadanos), que tomaban las decisiones, por lo que la legitimidad democrática no era un tema de preocupación. Sin embargo, con el incremento del traspaso de las competencias al nivel supranacional empezaron a surgir dudas sobre si la legitimidad democrática estaba protegida (Porrás Ramírez, 2012), haciendo del déficit democrático un tema cada vez más importante.

Tal y como se ha visto anteriormente, una de las consecuencias más importantes del déficit democrático es la transparencia. Según la Real Academia Española (2014), la transparencia<sup>20</sup> se define como el "principio general que rige el funcionamiento institucional de la UE a fin de hacerlo más comprensible y susceptible de escrutinio directo por parte de los ciudadanos, para los que resulta, como principal manifestación jurídica del mismo, un derecho subjetivo de acceso a los documentos de las instituciones, órganos, y organismos de la Unión". Está muy presente en la UE, y podemos ver reflejado este deseo de apertura a los ciudadanos y a los países en el artículo 1 del TUE<sup>21</sup> firmado en Maastricht en 1992, fecha a partir de la cual la idea de la transparencia empezó a calar de manera más importante. Además, la transparencia también se ve reflejada en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>22</sup> en relación al derecho de acceso a los documentos, que daba a los ciudadanos la posibilidad de acceder a todo aquello

---

<sup>20</sup> Para un análisis en profundidad, vid.: Cotino Hueso, L. (2006). Transparencia y derecho de acceso a los documentos en la Constitución europea y en la realidad de su ejercicio. *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España* (pp. 285-308). Tirant lo Blanch.

<sup>21</sup> Artículo 1 del TUE: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

<sup>22</sup> Artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte».

publicado por el Parlamento, El Consejo y la Comisión. En definitiva, la transparencia supone acercar a los ciudadanos y a la UE, haciéndoles partícipes de aquello que ocurre a nivel interno.

Es interesante resaltar que, en un primer momento, el incremento de la transparencia en la UE no fue bien recibida por todos los Estados miembros. Por ejemplo, países como España o Francia rechazaron la idea de facilitar la apertura a la ciudadanía de los documentos que mostraban aquello que había sido trabajado por el Consejo. Estos Estados defendían que, de esta manera, se llegaba a decisiones de manera más eficaz. Es decir, la transparencia y la eficacia "se planteaban en términos de disyuntiva" (Martínez Capdevila, 2011:173). En este sentido, argumentaban que si las decisiones se hacían transparentes, era más difícil llegar a un acuerdo. Por lo contrario, si las decisiones se ocultaban al público, era más fácil la su adopción, y por lo tanto, aumentaba la eficacia.

Hubo una serie de acontecimientos que hicieron de la transparencia, un tema en boga. El primero de ellos fue la adhesión a la UE de Suecia y Finlandia en 1995, países con una larga trayectoria en ser abiertos en cuanto al funcionamiento de sus administraciones. Así, se unieron a otros países como Dinamarca y Países Bajos, consolidando el bloque de países a favor de la transparencia, que había sido hasta el momento, minoritario. Además, se demostró que la relación entre transparencia y eficacia sostenida por los países "anti-transparencia" era errónea, y que, en ningún caso se afectaban negativamente. Otro elemento clave en el desarrollo de la transparencia fue la involucración de J. Söderman, Defensor del Pueblo Europeo, cuya investigación culminó con la introducción de instrumentos reguladores de acceso del público a los documentos de los principales órganos de la UE (Martínez Capdevila, 2011).

Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para eliminar el déficit democrático de la UE. Según De Gandarias (2009), una de las opciones que reduciría este déficit sería que el Parlamento y el Consejo tuvieran el mismo peso en todos los ámbitos que abarquen la competencia legislativa y presupuestaria de la UE. Además, cabe resaltar que el Parlamento Europeo considera que el actual sistema de codecisión es demasiado complejo y debería simplificarse.

En general, podemos afirmar que, desde siempre, la transparencia ha sido un tema presente en todos los debates de la UE. Sin embargo, la transparencia ha ido adquiriendo cada vez más importancia a lo largo de los años, ya que se han ido ampliando y consolidando las competencias a nivel supranacional. Esto ha convertido a la UE en una institución con un entramado complejo, con poder sobre muchos ámbitos. Por lo tanto, es inevitable seguir haciéndose la siguiente pregunta: ¿Cuenta la UE con un sistema que garantice la transparencia y el control sobre los distintos grupos y elementos de poder?.

En este aspecto, es interesante resaltar que la UE podría aprovechar y hacer uso de los avances tecnológicos que están a nuestra disposición en la actualidad. Es decir, la tecnología puede ayudar a paliar el problema del déficit democrático y la falta de transparencia facilitando el acceso de los ciudadanos a la información, y así aumentar su participación. De esta manera, se incrementaría la rendición de cuentas y apertura de la UE en el proceso de toma de decisiones.

Algunas de las propuestas incluyen la introducción de plataformas de colaboración masiva, también conocidas como *crowdsourcing*, en las que puedan participar tanto los representantes públicos como los ciudadanos. Así puede estimularse el debate e intercambiar distintas opiniones y puntos de vista. Además, es importante hacer uso de la tecnología para explicar a los ciudadanos europeos los procedimientos institucionales mediante contenidos multimedia, de tal manera que esta información sea clara y fácil de entender<sup>23</sup>. Una mayor comprensión de cómo se toman las decisiones en la UE promoverá la participación e incrementará la transparencia, reduciendo así el déficit democrático.

En definitiva, la sociedad civil actual está mucho mejor informada, por lo que demanda incrementar la participación y la apertura en la toma de decisiones, y además incrementar las posibilidades de interacción entre la institución y los ciudadanos para sentirse así más cerca de la UE.

---

<sup>23</sup> A mayor abundamiento, vid.: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060725STO09938+0+DOC+XML+V0//ES>.

### 3.2. LA TRANSPARENCIA Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

Para poder considerar el PLO un proceso transparente y democrático, dos aspectos son fundamentales: (i) todos los debates públicos y trabajos relacionados con el procedimiento deben publicarse, y (ii) los documentos deben ser de libre acceso (Barón Crespo, 2012).

En un primer momento, el Parlamento no se mostraba receptivo en cuanto a compartir con la ciudadanía sus debates y votaciones. De hecho, el proceso de toma de decisiones en la UE era opaco y no fue hasta el Tratado de Maastricht que se puso el foco en la transparencia con "la introducción de la ciudadanía, el reconocimiento de los derechos de petición, el acceso a los documentos, la investidura de la comisión y el proceso de codecisión" (Barón Crespo, 2012: 44).

Elemento fundamental para hacer este cambio posible ha sido la opinión pública. Según Habermas (2001), el déficit de legitimación no puede subsanarse sin una esfera pública europea que dé a todos los ciudadanos de los distintos Estados miembros igualdad de oportunidades en cuanto a participar en un proceso inclusivo de comunicación política. De hecho, esta preocupación por involucrar al ciudadano europeo en la toma de decisiones de la UE se ve reflejada en el artículo 10.3 del TUE<sup>24</sup>, que dice: «Todo

---

<sup>24</sup> Asimismo, se deben resaltar otros artículos del TUE relevantes en esta materia: Artículo 9, en referencia a la igualdad: «La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.», Artículo 10, en referencia a la democracia representativa: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», Artículo 11, en referencia a la democracia participativa: «Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.», y Artículo 12, en referencia a los Parlamentos nacionales: «Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado; f) participarán en la cooperación interparlamentaria

ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Además, esta idea se vuelve a repetir en el artículo 1 del TUE: «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». Así, se muestra claramente la voluntad de la UE por ser una institución abierta y próxima a toda la ciudadanía europea (Díaz Narváez, 2015).

La ciudadanía europea se configura en la idea de la existencia de un pueblo europeo o *demos*, que pretende concretarse a partir de una serie de elementos, entre los que destacan: (i) unos valores e historia comunes<sup>25</sup>, (ii) un proyecto político común, y (iii) un espacio de debate público. En este caso, se refiere a criterios sociológicos más que jurídicos. Si bien es cierto que es evidente que el *demos* europeo tiene unos valores e historia comunes, además de un proyecto político común, el espacio de debate público presenta importantes flaquezas, y por tanto, todavía está en proceso de formación y configuración. En otras palabras, el espacio comunicativo afecta a la propia idea de Europa y la idea principal detrás de la UE de la creación de la voluntad común que vaya más allá de los intereses individuales de los Estados ya que los políticos hablan y actúan en clave nacional cuando se refieren a la organización.

Cabe destacar que el ámbito de toma de decisiones ha sido especialmente importante para la corrección del déficit democrático. De hecho, la introducción del procedimiento legislativo ordinario ha supuesto uno de los mayores avances en cuanto a la subsanación de este déficit y ha contribuido a aumentar la transparencia, ya que con él, el Parlamento ha pasado a tener un papel tan importante como el del Consejo. El hecho de que los miembros del Parlamento sean elegidos por los ciudadanos es un elemento clave que avala el principio democrático de la UE, pues los ciudadanos, de manera indirecta, han pasado a tener el mismo control que el órgano con el poder legislativo original. Por ello, acercar el poder a los ciudadanos es una buena herramienta para mejorar el principio democrático.

---

entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.»

<sup>25</sup> Para una mayor profundización sobre una interpretación del sentido y de la historia de Europa y del proyecto europeo, vid.: Díez Del Corral, L. (1953). El rapto de Europa. *Revista de estudios políticos*, (70), 3-52; Ortega y Gasset, J. (1939). *La rebelión de las masas*. Barcelona, España: Espasa.

Además, la UE ha tratado de mejorar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, más específicamente en el PLO. Anualmente, se prepara un documento que incluye todas las propuestas legislativas que se han presentado, así como documentación complementaria. Este programa es comunicado a los gobiernos de cada uno de los Estados miembros, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Además, desde 2002, cuando se celebró el Consejo Europeo de Sevilla, todas las sesiones del PLO son públicas.

Otro intento de esta subsanación que ha involucrado a los ciudadanos de la UE se produjo con el Tratado de Lisboa, donde se introdujo una herramienta para hacer a los ciudadanos partícipes en las decisiones que se toman en la UE, una clara aproximación a alcanzar una democracia más participativa. Así, desde 2012, los ciudadanos son capaces de hacer una propuesta legislativa que sea tratada en el procedimiento legislativo ordinario. Se han hecho desde entonces, más de 35 consultas, recibiendo 3 de ellas más del millón de firmas necesario para ser considerada por la Comisión<sup>26</sup>.

A pesar de que se han conseguido hacer una serie importante de avances en cuanto al déficit democrático en el ámbito de toma de decisiones de la UE, la aparición de las reuniones informales entre el Parlamento y el Consejo, también conocidas como diálogos tripartitos ha supuesto un retroceso importante en la transparencia.

---

<sup>26</sup> A mayor abundamiento, vid.: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060725STO09938+0+DOC+XML+V0//ES>.



## 4. CAPÍTULO IV: LOS DIÁLOGOS TRIPARTITOS EN LA UNIÓN EUROPEA

---

### 4.1. APARICIÓN DE LOS DIÁLOGOS TRIPARTITOS

Una vez se introdujo el proceso legislativo ordinario, las tensiones entre el Consejo y el Parlamento empezaron a ser una realidad. Es decir, el Consejo, que en un primer momento había tenido la capacidad total para adoptar decisiones, se ve en una situación en la que tiene que compartir este poder con el Parlamento.

De hecho, el Parlamento, que vio su poder significativamente acrecentado, quiso hacer eco de ello, resultando en una serie de retrasos y bloqueos en la toma de decisiones de la UE. Por lo tanto, las tres instituciones decidieron reunirse informalmente para negociar temas controversiales durante los años 1994 y 1995.

Estas reuniones informales, que empezaron a conocerse como diálogos tripartitos fueron de tal eficacia que se incorporaron de manera sistemática, para tratar de evitar que las medidas llegasen a la fase de conciliación (Micolta Portocarrero, 2014). De hecho, el artículo 294 del TFUE<sup>27</sup> establece que en la fase de conciliación, «la Comisión [...] tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo». Estas «iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento» hacen referencia a las reuniones informales que se dan entre las instituciones.

Por lo tanto, el origen de los trílogos puede situarse en la tercera lectura, cuando las instituciones celebraban reuniones informales de negociación antes de llegar a la fase de Conciliación. En ellas, se reunía un grupo del Parlamento, un representante del Consejo y representantes de las Comisiones. Así, abordaban y discutían distintas cuestiones con el objetivo de llegar a puntos de confluencia e ir avanzando en las negociaciones. Con estas reuniones, se iba creando un texto conjunto que debía ser aprobado por el Consejo

---

<sup>27</sup> Artículo 294 TFUE: 10. «El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura».

y Parlamento en una reunión más formal, después de haber sido aprobado por el Comité de Conciliación (Gómez-Leal Pérez, 2015). En un primer momento, los diálogos tripartitos se centraban para temas de carácter técnico, y después se ampliaron para tratar temas de carácter más urgente.

Estas reuniones informales se producen con mayor frecuencia en la primera y en la segunda lectura, suponiendo un cambio en "los métodos de trabajo y las relaciones entre instituciones durante las mismas" (Gómez-Leal Pérez, 2015: 105). Son distintas a las que se producen por el Comité de Conciliación en fases posteriores, pues éstas son formales y están reguladas. Por lo tanto, la dinámica de trabajo de la fase de conciliación es muy distinta a la de la primera y segunda lectura. El Parlamento y el Consejo no examinan individualmente la propuesta hecha por la Comisión, sino que se trata más bien de un trabajo conjunto en el que ambos se involucran mediante negociaciones directas. La Comisión también tiene un rol distinto, siendo éste el de acercar a los dos co-legisladores.

En otras palabras, podría decirse que existen dos tipos de trílogos en el proceso de codecisión. Por una parte, encontramos los trílogos "semi-formales" que tienen lugar en la fase de conciliación. Se celebran antes del Comité de Conciliación para comentar las diferencias que han surgido a lo largo del proceso. Por otra parte, existen los trílogos "informales" desde el Tratado de Ámsterdam de 1999, que tratan de llegar a un acuerdo "temprano", antes de que el Consejo adopte una posición común o el Parlamento adopte su opinión formal. Estos diálogos tripartitos "por vía rápida" se celebraban para medidas no controvertidas o altamente técnicas. Sin embargo, esta práctica pronto se ha extendido a cualquier medida de codecisión sobre la base de que se trata de una legislación mucho más eficiente (Bunyan, 2007).

Estos diálogos tripartitos tienen como objetivo acelerar y facilitar el proceso de adopción de actos legislativos, de manera que desde un primer momento las tres partes – Comisión, Consejo y Parlamento – se encuentren en una postura común, evitando así un extenso y complejo proceso de negociación en el que cada uno de los órganos realiza un análisis independiente (Martorell, 2017).

Por lo tanto, consecuencia directa de esta realidad ha sido la reducción del número de actos legislativos que llegan a la tercera lectura, pues las partes son capaces de adoptar

acuerdos legislativos en menos tiempo. Es decir, la generalización de los trílogos y la extensión de su presencia a la primera lectura y segunda lectura del procedimiento legislativo ordinario ha tenido repercusiones sobre el tiempo que tardan en adoptarse las decisiones. Así, y tal y como puede verse en la Figura 3 a continuación, las decisiones adoptadas en primera lectura han incrementado considerablemente: mientras que en la quinta legislatura (1999-2004), solo un 29% de expedientes fueron adoptados en primera lectura, en la octava legislatura (2014-2016) esta cifra se eleva al 85% (Parlamento Europeo, 2017). En otras palabras, debido a la popularidad de estas reuniones informales, el número de actos legislativos que se adoptan en primera lectura está aumentando considerablemente. Consecuencia directa de ello es que las propuestas legislativas que llegan a la fase de conciliación son mucho menores.

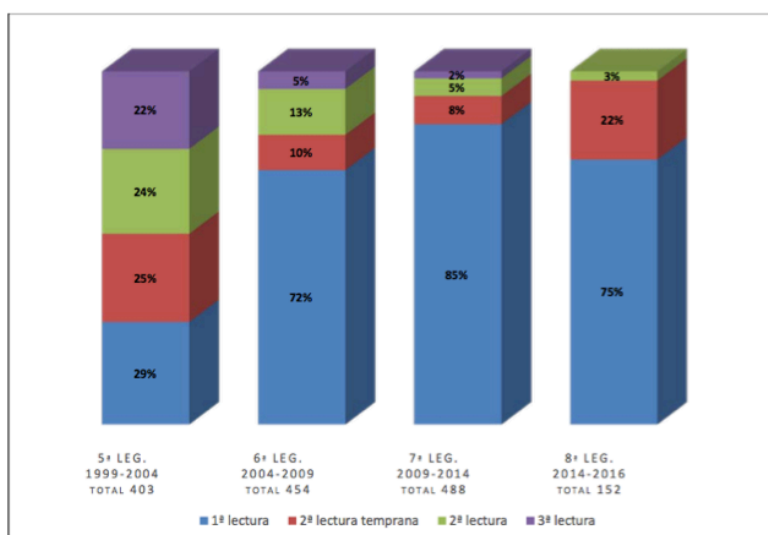


Figura 3. Porcentaje de expedientes adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario en primera lectura, segunda lectura temprana, segunda lectura o en tercera lectura, por legislaturas, desde 1999. Por Parlamento Europeo (2017).

Como se ha mencionado anteriormente, estas negociaciones tripartitas comenzaron en 1994, y desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 han ido incrementando, de tal manera que en muchos casos se han convertido en la herramienta fundamental sobre la que pivota el procedimiento legislativo ordinario en la adopción de actos legislativos (Bunyan, 2007). De hecho, podría decirse que el grueso de la normativa se decide de esta manera más informal, de la que no se tiene prácticamente información. No se transmite información de lo que en estas reuniones se discute, generando así un déficit en la transparencia (EAPN, 2014).

Esto se debe a que, con el Tratado de Ámsterdam, además de ampliar las áreas temáticas a las que aplicaba el proceso de codecisión, se introdujo la posibilidad a los órganos decisorios de adoptar actos legislativos en primera lectura, para así rebajar la carga de trabajo a la que se afrontaba el Consejo, creando así esta "vía rápida" anteriormente mencionada. El Consejo debía aceptar por mayoría cualificada todas las enmiendas del Parlamento. En un primer momento, se esperaba que esta posibilidad no se utilizara de manera generalizada, pero rápidamente se convirtió en la norma, más que en la excepción (Brandsma, 2015), como hemos podido ver anteriormente en la Figura 3.

La aparición de estas reuniones tripartitas tiene una serie de consecuencias que tienen un impacto directo sobre la UE, que se discutirán a continuación.

#### **4.2. IMPLICACIONES DE LOS DIÁLOGOS TRIPARTITOS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA**

La aparición de los trílogos y uso cada vez más frecuente han hecho que se discutan las ventajas y desventajas de los mismos. Por un lado, la celebración de estas negociaciones tripartitas tiene consecuencias positivas, sobre todo en relación con el tiempo que tardan en adoptarse los actos legislativos. Es decir, con estos trílogos, las tareas legislativas se pueden completar en un tiempo significativamente menor, lo que añade eficacia al proceso legislativo ordinario. Además, cabe destacar que el hecho de que sean concretos y delimitados reduce la posibilidad de las instituciones de abordar temas que no se ciñen a lo específicamente relevante. También es importante mencionar la presencia de los tres actores que conforman el procedimiento legislativo ordinario. El hecho de que se reúnan tanto el Parlamento como el Consejo y la Comisión refuerza el control (Guillem Carrau, 2014).

Además, el creciente porcentaje de acuerdos que se adoptan en primera lectura puede considerarse positivo ya que supone una prueba de flexibilidad en el procedimiento y la calidad de las relaciones entre las instituciones, subrayando la importancia de la confianza mutua entre los distintos órganos. De otra manera, no habría sido posible llegar a acuerdos mediante esta vía más informal. De hecho, los informes de actividad del Parlamento Europeo de la quinta y sexta legislatura ofrecen una evaluación general positiva de estos acuerdos, apuntando que son un instrumento adecuado y satisfactorio para legislar,

además de aportar un valor añadido parlamentario (Costa et al., 2011).

Además, la Comisión también puede favorecerse de los diálogos tripartitos ya que cuanto más largo sea el proceso de decisión, más probable es que el resultado difiera de su propuesta inicial (Costa et al., 2011). Por lo tanto, los intereses de la Comisión están representados en mayor medida ya que al adoptar las decisiones en un periodo de tiempo menor, hay menos posibilidad de que se realicen enmiendas o modificaciones sobre los actos legislativos propuestos.

Sin embargo, también debe tenerse en cuenta la otra cara de la moneda. Mientras que el procedimiento legislativo ordinario es un procedimiento claramente establecido y pautado según el artículo 294 del TFUE, los diálogos tripartitos no tienen una regulación clara. El problema reside en el que añadiendo de manera informal este circuito, que no sustituye el procedimiento, la transparencia se ve negativamente afectada. Este es uno de los mayores problemas que presentan los trílogos. En otras palabras, la eficiencia en la toma de decisiones aumenta en detrimento de la transparencia.

La transparencia también se ve afectada por el "carácter aislado" (Guillem Carrau, 2014: 67) de los trílogos. En otras palabras, las negociaciones son informales y tienen un carácter interno, por lo que es difícil tener un control exterior sobre lo que en ellas se discute. No solo es difícil este control para las personas externas al Parlamento, sino que hay muchos otros miembros del propio Parlamento que tampoco tienen información. Además, estas reuniones no son grabadas ni publicadas, por lo que existe cierta inquietud en lo que a esto respecta. Esta falta de transparencia plantea claros riesgos para la legitimidad democrática del Parlamento (Farrell y Héritier, 2003).

Es interesante destacar que el Parlamento ha sido el órgano más negativamente afectado por esta disminución de transparencia y legitimidad, ya que es aquel que tiene un vínculo directo con el electorado, pues sus integrantes son elegidos por los ciudadanos europeos. Por lo tanto, éste se ha visto peor afectado que la Comisión o el Consejo (Brandsma, 2015).

Los efectos de los diálogos tripartitos no solo se ven a nivel internacional, sino que también presentan consecuencias sobre el principio democrático a nivel nacional. Cada

Estado miembro cuenta con un comité especializado en su Parlamento nacional que se ocupa de la legislación de la UE. Así, se ejerce una especie de control sobre el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, cuando se celebran las reuniones informales, estos comités no tienen la capacidad para controlar lo que en éstas ocurre. De hecho, las decisiones suelen tomarse mucho antes de que los Estados Miembros hayan tenido la oportunidad de llegar a una posición común, y mucho menos de defender sus estrategias de negociación ante sus respectivos Parlamentos nacionales (Farrell y Héritier, 2003).

También relacionado con el nivel nacional hay otra consecuencia, que de momento es incipiente, pero podría ser la que más repercusión tiene sobre la transparencia en el largo plazo. Como se ha mencionado anteriormente, los intereses de los Estados miembros se representan a través del Consejo y los intereses de los ciudadanos a través del Parlamento, esencialmente. Sin embargo, estos diálogos tripartitos están permitiendo la creación de alianzas entre los Estados miembros y sus representantes nacionales en el Parlamento Europeo. Debido al incremento de influencia del Parlamento en los procesos de toma de decisiones, los Estados miembros pueden influir en sus diputados a través de estas reuniones informales de las que no queda constancia, para lograr la adopción de decisiones que de otra manera habrían sido difíciles (Farrell y Héritier, 2003).

Esta consecuencia se ve agravada con la Presidencia del Parlamento, pues el Estado miembro que la ostente tendrá mayor poder de influencia sobre el Consejo. Así, las decisiones que se adopten reflejarán las preferencias del Estado, en vez de las de la UE en conjunto.

Por lo tanto, esto supone un detrimento directo de la representación de los intereses de los ciudadanos, ya que son los que eligen por medio de la votación a los integrantes del Parlamento Europeo. Por lo tanto, esto cuestiona el principio de legitimidad democrática, que se ve negativamente afectado.

En conexión con lo anteriormente mencionado, se prima el ámbito interestatal frente al interés común de la UE. Es decir, no existe una idea de ciudadanía común, y los Estados acaban adoptando medidas a favor de sus propios intereses y que a ellos benefician, más que decisiones que vayan a traer el bien común.

En cualquier caso, es necesario analizar la solución de compromiso que se produce con estos trílogos entre la rapidez en la adopción de decisiones o la transparencia. Es decir, debe plantearse la siguiente pregunta: ¿Es más importante que se adopten las decisiones de manera rápida y eficaz; o que haya apertura y transparencia en cuanto a cómo se han adoptado los actos legislativos?. Es importante destacar que la relación entre rapidez y eficacia no es directa, es decir, a mayor rapidez, no hay mayor eficacia. Puede que un acto legislativo que se adopte en primera lectura no se haya adoptado de manera eficaz. En otras palabras, puede que el acto legislativo resulte ineficaz por haber sido adoptado de manera tan temprana y sin un análisis exhaustivo y en profundidad. De hecho, la presión existente, la falta de información, de detalle y de análisis resulta en "compromisos superficiales" (Martorell, 2017: 2), y por tanto, en una legislación poco efectiva.

El problema principal es que los diálogos tripartitos se utilizan cada vez de manera más sistemática, a pesar de que no están formalmente recogidos en los Tratados. Si bien esta práctica trata de facilitar el complejo proceso de toma de decisiones en la UE, esquiva el procedimiento establecido, afectando negativamente a la transparencia y la calidad legislativa, así como la responsabilidad.

## 5. CAPÍTULO V: MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE LOS TRÍLOGOS

---

Con el incremento de la celebración de negociaciones tripartitas, se ha hecho necesario adoptar una serie de medidas para regular dichas reuniones informales. Ha habido varias revisiones de los textos y reformas en relación con los trílogos.

Debido al desarrollo de los trílogos, que ha derivado en una serie de conversaciones y diálogos entre las tres instituciones, se ha hecho necesario regular. Este nuevo método más informal se ve reflejado en la *Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad europea)* de 1999. En él, tanto el Parlamento, como el Consejo, como la Comisión pretenden actuar «de buena fe con objeto de acercar al máximo sus posiciones de modo que, en la medida de lo posible, el acto pueda ser adoptado en primera lectura». Así, se comprometen a «establecer los contactos apropiados». Sin embargo, no se especifica en qué se fundamenta la actuación «de buena fe» o «contactos apropiados», por lo que sigue estando patente el problema de la transparencia en este sentido, intentando no alargar la adopción de actos legislativo en el procedimiento legislativo ordinario y llegando a una posición común en primera lectura.

Debido a este problema relacionado con la transparencia y el déficit democrático, se ha hecho necesario ir detallando esta *Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión* de 1999 con una serie de pautas y medidas que establecen como tienen que responder los integrantes de las negociaciones. Así, se pretende "mejorar la transparencia, la pluralidad, y la participación de todos los grupos políticos en el debate" (Gómez-Leal Pérez, 2015: 107), sin verse la premura y la eficacia perturbados.

Puede decirse que a pesar de que sigan siendo reuniones informales, tienen cierto marco regulador, sobre todo por parte del Parlamento, en los resultados de las negociaciones y la formalización de los acuerdos, más que en como deben celebrarse las reuniones en sí



(Gómez- Leal Pérez, 2015). Es decir, las regulaciones se han centrado más en qué hacer con los frutos de la reunión, más que en cómo deben desarrollarse éstas.

Asimismo, en 2008 se aprobó un *Código de Conducta para la negociación en el marco del procedimiento legislativo ordinario*, que se incluyó en el Reglamento del Parlamento<sup>28</sup>. En él, se detallan la manera en la que deben desarrollarse las negociaciones durante todas las fases del PLO para asegurar la fiabilidad, el seguimiento y la apertura del proceso, tanto dentro del Parlamento como para la ciudadanía. Destaca el hecho de que debe haber un equipo negociador, y además se sugiere el uso de una estructura específica para los documentos que deban redactarse, y así garantizar una homogeneidad en la información. En general, lo que pretende es "aumentar la transparencia, la legitimidad democrática, y la responsabilidad en las negociaciones" (Díaz Narváez, 2015: 387). Este Código de conducta se incorporó como Anexo XXI en 2009.

Otra de las medidas que se ha adoptado para tratar de paliar el problema de la transparencia derivado de estas negociaciones interinstitucionales ocurrió en 2012, cuando el Parlamento hizo una profunda revisión de su Reglamento interno. Ésta entró en vigor en 2017, y trata de reforzar la rendición de cuentas y el control sobre los trílogos. Así, el nuevo Reglamento incluye los siguientes tres puntos clave: en primer lugar, las negociaciones se basan sobre un documento que es público y apoyado por el Pleno; en segundo lugar, los diálogos tripartitos deben hacerse teniendo el Parlamento una composición determinada, y estando representados todos los grupos políticos, pudiendo así inferir sobre las decisiones y llevar un control. Por último, tanto el Presidente del Parlamento, como el ponente deben informar a la Comisión después de cada ronda de negociaciones. Éstos deben ser votados previa presentación al Pleno (Parlamento Europeo, 2017).

Aparte de estas reformas, se han adoptado otras medidas que pretenden incrementar la transparencia y mejorar este déficit que puede estar creándose por los trílogos. Una de estas medidas ha sido la introducción de un nuevo registro online. El 12 de diciembre de 2017 se introdujo en la UE la opción de poder acceder a los actos delegados, lo que hará

---

<sup>28</sup> Vid.: Reglamento interno del Parlamento Europeo (2020): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_ES.html)

más fácil buscar y seguir las decisiones tomadas por las instituciones de la UE. Estos actos delegados son complementarios a los textos legislativos en ámbitos determinados como la economía o el medio ambiente. El Parlamento, Consejo y Comisión han acordado poner a disposición de todos los ciudadanos este registro, que permitirá seguir el proceso de toma de decisiones en la UE, desde la planificación hasta la publicación del texto en el BOE. Esta medida, según Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo entre 2017 y 2019, "aproximará la toma de decisiones a los ciudadanos, de modo que las instituciones y el Derecho de la UE resulten más transparentes" (Consejo Europeo, 2017).

A pesar de la introducción de estas medidas, que van arrojando mayor luz y transparencia sobre los diálogos tripartitos, los esfuerzos no son todavía suficientes y los ciudadanos europeos perciben los procesos de toma de decisiones por parte de la UE como lejanos y complejos. Además, el hecho de que la UE sea una Organización Internacional basada en la cesión de competencias por parte de los Estados miembros, incrementa esta necesidad de transparencia y apertura.

Entre posibles medidas que podrían adoptarse, destacan el anuncio de las reuniones informales unos días antes de su celebración, para mantener a la ciudadanía europea informada. Asimismo, podría limitarse la frecuencia con la que se celebran estas negociaciones, reduciendo su número y también su duración. También es interesante destacar que podría incluirse en estos diálogos tripartitos la presencia de Comités Parlamentarios o consultas públicas de los ciudadanos, para así, dotar a estos diálogos tripartitos con una mayor visibilidad y transparencia (Martorell, 2017).

## 6. CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

A modo de conclusión, se expondrán las principales ideas que se pretenden transmitir con la presente investigación.

- 1. La UE se entiende como una Organización Internacional de carácter supranacional, donde se interrelacionan distintos elementos: (i) el elemento interestatal, (ii) el elemento supranacional, (iii) el elemento democrático, y (iv) el elemento de la unión de derecho. Por lo tanto, el principio de democracia afecta a la propia estructura interna de la UE.*

La UE es un proyecto que va mucho más allá que cualquier otra Organización Internacional: es un proyecto en el que los Estados han cedido muchas de sus competencias al ámbito supranacional, creando por encima de su nivel, una estructura adicional. Por ello, puede decirse que en la UE existen cuatro grandes lógicas o elementos que están presentes. En primer lugar, la lógica intergubernamental, representada en mayor medida por el Consejo Europeo y el Consejo de Europa. El segundo lugar, está presente la lógica supranacional, representada sobre todo por la Comisión, que es la guardia en los Tratados y la que define mejor el papel del interés de la UE. En tercer lugar, existe una lógica democrática defendida esencialmente por el Parlamento. Por último, existe una lógica de la comunidad y unión de Derecho, representada fundamentalmente por el TJUE. Estas cinco grandes instituciones reflejan este carácter supranacional e interrelación entre los elementos y la democracia, que es de vital importancia.

- 2. La evolución y ampliación del poder del Parlamento ha supuesto que el proceso de toma de decisiones en la UE se haya reformulado con la introducción del proceso legislativo ordinario y más adelante, con la aparición de prácticas informales como los diálogos tripartitos, manera sistemática en la que se adoptan las decisiones actualmente.*

El Parlamento ha sufrido un cambio significativo desde los inicios de la UE, pasando de ser un órgano meramente consultivo a un órgano con poder de decisión en igualdad con el Consejo. Consecuencia de esto ha sido el cambio en los procesos de toma de decisiones de la UE, con la introducción del PLO, en el que Consejo y Parlamento son legisladores por igual. Este incremento de poder supuso cambios en la lógica de adopción de actos legislativos, y las tres instituciones – Comisión, Consejo, y Parlamento – empezaron a reunirse informalmente para debatir la adopción de distintas propuestas legislativas, conocidas como diálogos tripartitos. Actualmente, se han convertido en la manera sistemática en la que se adoptan actos legislativos, con alrededor de un 85% de los actos legislativos adoptándose en primera lectura.

*3. Los diálogos tripartitos mejoran la eficacia en la toma de decisiones a expensas de la transparencia y legitimidad democrática.*

La aparición de los diálogos tripartitos en la forma de reuniones informales en el procedimiento legislativo ordinario es una realidad. Así, la mayoría de actos legislativos se adoptan en primera lectura. Es decir, de alguna manera, los trílogos se han convertido en un procedimiento estándar de la UE, con la mayor parte de los actos legislativos siendo aprobados en la primera fase. Por lo tanto, se puede afirmar que al celebrarse de manera tan sistemática y frecuente estas negociaciones informales que no están específicamente contenidas en los Tratados, los legisladores han primado la rapidez y eficacia en la adopción de actos legislativos por encima de un procedimiento de toma de decisiones abierto y transparente.

Sin embargo, también cabe resaltar que la adopción de actos legislativos a causa de la celebración de diálogos tripartitos no siempre son efectivas. Es decir, esta rapidez muchas deriva en la falta de información y análisis de las propuestas legislativas y sus efectos. Por lo tanto, los diálogos tripartitos pueden llevar a la adopción de actos legislativos sin haber tenido en cuenta el suficiente detalle, resultando en decisiones más bien débiles y con flaquezas.

*4. A pesar de los esfuerzos de la UE por tratar de hacer una Europa más transparente y democrática, los diálogos tripartitos merman en buena medida los avances hechos a este respecto.*

Los Tratados de la UE incluyen artículos sobre la transparencia y la democracia, reflejando la importancia de éstas, que se encuentran en la base de la organización. Es decir, la UE ha hecho un esfuerzo por regular y tratar de mejorar la apertura y visibilidad de la organización. En el ámbito de la toma de decisiones, el procedimiento legislativo ordinario supuso un importante esfuerzo en la reducción del déficit democrático ya que son los ciudadanos los que eligen a los miembros del Parlamento, que es colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Además, de manera paulatina, se ha tratado de acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos mediante diferentes acciones: la publicación de documentos con las propuestas legislativas y documentación complementaria y la posibilidad de los ciudadanos de proponer propuestas legislativas.

Sin embargo, buena parte de estos esfuerzos se han visto disminuidos por la introducción de los diálogos tripartitos, reuniones informales que no están propiamente recogidas en los Tratados y por tanto, arrojan oscuridad sobre cómo se toman realmente las decisiones en el ámbito de Derecho de la UE.

*5. La UE ha reconocido que existe un problema en cuanto a la transparencia y el PLO y ha introducido una serie de medidas para tratar de regular los diálogos tripartitos.*

Las medidas adoptadas se centran sobre todo en cómo deben proceder las instituciones una vez se han finalizado las negociaciones informales. En otras palabras, las medidas están más centradas en el resultado de la reunión informal, más que en el transcurso de la reunión en sí. Por lo tanto, las instituciones están obligadas a realizar un acta cada vez que se celebra un diálogo tripartito, documento con una determinada estructura. Sin embargo, estas medidas no son suficientes para subsanar la falta de democracia y los ciudadanos europeos todavía perciben cierta lejanía y oscurantismo respecto a la toma de decisiones en la UE.

6. *No se trata de eliminar estas reuniones informales, que sin duda, contribuyen en parte a mejorar el procedimiento de toma de decisiones, sino de regular las mismas.*

Todos los caminos parecen apuntar a el desarrollo de este *informal policy making* o toma de decisiones de manera informal en materia de Derecho de la UE. Por lo tanto, la solución a los problemas de transparencia, que son los que más preocupan por la importancia de ésta, no rota sobre el hecho de tratar de eliminar estas reuniones informales. De hecho, estas negociaciones se consideran fundamentales como parte del proceso de toma de decisiones. En su defecto, la solución consiste en desarrollar un marco jurídico que regule, no tanto el resultado de las reuniones mediante informes y actas, sino la celebración y transcurso de las reuniones en sí, haciéndolas más accesibles a y controlables por la ciudadanía.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

---

### DOCTRINA

Alcaide Fernández, J. y Casado Raigón, R. (2016). *Curso de Derecho de la Unión Europea (2a. ed.)*. Madrid: Difusora Larousse - Editorial Tecnos.

Barón Crespo, E. (2012). El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (46), 19-47. Recuperado el 20 de enero de 2020, de <http://ced.revistas.deusto.es/article/view/962/1123>.

Barón Crespo, E. (2010). Democracia parlamentaria y el Tratado de Lisboa. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5742517.pdf>.

Betten, L. (1998). The democratic deficit of participatory democracy in Community social policy. *European Law Review*, 23, 20-36.

Borchardt, K. D. (2011). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado el 25 de abril de 2020, de <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/27567/ABC%20del%20Derecho%20de%20la%20UE.pdf?sequence=1>.

Brandsma, G. J. (2015). Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16(2), 300-319. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.888.9313&rep=rep1&type=pdf>.

Bunyan, T. (2007). Statewatch viewpoint: secret trilogues and the democratic deficit. *Statewatch Analysis*. Recuperado el 31 de diciembre de 2019, de <https://www.statewatch.org/analyses/no-64-secret-trilogues.pdf>.

Bux, U. (2019). El Parlamento Europeo: Evolución histórica. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Recuperado el 24 de febrero de 2020, de [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.1.pdf).

Calatozzolo, R. (2019). El procedimiento presupuestario. *Parlamento Europeo*. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>.

Garzón Clariana, G. (2015). El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (50), 43-83. Recuperado el 2 de marzo de 2020, de <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MzczNDYmaWRIPTEwMzcmaXJsPTc0Jm5hbWU9R3JlZ29yaW9fR2Fyem9uX0NsYXJpYW5hX1JEQ0U1MC5wZGYmZmlsZT0yOTM3NDQ0Mzg2NDUucGRmJnRhYmxhPUFydGljdWxvJmNvb3RlbnQ9YXBwbGljYXRpb24vcGRm>.

Comisión Europea (2002). Nota explicativa sobre el "método comunitario". *Comisión Europea*. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_02\\_102](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_02_102).

Consejo Europeo (2020). Sistema de votación. *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*. Recuperado el 2 de febrero de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/voting-system/>.

Consejo Europeo (2018). Procedimientos legislativos especiales. *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/>.

Consejo Europeo (2017). Más transparencia en la toma de decisiones de la UE: nuevo registro de los actos delegados. *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*. Recuperado el 17 de febrero de 2020, de



<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/13/more-transparency-on-eu-decision-making-new-register-of-delegated-acts/>.

Costa, O., Dehousse, R., y Trakalova, A. (2011). Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?. *Studies of the Fondation Notre Europe*, (84), 45-p. Recuperado el 4 de febrero de 2020, de [http://providus.lv/article\\_files/2240/original/CodecisionEarlyAgreements\\_CostaDehousseTrakalova\\_NotreEurope\\_Nov2011.pdf?1349348542](http://providus.lv/article_files/2240/original/CodecisionEarlyAgreements_CostaDehousseTrakalova_NotreEurope_Nov2011.pdf?1349348542).

Cotino Hueso, L. (2006). Transparencia y derecho de acceso a los documentos en la Constitución europea y en la realidad de su ejercicio. *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España* (pp. 285-308). Tirant lo Blanch. Recuperado el 4 de abril de 2020, de [http://documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,1281/](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1281/).

Crespo, E. B. (2012). El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (46), 19-47. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <http://ced.revistas.deusto.es/article/viewFile/962/1123>.

Díaz Narváez, A. (2015). El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea. Recuperado el 22 de diciembre de 2019, de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22243/diaz-narvaez-a-tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Díez Del Corral, L. (1953). El rapto de Europa. *Revista de estudios políticos*, (70), 3-52.

EAPN (2014). El proceso legislativo en la Unión Europea. *EAPN*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://www.eapn.es/noticias/316/el-proceso-legislativo-en-la-union-europea>.

Farrell, H., y Héritier, A. (2003). *The invisible transformation of codecision: problems of democratic legitimacy*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) (Report no. 7). Recuperado el 7 de marzo de 2020, de

[http://www.sieps.se/en/publications/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/Sieps\\_2003\\_7.pdf](http://www.sieps.se/en/publications/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/Sieps_2003_7.pdf).

De Gandarias, A. B. G. (2009). El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, (1), 175-195. Recuperado el 14 de febrero de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4844043.pdf>.

Gómez-Leal Pérez, M. (2015). El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (52), 101-118. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <http://ced.revistas.deusto.es/article/download/798/931>.

Guillem Carrau, J. (2014). Los trílogos en el procedimiento legislativo de la UE: el “informal law making” en la nueva agenda legislativa europea. *Revista de las Cortes Generales*, 45-74. Recuperado el 12 de enero de 2020, de <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1208/798>.

Habermas, J. (2001). Why Europe needs a Constitution. *New Left Review*, 11 (September-October 2001), 5-26. Recuperado el 8 de marzo de 2020, de <https://newleftreview.org/issues/III11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution.pdf>.

Katz, R. (2001). Models of democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. *European Union Politics*, 2 (1), 53-79. Recuperado el 9 de marzo de 2020, de <http://eup.sagepub.com/content/2/1/53.refs.html>

Karagiannis, Y. (2016). Toma de decisiones en la UE – o el minucioso diseño de la dispersión del poder. *Cuadernos Europeos De Deusto*, (55), 119. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de <http://ced.revistas.deusto.es/article/view/1225/1437>.

Lenaerts, K., Y De Smijter, E. (1996). The Question of Democratic Representation: on Democratic Representation Through the European Parliament, the Council, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee and the National

Parliaments. *A Winter/DM Curtin/AE Kellermann/B. de Witte (utg.), Reforming the Treaty on European Union-The Legal Debate, Haag/Boston/London, 173-197.*

Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea (9a. ed.)*. Madrid: Difusora Larousse - Editorial Tecnos.

Mangas Martín, A. (2015). El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (50), 13-42. Recuperado el 18 de marzo de 2020, de <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MzczNDUmaWRIPTEwMzcmdXJsPTc0Jm5hbWU9QXJhY2VsaV9NYW5nYXNfTWYydGluX1JEQ0U1MC5wZGYmZmlsZT0yOTM3NDQyMjI5NzEucGRmJnRhYmxhPUFydGJjdWxvJmNvbmlbnQ9YXBwbGljYXRpb24vcGRm>.

Martínez Capdevila, C. (2011). La transparencia en la Unión Europea. *Cuadernos De Derecho Público*, (26). Recuperado el 12 de febrero de 2020, de <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/770/825>.

Martínez Sierra, J. (2008). *El procedimiento legislativo de la codecisión*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). *El federalismo supranacional*. Bilbao: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua (Consejo Vasco del Movimiento Europeo). Recuperado el 24 de marzo de 2020, de [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/182608/10\\_Universitas\\_2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/182608/10_Universitas_2002.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Mascarell, C. (2017). Negociaciones Tripartitas y Transparencia en la Unión Europea. *Agenda Pública. El País*. Recuperado el 4 de abril de 2020, de <http://agendapublica.elpais.com/negociaciones-tripartitas-y-transparencia-en-la-union-europea/>.

Medina Ortega, M. (2013). La Unión Europea como organización política. *Teoría y realidad constitucional*, (32), 205-224. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/11786/11233>.

Micolta Portocarrero, M. C.(2014). El proceso legislativo en el Tratado de Lisboa: privilegio de la eficacia en detrimento de la democracia. *Papel Político*, 19(1), 265-301. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/10868>.

Moreno Juste, A. (2003). La arquitectura institucional de la Unión Europea: de Laeken al proyecto de tratado constitucional. *Polígonos. Revista de Geografía*, (13), 129-156. Recuperado el 24 de abril de 2020, de <http://revistas.unileon.es/index.php/poligonos/article/viewFile/511/453>.

Ortega y Gasset, J. (1939). *La rebelión de las masas*. Barcelona, España: Espasa.

Parlamento Europeo (2020). El poder legislativo. *Parlamento Europeo*. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/powers-and-procedures/legislative-powers>.

Parlamento Europeo. (2017). *Guía Práctica del Procedimiento Legislativo Ordinario. Manual sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador*. Recuperado el 26 de diciembre de 2019, de <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/4f5cc4b7-bcdb-49cb-8483-f812dcf213eb/handbook-olp-es.pdf>.

Parlamento Europeo (2015). El PE después del Tratado de Lisboa: un papel más importante en la construcción de Europa. *Parlamento Europeo*. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de <https://www2.europarl.europa.eu/about-parliament/es/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>.

Pavy, E. (2020). El Parlamento Europeo: Competencias. *Parlamento Europeo*. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.3.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.2.pdf).

Porras Ramírez, J. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, 0 (156), 125-166. Recuperado el 9 de marzo de 2020, de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/40035>.

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://dej.rae.es/lema/transparencia>.

Tijmes, J. (2011). Los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea/Decision-making processes in the European Union. *Estudios internacionales*, 55-78. Recuperado el 20 de diciembre de 2019, de <https://core.ac.uk/download/pdf/46534956.pdf>.

Tsebelis, G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 88(1), 128-142. Recuperado el 12 de marzo de 2020, de [https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power\\_of\\_the\\_european\\_parliament\\_1994\\_apsr.pdf](https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power_of_the_european_parliament_1994_apsr.pdf).

Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2010). La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (3), 18. Recuperado el 15 de febrero de 2020, de [https://indret.com/pdf/743\\_es.pdf](https://indret.com/pdf/743_es.pdf).

Unión Europea (2019). Cómo se toman las decisiones en la UE. *Unión Europea*. Recuperado el 18 de febrero de 2020, de [https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_es](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_es).

## **INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DOCUMENTOS OFICIALES**

Reglamento Interno del Parlamento Europeo 2019-2024.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (*DOCE n° C 364/01 de 18 de diciembre de 2000*).

Resolución del Parlamento Europeo que contiene el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental (*DO n° C 096 de 1 de abril de 1996 p. 0077*).

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (*DO n° C 326 de 26 de octubre de 2012, p. 13/390*).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. (*DO n° C 326 de 26 de octubre de 2012, p. 47/390*).

## **JURISPRUDENCIA**

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 22 de mayo de 1990, Caso Parlamento/ Consejo «Chernobyl», C- 70/88, ECLI:EU:C:1990:217 apartado 22.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 29 de octubre de 1980. Caso Maizena GMBH/ Consejo, 139/79, ECLI:EU:C:1980:250 apartado 34.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 29 de octubre de 1980, Caso Roquettes Frère/ Consejo, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249 apartado 33.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 13 de junio de 1958, Caso Meroni/Alta Autoridad, 9/56, ECLI:EU:C:1958:7.