

El procedimiento de codecisión y el principio de subsidiariedad: ¿Un “cortocircuito” democrático?

Fausto Vecchio*

Resumen

De acuerdo con los planteamientos del constitucionalismo multinivel el Tratado de Lisboa al tiempo que ofrece un mayor protagonismo al Parlamento europeo atribuye nuevos poderes a los parlamentos nacionales. Por un lado, el nuevo Protocolo sobre la subsidiariedad trata de corregir las descompensaciones institucionales internas producidas en el proceso de integración involucrando a los parlamentos nacionales en el control previo, el respeto del principio y poniéndolos en condiciones de bloquear el proceso decisional europeo. Por otro lado, la extensión del procedimiento de codecisión, generalizando el poder de veto, tiene el objetivo de seguir la dirección de consolidar el papel del Parlamento europeo con relación a las otras instituciones comunitarias (y particularmente con relación al Consejo). Con la intención de evidenciar las contradicciones que parecen encontrarse en la estrategia doctrinal y que han orientado las decisiones tomadas en el Tratado de Lisboa, el presente trabajo intenta re-

construir el proceso decisional a la luz de la praxis constitucional. El objetivo es el de entender, si más allá de las declaraciones retóricas de conveniencia, las novedades introducidas en el Tratado de Lisboa son realmente buenas como para mejorar la calidad democrática de las decisiones europeas o si más bien con ellas se puedan producir peligrosos cortocircuitos en la lógica de la integración.

Palabras claves: Codecisión. Subsidiariedad. Trialogo.

* Dottore di ricerca de la Univerisidad de Catania.

Recebido em: 10/10/2011 - Aprovado em: 10/11/2011

Premisa. La cuestión democrática en el Tratado de Lisboa

Ya hace tiempo que la doctrina jurídica evidenció que el proceso decisonal comunitario, a causa de la aplicación de la primacía del derecho europeo, genera un mayor poder del ejecutivo a expensas de los órganos parlamentarios y con el propósito de corregir estos desequilibrios, propuso diferentes maneras de solución.¹

En primer lugar, siguiendo una orientación de matriz federalista, podría considerarse oportuno colmar el déficit democrático producido por las instituciones comunitarias a través de una simple consolidación de los poderes del Parlamento europeo y a través de la extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.² Esta idea, basada en la *domestic analogy*, consiste en delegar la función democrática ejercida por las asambleas parlamentarias nacionales en un organismo representativo supranacional.

En segundo lugar, siguiendo una orientación propia del planteamiento dogmático del constitucionalismo multinivel, puede considerarse que consolidar el papel del Parlamento europeo sería por sí solo insuficiente para garantizar el funcionamiento democrático del sistema supranacional. Deberían también involucrarse los parlamentos estatales en el proceso decisonal comunitario.³ Según este otro planteamiento la ausencia de las condiciones de legitimación para una organización estatal europea conllevaría un inoportuno

exceso de poder del Parlamento europeo, por lo que se impondría colmar el déficit democrático “compensando” el debilitamiento del poder nacional de las asambleas parlamentarias estatales, con la atribución de nuevas prerrogativas a nivel europeo.

De acuerdo con los planteamientos del constitucionalismo multinivel el Tratado de Lisboa al tiempo que ofrece un mayor protagonismo al Parlamento europeo atribuye nuevos poderes a los parlamentos nacionales. Por un lado, el nuevo Protocolo sobre la subsidiariedad trata de corregir las descompensaciones institucionales internas producidas en el proceso de integración involucrando a los parlamentos nacionales en el control previo, el respeto del principio y poniéndolos en condiciones de agravar e incluso de bloquear el proceso decisonal europeo.⁴ Por otro lado, la extensión del procedimiento de codecisión, generalizando el poder de veto, tiene el objetivo de seguir la dirección de consolidar el papel del Parlamento europeo con relación a las otras instituciones comunitarias (y particularmente con relación al Consejo).

Con la intención de evidenciar las contradicciones que parecen encontrarse en la estrategia doctrinal y que han orientado las decisiones tomadas en el Tratado de Lisboa, el presente trabajo intenta reconstruir el proceso decisonal a la luz de la concreta praxis constitucional. El objetivo es el de entender, si más allá de las declaraciones retóricas de conveniencia, las novedades introducidas en el Tratado de Lisboa son realmente buenas como para mejorar la calidad democrática de las de-

cisiones europeas o si más bien con ellas se puedan producir peligrosos cortocircuitos en la lógica de la integración.

La codecisión desde el Tratado de Maastricht al Tratado de Lisboa

Dentro de los procedimientos previstos para la participación del Parlamento europeo en el procedimiento legislativo, la codecisión es aquella que, al menos desde un punto de vista normativo, garantiza a la institución un papel más eficaz. De hecho, la codecisión, sitúa al Parlamento en una posición más fuerte, porque a diferencia del procedimiento de dictamen consultivo, prevé la posibilidad de vetar las medidas adoptadas por el Consejo⁵ y, a diferencia del procedimiento de dictamen conforme, contempla la posibilidad de proponer enmiendas.⁶ Además, el Comité de Conciliación previsto en el procedimiento en caso de una divergencia persistente entre el Parlamento y el Consejo, sin el derecho a la última palabra del Consejo,⁷ permite dar un mayor valor a la posición de las instituciones parlamentarias europeas también respecto del procedimiento de cooperación.⁸

Originariamente introducido por el Tratado de Maastricht, el procedimiento de codecisión tiene la finalidad de conceder un mayor poder al Parlamento. Inaugurado por el Acta Única Europea, al menos en algunos sectores de la legislación, aspiraba tendencialmente a una (y en aquel momento todavía incompleta) paridad entre

Consejo y Parlamento.⁹ Esta es la razón de la existencia de un Comité de conciliación, compuesto a la par por representantes de los dos organismos que interviene solo en el caso de que al final de la segunda lectura no se haya encontrado una posición compartida, por lo que tiene la función de proponer un acuerdo que, en una tercera lectura, será sometido a la decisión de los dos organismos representantes de la codecisión. Mas allá de los mecanismos técnicos podríamos afirmar que, aunque las tres instituciones tengan el poder de bloquear en cualquier momento la propuesta legislativa, el acuerdo entre Comisión, Parlamento y Consejo, es un elemento decisivo para el funcionamiento del sistema. De hecho, el complejo mecanismo decisonal de la codecisión se fundamenta en un original proceso de progresivo consenso, que conduce a la aprobación de un acto legislativo después de que (también después de posibles enmiendas) el Parlamento y el Consejo se hayan expresado a favor de la propuesta legislativa mantenida por la Comisión.¹⁰

En estos últimos años, la cuestión de la codecisión ha sido objeto de muchas revisiones significativas que, aunque no hayan modificado la esencia del procedimiento, han cambiado el “peso” constitucional del procedimiento. Por un lado, ya con el Tratado de Amsterdam, se buscó simplificar y dar mayor velocidad al procedimiento, introduciendo la posibilidad (opuesta a las previsiones de Maastricht) de concluir positivamente el procedimiento al final de la primera lectura eliminando la norma que, en la fase de la tercera

lectura, consiente una decisión unánime del Consejo para adoptar el acto en contra de la voluntad del Parlamento. Por otra parte, desde Amsterdam a Lisboa, cada reforma ha extendido poco a poco el ámbito de aplicación del procedimiento, y hoy el art. 294 del Tratado de la Unión europea eleva la codecisión a “procedimiento legislativo ordinario” ampliando la posibilidad del recurso a la codecisión.¹¹

No sorprende el hecho de que, según la opinión general, las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa lleven a la plena igualdad del papel legislativo del Consejo y del Parlamento y, marquen, por lo menos desde un punto de vista formal, un decisivo paso adelante, en el proceso de democratización de la Unión europea.¹²

La institucionalización del uso del “triálogo” y los problemas de democraticidad de las decisiones

Estas conclusiones optimistas están destinadas a ser un problema tras un análisis de la legislación derivada y del procedimiento seguido realmente por las instituciones europeas en materia de codecisión. Ya en el momento de su aparición, el procedimiento de codecisión demostró ser excesivamente largo y peligrosamente ineficiente: las tres lecturas originariamente previstas y el complejo mecanismo de vetos entrecruzados que caracterizan el procedimiento en más de una ocasión han hecho “girar en el vacío” a las instituciones europeas.¹³

Frente al riesgo de ineficiencia, las instituciones dieron vida a un mecanismo de concertación conocida como “triálogo” con el fin de eliminar las divergencias entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo para poder obtener el consenso sobre los actos legislativo. De acuerdo con este método informal de decisión el relator nombrado por la comisión parlamentaria encargada, los *shadows rapporteur* nombrados por los varios grupos políticos y el presidente de la comisión parlamentaria, se reúnen periódicamente con los representantes de las otras dos instituciones involucradas en el procedimiento de codecisión para discutir y analizar el acto legislativo así como para individuar las decisiones apropiadas.¹⁴ Aunque en el inicio no tenía base normativa, el recurrir a este sistema triangular de negociación se ha impuesto rápidamente en todas las fases del procedimiento¹⁵ y, en poquísimo tiempo, se ha vuelto talmente importante que ha sido objeto de numerosos acuerdos interinstitucionales, sin modificar la esencia.¹⁶

El problema del excesivo tiempo que dura el proceso de codecisión, fue asumido normativamente a través de la posibilidad de adoptar el acto al final de la primera lectura. Sobre todo, gracias la creciente utilización de las dinámicas de negociación del “triálogo”, esta previsión ha conocido una aplicación práctica exponencialmente creciente tanto en valor absoluto (de los 19 actos aprobados en su totalidad en el 2000 a los 119 aprobados en el 2008)¹⁷ como en valor relativo (del 26,38% de aplicaciones en el 2000 al 80,95% de aplicaciones en el 2008).¹⁸

Tanto la tipología de negociación del “triálogo” como la composición de las delegaciones, y los tiempos y las modalidades de adopción de las decisiones, legitiman la idea de que, dada la importancia de su aplicación, la ejecución práctica de esta importante innovación ha dado pie a que se volvieran a escribir materialmente las normas del procedimiento de codecisión, diseñando un sistema decisonal paralelo que sacrifica los ámbitos de intervención del Parlamento europeo. Es importante resaltar que, de acuerdo a la finalidad de nuestro razonamiento y más allá de las declaraciones retóricas por conveniencia, el análisis de un sistema que se fundamenta en la asimetría de los poderes de negociación entre las delegaciones del Consejo y la delegación del Parlamento,¹⁹ además de sobre reuniones que se llevan a cabo a puerta cerrada (y que a menudo anticipan el debate en la sede de la comisión), muestra un mecanismo bastante discutible desde el punto de vista democrático que, con la excusa de las exigencias de celeridad y eficacia, reduce enormemente el impacto de la codecisión y delega a las asambleas parlamentarias la tarea de ratificar acuerdos ya adoptados.²⁰

Conclusiones. Codecisión y principio de subsidiariedad: ¿Un cortocircuito democrático?

Si bien no puede haber dudas sobre el hecho de que la codecisión sea el procedimiento que mejor garantiza la participación del Parlamento europeo, el aná-

lisis del reciente mecanismo muestra los límites democráticos del procedimiento y alimenta serias dudas sobre la real voluntad de democratizar las instituciones europeas. De hecho, una medida más rígida sobre el lapso de tiempo para el “triálogo” (proponiendo por ejemplo la prohibición de proceder a la negociación informal antes de que la comisión parlamentaria competente haya podido ofrecer su dictamen serenamente sobre las disposiciones que deben adoptarse) o el establecimiento de medidas adecuadas que ofrezcan publicidad a las sesiones de enfrentamiento interinstitucional serían desde un punto de vista técnico-jurídico bastante sencillas de llevar cabo y, seguramente, garantizarían una mayor autonomía del Parlamento europeo y una mayor transparencia de cada una de las decisiones.

Sin tener en cuenta la toma de posición, bastante discutible a nivel político, de no intervenir en la reglamentación y corrección de prácticas constitucionales realmente abominables, parece que el proceso de democratización adoptado por el sistema europeo, es poco convincente o, probablemente, más bien, contradictorio. De hecho, el tratar de involucrar, a través del control previo para el respeto del principio de subsidiariedad, a los parlamentos nacionales en el mecanismo decisonal de la Unión europea, parece contrastar públicamente con la lógica de dar mayor velocidad, sobre entendida, a través de los cambios introducidos en el Tratado de Amsterdam en materia de codecisión. La combinación dispuesta por los art. 6.1,²¹ 7.2 y 7.3²² del nuevo Protocolo sobre la

aplicación del principio de subsidiariedad prevé un articulado sistema de control que puede agravar el procedimiento de codecisión, puede alargar de manera indefinida los tiempos (obligando a las instituciones políticas comunitarias a revisar varias veces las propias disposiciones) y puede llegar a bloquear la adopción del dictamen.²³

Si —como varias veces ha sido afirmado por la doctrina²⁴— la razón de involucrar a los parlamentos nacionales debe ser interpretada como la voluntad de acercar las instituciones europeas a los ciudadanos, se nos hace realmente difícil entender cuál es la lógica real del sistema. Por un lado, en nombre de las exigencias de rapidez, de simplificación y de eficiencia no se interviene en el mecanismo constitucional, que desnaturaliza la inspiración de la codecisión, que debilita al Parlamento europeo y que daña las bases del principio democrático. Por otro lado, para tratar de recuperar una legitimación democrática no garantizada suficientemente por el débil papel (todavía) jugado por el Parlamento europeo en el procedimiento legislativo ordinario, el Tratado de Lisboa, a través de la subsidiariedad, complica ulteriormente un proceso decisional ya bastante confuso, alargándolo e introduciéndole nuevos actores.

En espera de resultados sobre la efectiva repercusión de los nuevos Protocolos, en esta primera fase, sería oportuno destacar los límites del ámbito teórico del multinivel, en la que se inserta la compleja estrategia de democratización adoptada por el Tratado de Lisboa y evidenciar lo contradictorio de un sistema que, por una par-

te, sacrifica las modalidades democráticas de decisión al tiempo que, por otra parte, en nombre del mismo principio democrático prevé mecanismos capaces de alargar los tiempos de la decisión.

Frente a los peligros conectados con una estrategia de democratización caracterizada por evidentes contradicciones es legítimo concluir que, no obstante reconociendo las significativas y oportunas novedades introducidas, la extensión del procedimiento de codecisión y la mayor fuerza del papel del Parlamento europeo son insuficientes para realizar el ambicioso objetivo de aumentar la legitimación democrática y de aumentar la transparencia en el ámbito institucional supranacional. El riesgo real es que este cortocircuito lógico pueda dar origen a un proceso decisional que sea poco transparente y débil desde el punto de vista de la legitimidad democrática (por el “triálogo”) y al mismo tiempo largo, no confiable y completamente incomprensible para el ciudadano común (debido a la voluminosa presencia de los parlamentos nacionales).²⁵

Codecision and subsidiarity: A democratic “short circuit”?

Abstract

In agreement with the frame of multilevel constitutionalism the Lisbon Treaty provides both a major protagonism to the European Parliament and assigns new powers to the national parliaments. From one side, the new protocol on subsidiarity tries to solve the domestic institutional unbalances

produced by the integration process. The attempt is to involve national parliaments in the preventive control on the compliance of the principle and to put them in the condition of blocking the european decisional process. From the other side, the extension of the co-decision procedure, widening the veto power, has the aim of strenghtening the role of the european Parliament in relation with the other community institutions (especially in relation with the Council). With the aim of highlighting the contradictions that seem to arise in the doctrinal strategy and that have steered the decisions taken in the Lisbon Treaty, this paper tries to trace back the constitutional practice of the decisional process. The objective is to check if, beyond the rethorical declarations, the innovations introduced by the Treaty of Lisbon are really effective in improving the democratic quality of european decisions or if they could produce dangerous short circuits in the dynamic of integration.

Keywords: Codecision. Subsidiarity. Trialogue.

Notas

- ¹ Sobre este punto ver WEILER, Joseph. *La Costituzione dell'Europa*. Bologna: Il Mulino, 2003; SORRENTINO, Federico. Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie? *Politica del Diritto*, v. 1-4, p. 189-201, 1994.
- ² Se expresa en este sentido HABERMAS, Jürgen. Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm. En: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jorge (Coord.). *Il futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996. p. 340-368.

- ³ Esta es la idea expresada por PERNICE, Ingolf. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 2002. v. 5. p. 511-529.
- ⁴ Con la intención de reequilibrar las descompensaciones democráticas producidos por la integración comunitaria, la doctrina propuso diferentes opciones de solución, que fueron tenidas en cuenta al momento de redactar el Protocolo de subsidiariedad. Por PERNICE, Ingolf. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, 2002, v. 5, p. 511-529, hubiese sido oportuno confiar el control sobre el respeto de la subsidiariedad a una cámara de representantes de los parlamentos nacionales instituida a tal propósito. Por el contrario, según WEILER, Joseph. L'unione e gli stati membri: competenze e sovranità. *Quaderni Costituzionali*, 2000, v. 1, p. 5-14, hubiese sido necesario, atribuir la competencia a un tribunal adaptado, compuesto por los presidentes de los tribunales constitucionales nacionales y por el presidente del Tribunal de Justicia, para que de este modo por jerarquía, permitir el respeto de las competencias (sobre todo el respeto de la subsidiariedad). No obstante la importancia de esta propuesta, la solución adoptada en sede de la Convención europea y vuelta a proponer por el Tratado de Lisboa es la de MACCORMICK, Neil. *La sovranità in discussione*. Bologna: Il Mulino, 2003, según la cual sería oportuno la procedimentalización del principio e involucrar a los parlamentos nacionales a través de un mecanismo de alerta temprana.
- ⁵ Antes del Acta Única Europea de 1984, el Parlamento europeo intervenía solo a través del procedimiento de dictamen consultivo. Este procedimiento ha encontrado muchos obstáculos en los últimos años (según los datos mostrados por STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo, entre el 2005 y el 2008, p. 538, actos legislativos han sido adoptados en contra del procedimiento analizado) y hoy en día está disciplinado como procedimiento legislativo especial.
- ⁶ El Acta Única Europea introdujo en el sistema de los tratados la disciplina del procedimiento de dictamen conforme. Este procedimiento encontró en estos últimos años un uso decreciente (según los datos mostrados por STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo, los actos legislativos adoptados disminuyeron de los 24 del 2005 a los 10 del 2008).

⁷ El Acta Única Europea introdujo en el sistema de los tratados también la disciplina del procedimiento de cooperación. Este procedimiento, en los últimos años ha sido sustituido por el procedimiento codecisión y prácticamente no se utiliza (según los datos mostrados por STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?*. Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo, los actos legislativos adoptados, entre el 2005 y el 2008, son solo 2 con este procedimiento).

⁸ Si bien bajo las reglas vigentes previstas por el Tratado de Maastricht (la llamada codecisión I), la doctrina dudó de la eficacia del mayor poder dada a ésta con respecto al procedimiento de cooperación, los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam (la llamada codecisión II) eliminaron las dudas con relación al tema. Para mayor información sobre este punto ver nuevamente STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo.

⁹ Según la vieja concepción de la codecisión, al llegar a la fase de la tercera lectura el Consejo tenía el derecho a la última palabra pudiendo adoptar por unanimidad el acto legislativo propuesto y no aprobado por el Parlamento. El recurso a este dictamen se intentó en dos ocasiones y nunca se tradujo en un acto legislativo. Esta disposición fue reformada por el Tratado de Amsterdam que situó al Parlamento y al Consejo en una posición de paridad formal.

¹⁰ Según el nuevo art. 294 TFUE esta previsto que: "Cuando los tratados se refieren al procedimiento legislativo ordinario para adoptar un acto, se aplica el procedimiento que sigue a continuación: La Comisión le presenta una propuesta al Parlamento europeo y al Consejo.

Primera lectura

El Parlamento europeo adopta su posición en primera lectura y la trasmite al Consejo.

Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento europeo, el acto en cuestión es adoptado en la formulación que corresponde a la posición del Parlamento europeo.

Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento europeo, éste adopta su posición en la primera lectura y la transmite al Parlamento europeo.

El Consejo informa de manera exhaustiva al Parlamento europeo los motivos que lo indujeron a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informa exhaustivamente al Parlamento europeo su posición.

Segunda lectura

Si, dentro de un lapso de tiempo de tres meses de tal comunicación, el Parlamento europeo:

a) aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no se pronuncia, el acto en cuestión se considera adoptado de acuerdo a lo formulado que corresponde a la posición del Consejo;

b) rechaza la posición del Consejo en primera lectura por mayoría de los miembros que lo componen, el acto propuesto se considera no adoptado;

c) propone enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura por la mayoría de los miembros que lo componen, el texto enmendado viene referido al Consejo y a la Comisión que formula un dictamen sobre tales enmiendas.

Si, dentro de un lapso de tres meses de haber recibido las enmiendas del Parlamento europeo, el Consejo, deliberando por mayoría cualificada:

a) aprueba todas las enmiendas, el acto en cuestión se considera adoptado;

b) no aprueba todas las enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento europeo, convoca dentro de seis semanas el comité de conciliación.

El Consejo delibera por unanimidad sobre las enmiendas con respecto a las cuales la Comisión dio dictamen negativo.

Conciliación

El comité de conciliación, que reúne tanto a los miembros del Consejo y del Parlamento europeo, así como sus respectivos representantes, tiene la función de llegar a un acuerdo sobre un proyecto común por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o de sus representantes y por mayoría de los miembros representantes del Parlamento europeo dentro de un lapso de tiempo de seis semanas a partir de la convocatoria, de acuerdo a lo establecido tanto por el Parlamento europeo y del Consejo en segunda lectura.

La Comisión participa a los trabajos del comité de conciliación y toma cada iniciativa necesaria para favorecer un acercamiento entre las posiciones del Parlamento europeo y las del Consejo.

Si, dentro de un lapso de seis semanas de la convocatoria, el comité de conciliación no aprueba un proyecto común, el acto en cuestión se considera no adoptado.

Tercera lectura

Si, dentro de tal lapso, el comité de conciliación aprueba un proyecto común, el Parlamento europeo y el Consejo disponen, cada uno, de un tiempo de seis semanas a partir de la aprobación

ción, para adoptar el acto en cuestión en base al proyecto común; el Parlamento europeo delibera por mayoría de los votos expresados y el Consejo por mayoría cualificada. Por falta de decisión, el acto en cuestión se considera no adoptado.”

- ¹¹ De acuerdo a una estimación, las nuevas previsiones en esta materia, tendrían que llevar los actos para someter al procedimiento de codecisión del 25% original a un consistente 90%. El primer dato fue referido por VIGEVANI, Giulio. Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente studio. *Quaderni Costituzionali*, n. 3, p. 706-710, 2000; la segunda estimación esta mostrada por DANIELE, Luigi. Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio? *Studi Dell'Integrazione Europea*, n. 1, p. 43-54, 2009.
- ¹² Aunque, con las debidas diferencias, esta interpretación parece hecha por DANIELE, Luigi. Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio? *Studi Dell'Integrazione Europea*, n. 1, p. 44-45, 2009, cuando afirma que “siguiendo el Tratado de Lisboa, el sistema institucional se encunetra siempre más orientando hacia una especie de bicameralismo, en el cual el Consejo y el Parlamento europeo condividen algunas de las funciones de mayor importancia a nivel de la Unión: la función legislativa y la función presupuestaria”.
- ¹³ Según el estudio hecho por VIGEVANI, Giulio. Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente studio. *Quaderni Costituzionali*, n. 3, p. 708, 2000, de las 379 propuestas sometidas entre el 1994 y el 1999 por la Comisión al procedimiento de codecisión, solo 166 (alrededor del 43,8%) llevaron a la aprobación de un acto legislativo. El hecho de que para la aprobación de 66 actos (alrededor del 40%) se llegó a la tercera lectura confirma la idea, que también en los casos de acuerdo entre las instituciones comunitarias el procedimiento tuvo una duración notablemente larga.
- ¹⁴ Sobre la composición de las delegaciones que representan las instituciones en el “triálogo” ver VOSA, Giuliano. Tra le pieghe nel procedimento legislativo europeo. La codecisione nella procedura generale del regolamento tra procedura e negoziati. *Rassegna Parlamentare*, n. 2, p. 511-549, 2009.
- ¹⁵ STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo, evidencia que los mecanismos de la

concertación institucional se activan ya durante la fase en la que la Comisión se prepara a ejercer el derecho de iniciativa legislativa.

- ¹⁶ En ausencia de una referencia normativa primaria, el procedimiento del triálogo fue regulado por la *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della nuova procedura di codecisione* 1999/C 148/01 y sucesivamente fue tenida en cuenta por el Proyecto interinstitucional “Legislar mejor” 2003/C 321/01 y por la *Dichiaración común sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión* 2007/C 145/02. El nuevo reglamento del Parlamento europeo ha recientemente tomado en cuenta el mecanismo del “triálogo”. Para mayor información sobre el tema ver VOSA, Giuliano. Tra le pieghe nel procedimento legislativo europeo. La codecisione nella procedura generale del regolamento tra procedura e negoziati. *Rassegna Parlamentare*, n. 2, p. 511-549, 2009; FIORILLO, Valentina. *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*. Disponible en: www.forumcostituzionale.it
- ¹⁷ Con excepción del año 2002 el crecimiento del número de procedimientos de codecisión cerrados en primera lectura fue constante: 19 en el 2000; 20 en el 2001; 17 en el 2002; 39 en el 2003; 46 en el 2004; 52 en el 2005; 74 en el 2006; 98 en el 2007 y 119 en el 2008. En el primer semestre de 2009 los acuerdos en primera lectura fueron 44. Estos datos mostrados están tomados semestre por semestre de la página web oficial de la Unión europea. Estos datos están confirmados también en el análisis de STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo.
- ¹⁸ Con la excepción de una ligera caída en el año 2002 y de una ligera caída en el año 2008 el porcentaje de procedimientos de codecisión cerrados en la primera lectura creció constantemente: 26,38% en el 2000; 27,39% en el 2001; 22,36% en el 2002; 37,50% en el 2003; 56,71% en el 2004; 67,53% en el 2005; 78,72% en el 2006; 86,72% en el 2007 y 80,95% en el 2008. La diferencia se debe también a la alternancia en la Presidencia de la Unión, que en sede de “triálogo” puede ser determinante para llegar a un acuerdo. Estos datos están confirmados en el análisis de STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo.
- ¹⁹ VOSA, Giuliano. Tra le pieghe nel procedimento legislativo europeo. La codecisione nella procedura generale del regolamento tra procedura e negoziati. *Rassegna Parlamentare*, n. 2,

p. 527-528, 2009, evidencia cómo respecto de la delegación del Parlamento la delegación del Consejo tiene una gran ventaja, ya que previamente conoce las propuestas legislativas de la Comisión y tiene una organización burocrática más completa, lo que le permite profundizar con mayor celeridad los aspectos técnicos que a menudo resultan decisivos. Para los medios de los gobiernos nacionales (y de las secretarías nacionales de partido) incluso el Consejo tiene un poder de negociación enorme.

²⁰ Aunque considere la codecisión un procedimiento que mejora la democracia, estas conclusiones comparten el análisis de STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo. In VOSA, Giuliano. Tra le pieghe nel procedimento legislativo europeo. La codecisione nella procedura generale del regolamento tra procedura e negoziati. *Rassegna Parlamentare*, n. 2, p. 542-549, 2009, donde se sostiene que, en cierto modo, el procedimiento decisional europeo recuerda las lógicas del derecho internacional y afirma que, a causa de las dinámicas de negociación informales, es difícil reconstruir en términos jurídicos la efectiva génesis de una voluntad que se le imputa al Parlamento, pero que no está exenta de “pistas falsas” provenientes de ámbitos que no tienen que ver con el Parlamento.

²¹ De acuerdo con el art. 6.1 del Protocolo: “Cada uno de los parlamentos nacionales o cada cámara de uno de estos parlamentos puede, dentro de un lapso de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, enviar a los presidentes del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que explica las razones por las cuales retiene que el proyecto en causa no sea conforme al principio de subsidiariedad. Es responsabilidad de cada parlamento nacional o de cada cámara de los parlamentos nacionales consultar, cuando sea necesario, a los parlamentos regionales con poderes legislativos.”

²² De acuerdo con el art. 7.2 y 7.3 del Protocolo: “En el momento en el que los dictámenes motivados acerca del no cumplimiento del principio de subsidiariedad, de un proyecto de acto legislativo representen al menos un tercio del total de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales en conformidad con el párrafo 1, apartado segundo, el proyecto tiene que volverse a examinar. Este umbral es igual a un cuarto, si se trata de un proyecto de acto legislativo, presentado en base al artículo 76 del tratado sobre el funcionamiento de la Unión europea, que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia.

Al final de tal revisión, la Comisión o, si para el caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento europeo, el Tribunal de justicia, el Banco central europeo o el Banco europeo para las inversiones, si el proyecto de acto legislativo fue presentado por ellos, puede decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Tal decisión tiene que ser motivada.

Además, según el procedimiento legislativo ordinario, en el momento en que los dictámenes motivados acerca del no cumplimiento del principio de subsidiariedad, por parte de una propuesta de acto legislativo, representen al menos la mayoría simple, de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales en conformidad con el párrafo 1^o, apartado segundo, la propuesta tiene que volverse a examinar. Al final del tiempo de tal revisión, la Comisión puede decidir mantener la propuesta, modificarla o retirarla.

Si opta por mantenerla, la Comisión explica, en un dictamen motivado, por qué retiene la propuesta conforme al principio de subsidiariedad. Tal dictamen motivado y los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales están sujetos al legislador de la Unión para que lo tome en cuenta en el procedimiento:

a) antes de la conclusión de la primera lectura, el legislador (Parlamento europeo y Consejo) examina la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, tomando en cuenta, sobre todo, las razones expresadas y condividas por la mayoría de los parlamentos nacionales, y asimismo del dictamen motivado de la Comisión;

b) si, por la mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos expresados en sede del Parlamento europeo, el legislador retiene que la propuesta no sea compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa no es objeto de ulterior examen.”

²³ Para una bibliografía sobre la procedimentalización del principio, sobre la participación de los parlamentos nacionales y sobre el nuevo protocolo sobre la aplicación de la subsidiariedad, ver PERNICE, Ingolf. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, n. 5, p. 511-529, 2002; GIANNITI, Luigi. I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà. *Quaderni Costituzionali*, n. 1, p. 172-173, 2003; MACCORMICK, Neil. *La sovranità in discussione*. Bologna: Il Mulino, 2003; D'ATENA, Antonio. Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri. *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, p. 13-34, 2005; CARTABIA, Marta.

I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione Europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica? Disponible en: www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.

- ²⁴ PERNICE, Ingolf. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, n. 5, p. 525-527, 2002, sostiene la necesidad de permitir la participación de los parlamentos nacionales en el proceso decisional europeo, para corregir los desequilibrios ligados al mayor poder de los ejecutivos.
- ²⁵ Desde este punto de vista es interesante observar como, no obstante el mecanismo del “triálogo”, la duración media de un proceso de codecisión que se concluye con la primera lectura, tiende a acercarse, como ocurre ahora, sin las complicaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, a la duración media de los procedimientos de codecisión adoptados en (dos o tres lecturas y con un uso mas prudente del “triálogo”) bajo la disposición prevista por el Tratado de Maastricht: de los 769 días mas o menos necesarios para cerrar por vía ordinaria el procedimiento de codecisión en el período comprendido entre noviembre de 1993 y diciembre de 1994, se pasó a una media de 730 días para el *iter* ordinario y de 504 días necesarios para cerrar el procedimiento en la primera lectura en el año 2006. Es razonable pensar que la ulterior complicación en el procedimiento, debida al control previo con relación a la subsidiariedad, frustra las mejoras introducidas para limitar el rol del Parlamento. Los datos mostrados fueron tomados de STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo.

Bibliografia

- CARTABIA, Marta. *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione Europea*. Che cosa resta in caso di mancata ratifica? Disponible en: www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.
- DANIELE, Luigi. Le istituzioni politiche dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio? *Studi dell'Integrazione Europea*, 1, p. 43-54, 2009.

D'ATENA, Antonio. Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri. *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, p. 13-34, 2005.

FIORILLO, Valentina. *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*. Disponible en: www.forumcostituzionale.it.

GIANNITI, Luigi. I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà. *Quaderni Costituzionali*, n. 1, p. 172-173, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm. En: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jorge (Coord.). *Il futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996. p. 340-368.

MACCORMICK, Neil. *La sovranità in discussione*. Bologna: Il Mulino, 2003.

PERNICE, Ingolf. Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review*, n. 5, p. 511-529, 2002.

SORRENTINO, Federico. Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie? *Politica del Diritto*, n. 1-4, p. 189-201, 1994.

STIE, Anne Elizabeth. *Co-decision, the panacea for EU democracy?* Tesis (Doctoral) - Universidad de Oslo.

VOSA, Giuliano. Tra le pieghe nel procedimento legislativo europeo. La codecisión nella procedura generale del regolamento tra procedura e negoziati. *Rassegna Parlamentare*, n. 2, p. 542-549, 2009.

WEILER, Joseph. *La Costituzione dell'Europa*. Bologna: Il Mulino, 2003.

WEILER, Joseph. L'Unione e gli stati membri: competenze e sovranità. *Quaderni Costituzionali*, n. 1, p. 5-14, 2000.