

# UN HITO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 13 DE DICIEMBRE DE 2016

SERGIO ALONSO DE LEÓN<sup>1</sup>  
Parlamento Europeo  
sergio.alonso@europarl.europa.eu

## *Cómo citar/Citation*

Alonso de León, S. (2018).  
Un hito en el derecho parlamentario de la Unión Europea:  
la reforma del Reglamento del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2016.  
*Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 305-331.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.08>

## **Resumen**

Ante la situación de inmovilismo constitucional que vive la Unión Europea desde el Tratado de Lisboa, tiene particular interés observar los cambios en otros instrumentos que afectan a las instituciones. La reforma del Reglamento del Parlamento Europeo de diciembre 2016, por su amplitud y por la importancia de algunos cambios, pone en el punto de mira el desarrollo del todavía incipiente derecho parlamentario de la Unión y deja ver algunas evoluciones en el entramado institucional que pueden pasar desapercibidas a quien solo se fija en los cambios en el derecho primario. El nuevo Reglamento aclara y simplifica la competencia del Parlamento como legislador, pero también da una idea de sus aspiraciones de mayor influencia en el

---

<sup>1</sup> Letrado del Servicio Jurídico del Parlamento Europeo. Las opiniones expresadas en este artículo corresponden exclusivamente al autor, sin que puedan atribuirse en modo alguno al Parlamento Europeo.

ejecutivo, e incorpora varias novedades importantes para hacer más dinámica la vida parlamentaria de la Unión, para mejorar su imagen imponiendo más obligaciones a los diputados y para reforzar su posición institucional y su equilibrio interno.

### **Palabras clave**

Parlamento Europeo; derecho parlamentario; Reglamento interno; procedimiento legislativo; equilibrio institucional; grupos políticos.

## **A MILESTONE IN THE EUROPEAN UNION'S PARLIAMENTARY LAW: THE RECAST OF THE RULES OF PROCEDURE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT OF 13 DECEMBER 2016**

### **Abstract**

In the context of the absence of change in the constitutional order of the European Union since the Treaty of Lisbon, it has a particular interest to look at the changes in other instruments affecting the European institutions. The recast of the Rules of Procedure of the European Parliament of December 2016, in view of its large scope and the importance of some of the changes, sets the focus on the still emerging parliamentary law of the Union. It also shows some of the developments in the institutional setup that may go unnoticed to those paying attention only at the changes in primary law. The new Rules of procedure clarify and simplify the role of Parliament as a legislator, but also reflect its aspirations for more influence *vis-à-vis* the executive, and incorporate some new elements. These aim at making parliamentary life of the Union more dynamic, at improving its image by setting additional obligations to its Members, and at strengthening the institutional position and internal balance of Parliament.

### **Keywords**

European Parliament; parliamentary law; Rules of Procedure; legislative procedure; institutional balance; political groups.

## **UN JALON DANS LE DROIT PARLEMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE: LA RÉFORME DU RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 13 DÉCEMBRE 2016**

### **Résumé**

Dans un contexte d'immobilisme au niveau constitutionnel de l'Union européenne depuis le Traité de Lisbonne, il est particulièrement intéressant d'observer

les modifications dans d'autres instruments qui affectent les institutions. La réforme du Règlement intérieur du Parlement européen de décembre 2016, en vue de sa large portée ainsi que de l'importance de plusieurs modifications opérées, met en valeur le développement de l'émergent droit parlementaire de l'Union et elle montre quelques évolutions dans la configuration institutionnelle qui peuvent échapper ceux qui limitent leur attention au niveau du droit primaire. Le nouveau Règlement intérieur clarifie et simplifie le rôle du Parlement en tant que législateur. Il reflète aussi ses aspirations d'une influence plus grande lors de son rapport avec l'exécutif, et il incorpore des autres nouveautés visées notamment à augmenter le dynamisme de la vie parlementaire de l'Union, à améliorer son image avec l'établissement des nouvelles obligations pour les députés, et au renforcement de sa position institutionnelle et son équilibre interne.

### **Mots clés**

Parlement européen; droit parlementaire; Règlement intérieur; procédure législative; équilibre institutionnel; groupes politiques.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA GÉNESIS DE LA REFORMA. III. ASPECTOS MÁS IMPORTANTES DE LA REFORMA: 1. Procedimiento legislativo: 1.1. *Simplificación*. 1.2. *Nuevos trílogos*. 1.3. *Umbral*. 1.4. *Otros aspectos relativos a la función del Parlamento como legislador*. 2. Relaciones con la Comisión. 3. Organización interna. 4. Derechos y obligaciones de los diputados. 5. Parlamentarismo y otras novedades. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento Europeo es un Parlamento peculiar. Es un Parlamento supranacional, si bien no único en su especie, sí el mejor ejemplo del parlamentarismo supranacional (Corbett *et al.*, 2011: 2). Es además un Parlamento limitado (Rodríguez-Aguilera de Prat, 2015: 103), que constituye lo que en su acepción a nivel nacional sería la Cámara Baja de un legislativo europeo cuya Cámara Alta, el Consejo, continúa teniendo una posición de cierta primacía. Es además un Parlamento caracterizado por un enorme dinamismo (Judge y Earnshaw, 2008: 66). Habiendo nacido como una impotente asamblea consultiva, ha ido adquiriendo, a caballo de los sucesivos tratados europeos, un protagonismo mayor en la vida político-institucional de la Unión. El Parlamento Europeo ha sido la institución más beneficiada por los cambios en los tratados (Wallace, 1996: 63), y muy especialmente por el Tratado de Lisboa (Peterson y Shackleton, 2012: 145), pero es que además los cambios en el derecho primario constituyen bases jurídicas a partir de las cuales desarrollar la posición de cada una de las instituciones (Maurer, 2007: 76). El Parlamento Europeo se ha mostrado particularmente hábil en explotar estas bases jurídicas a través, entre otros, del argumento de su legitimidad democrática (Donnelly y Bigatto, 2008: 92; Steunenbergh y Thomassen, 2002: 38). Una de las vías para explotar las oportunidades que ofrece el derecho primario lo constituye sin duda el Reglamento interno del Parlamento.

En efecto, la realidad institucional de la Unión no solo debe describirse a partir de las normas constitucionales que crean las instituciones, sino también desde la perspectiva de su actuación real e interacción (Lindner y Rittberger, 2003: 446), y en este respecto el estudio del Reglamento del Parlamento es especialmente revelador, en particular dada la situación de *impasse* constitucional que vive la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009.

Los reglamentos parlamentarios tienen en algunos países naturaleza cuasi constitucional<sup>2</sup>. No puede decirse que el Reglamento interno del Parlamento Europeo forme parte del orden constitucional de la Unión, pero su importancia, más allá de su rango jerárquico, no puede despreciarse (Clinchamps, 2006: 390). Así, históricamente, el Reglamento ha sido el instrumento mediante el cual se han introducido elementos que mejoraban la posición institucional del Parlamento Europeo<sup>3</sup>.

La reforma del Reglamento del Parlamento Europeo de 2016, por su amplitud y por la importancia de algunos cambios, merece sobradamente un análisis a fin de analizar la evolución de un derecho parlamentario de la Unión que da ahora un paso importante en su consolidación.

Si anteriores reformas del Reglamento acometidas bajo el impulso de cambios en los tratados no fueron meros ajustes de funcionamiento y aprovecharon las oportunidades que estos brindaban para reforzar la posición del Parlamento (Kreppel, 2003: 904), en el caso actual veremos que esta afirmación es igualmente cierta. La reforma de 2016 contribuye a hacer del Parlamento una institución más coherente y políticamente organizada.

## II. LA GÉNESIS DE LA REFORMA

El Parlamento Europeo que nace de las elecciones de 2014 tiene no pocos elementos especiales. Es el primer Parlamento elegido ya bajo la vigencia del

---

<sup>2</sup> En España, concretamente, es doctrina del Tribunal Constitucional que los reglamentos del Congreso y del Senado, así como de los Parlamentos autonómicos, forman parte del denominado bloque de la constitucionalidad, si bien el Tribunal Constitucional ha precisado que solo en aquellas normas de los reglamentos parlamentarios que incidan sobre el procedimiento legislativo (véase FJ 2, de la Sentencia 36/1990, de 1 de marzo (BOE núm. 70, de 22 de marzo de 1990) ECLI:ES:TC:1990:36).

<sup>3</sup> Un ejemplo histórico de esta afirmación se encuentra en el procedimiento Luns-Westerterp por el que el Consejo informaba al Parlamento de los tratados internacionales que estaban en proceso de negociación, y que aparece antes en el Reglamento del Parlamento que en los tratados. Ello fue objeto de acuerdos entre el Consejo y el Parlamento. Así, en primer lugar, el Acuerdo insterinsitucional para los acuerdos de asociación («procedimiento Luns»), de 24 de febrero de 1964, así como la validación por el Consejo de la Resolución de 27 de octubre de 1973 del Parlamento Europeo relativa a la participación del Parlamento en la conclusión de acuerdos comerciales entre la Comunidad y terceros países («procedimiento Weterterp»), y que fue incorporado al Reglamento del Parlamento (hoy art. 108, antiguo art. 97). Este procedimiento se formaliza solo después en los tratados (art. 133 del antiguo Tratado de la Comunidad Europea).

Tratado de Lisboa<sup>4</sup>, aunque este dato, casi cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, había perdido parte de su actualidad. Sin embargo, algunos de los cambios que se introducen en el Reglamento se explican en parte por una adaptación, ahora ya tardía, a algunas de las novedades del Tratado de Lisboa.

Lo interesante de las elecciones de 2014 es un experimento político-constitucional, aparentemente exitoso, del denominado sistema de los cabezas de lista («Spitzenkandidaten» es la fórmula utilizada en los círculos europeos)<sup>5</sup>, bajo el cual en una interpretación discutida del art. 17.7 TUE (Nickel, 2016: 45), el Consejo Europeo tendría la obligación «política» de proponer al Parlamento como candidato a la presidencia de la Comisión al candidato líder del partido político europeo con mejores resultados en las elecciones al Parlamento Europeo (Müller Gómez y Wessels, 2015: 53). La otra cara de la moneda es que el resultado de las elecciones da lugar a una afluencia mayor de diputados euroescépticos y eurófobos (Álvarez Macías, 2015: 80)<sup>6</sup>.

En este contexto, la Comisión de Asuntos Constitucionales establece ya desde octubre de 2014 un grupo de trabajo especial para reformar el Reglamento<sup>7</sup>. El grupo de trabajo finaliza su tarea en junio de 2016, y a partir de la presentación del proyecto de informe Corbett en la Comisión de Asuntos Constitucionales en Septiembre de 2016, el dossier atrae gran interés y puntos concretos resultaron particularmente controvertidos hasta que quedaron zanjados mediante el voto, en ocasiones ajustado, en el Pleno de 13 de diciembre

<sup>4</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17 de diciembre de 2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, esto es, apenas unos meses después de la legislatura que se iniciaba precisamente en 2009.

<sup>5</sup> La formulación de esta iniciativa se plasma en la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (2013/2102(INI)), en especial en su apartado quinto. En realidad, se trata fundamentalmente de una estrategia de comunicación asumida por el Parlamento pero también por los partidos políticos más importantes bajo el título «Esta vez es distinto».

<sup>6</sup> Los números concretos pueden variar en función del *standard* de euroescépticismo; según el trabajo citado, este habría aumentado de 163 a 225 de la séptima a la octava legislatura, teniendo en cuenta una reducción del número total de diputados de 766 a 751.

<sup>7</sup> El grupo de trabajo se integra por un diputado de cada grupo político, con voluntad de presentar un proyecto de informe consensual. Al mismo tiempo, los dos grandes grupos parlamentarios adquieren el protagonismo de este grupo, que es presidido por el diputado del grupo PPE Rainer Wieland en tanto que el ponente del informe será el diputado del grupo de socialistas y demócratas Richard Corbett.

de 2016<sup>8</sup>. Salvo en algunos puntos en que se estableció un régimen transitorio que demoraba la entrada en vigor hasta la próxima legislatura, el nuevo Reglamento entró en vigor el 16 de enero de 2017<sup>9</sup>.

El contexto de la reforma es por tanto algo ambivalente. Nace de un Parlamento que se ve con energía para abordar nuevos desafíos sobre el plano constitucional, aunque sin cambios inmediatamente recientes en los tratados. Es un Parlamento que, después de la elección de Jean-Claude Juncker, quiere jugar un papel más relevante en la política de la Unión, pero a la vez tiene el mayor índice de contestación «interna» (diputados euroescépticos) de su historia. Y es un Parlamento que se consolida como colegislador en pie de igualdad con el Consejo y que aprende a operar como hábil actor en el triángulo institucional de la Unión con los renovados poderes del Tratado de Lisboa.

### III. ASPECTOS MÁS IMPORTANTES DE LA REFORMA

A fin de explicar de la forma más completa posible todas las reformas importantes aprobadas en 2016, se abordarán los siguientes puntos: 1) el procedimiento legislativo, 2) las relaciones con la Comisión, 3) la organización interna, 4) los derechos y obligaciones de los diputados, y 5) parlamentarismo y otras novedades.

#### 1. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La posición del Parlamento Europeo como legislador ha sido incremental al hilo de las sucesivas reformas de los tratados. Después del Tratado de

---

<sup>8</sup> El proyecto de informe resultado del grupo de trabajo de la revisión del Reglamento recibió en la Comisión de Asuntos Constitucionales 420 enmiendas individuales, así como opiniones separadas con varias propuestas de enmiendas por parte de las Comisiones de Asuntos Jurídicos; de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; de Presupuestos; y de Control Presupuestario. Una vez aprobado el informe en la Comisión de Asuntos Constitucionales, el 8 de noviembre de 2016, se recibieron 170 enmiendas adicionales para su voto en Pleno.

<sup>9</sup> Estas excepciones se refieren a las nuevas reglas sobre la composición de las comisiones parlamentarias (arts. 199 y 200), así como de las delegaciones interparlamentarias (art. 212). Respecto de las normas relativas a los partidos políticos europeos, las nuevas disposiciones también siguen un régimen transitorio especial de conformidad al Reglamento (UE, Euratom) 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y fundaciones políticas europeas.

Lisboa, la posición del Parlamento ha alcanzado un equilibrio prácticamente completo con el Consejo (De Witte *et al.*, 2010) con la generalización del procedimiento legislativo ordinario, siendo hoy ya pocas las materias que se excepcionan del mismo<sup>10</sup>. Las modificaciones que afectan al Parlamento en tanto que legislador pueden resumirse en los siguientes puntos:

### 1.1. Simplificación

La mayor responsabilidad del Parlamento que se había reflejado hasta ahora en el derecho primario se ve acompañada de una simplificación y eficiencia procedimental a través del Reglamento interno. Esta simplificación se pone de manifiesto con los siguientes cambios:

La estructura del Reglamento en materia legislativa es modificada en su conjunto, de forma que se adapta a la estructura y a la nomenclatura del Tratado de Lisboa. En efecto, el capítulo tercero del título II del Reglamento interno se dedica al procedimiento legislativo ordinario, y habla de los actos jurídicamente vinculantes, que es la terminología utilizada en el Tratado de Lisboa. Este procedimiento se estructura en la primera y segunda lecturas (primera y segunda sección del capítulo tercero, respectivamente), durante las cuales podrá existir una negociación interinstitucional o «trílogo» (sección tercera), y, si fuera necesario, una conciliación o tercera lectura (sección cuarta) antes de la conclusión del procedimiento, con la firma y publicación del acto (sección quinta). Hasta 2016, la estructura del Reglamento no reflejaba con claridad las etapas del procedimiento, mezclando las disposiciones del procedimiento en codecisión (legislativo ordinario) con las disposiciones relativas al procedimiento de consulta (que ahora queda separado en el capítulo cuarto).

Se simplifica también el voto final sobre el acto legislativo. Con anterioridad, estaba previsto un voto separado sobre el proyecto de acto legislativo y sobre el proyecto de resolución legislativa tras votar las enmiendas. El nuevo Reglamento unifica este voto final, que será sobre el proyecto de acto legislativo en su totalidad (art. 59.3.3).

Se clarifican algunas cuestiones relativas al rechazo de un proyecto legislativo por parte del Parlamento. Así, se clarifica que la propuesta de rechazo, que puede ser introducida por un diputado (art. 208), será votada en

---

<sup>10</sup> El procedimiento legislativo ordinario es de aplicación, según el Tratado de Lisboa, a 85 bases jurídicas. Quedan algunas áreas importantes excluidas de este procedimiento, cubiertas por el procedimiento de consulta (como las exenciones del mercado interior y el derecho de competencia) o de aprobación (la ratificación de determinados acuerdos negociados por la Unión Europea).

comisión parlamentaria en primer lugar antes que otras enmiendas y que el conjunto del texto. Además, en la fase del Pleno, un voto negativo sobre el conjunto implica, en principio, el rechazo definitivo, sin que haya necesariamente reexamen en comisión parlamentaria. Con anterioridad, si la Comisión Europea se oponía al rechazo en un primer momento, se reenviaba automáticamente el proyecto a la comisión parlamentaria competente para su reexamen. Esta posibilidad de reexamen subsiste, a propuesta del presidente, del ponente, de un grupo político o del umbral mínimo, pero ya no procede por defecto (art. 59.2.4).

También en el sentido de lograr una simplificación del voto en el plenario, se refuerza el mecanismo del filtrado en comisión de las enmiendas presentadas en el Pleno. Según el nuevo art. 175, cuando las enmiendas (o solicitudes de votación por partes o por separado) a votar en Pleno sean más de cincuenta, el presidente del Parlamento podrá pedir que se consideren dichas enmiendas en la comisión parlamentaria competente y solo lleguen al Pleno aquellas que tengan el apoyo de un tercio de dicha comisión (hasta ahora este filtro requería solo el apoyo de una décima parte de los miembros de la comisión parlamentaria).

Se simplifica igualmente el mecanismo de las opiniones de las comisiones. Este mecanismo supone que en algún asunto en que una comisión distinta de la principal se considere marginalmente competente o con un interés especial, se permite la remisión de una opinión a la comisión principal (art. 53). Desde la reforma, esta opinión puede tomar la forma de un conjunto de enmiendas que se presenten directamente a la comisión principal, reduciendo así trámites.

Para terminar, se facilita la coherencia de las enmiendas de compromiso, de forma que cuando estas enmiendas se propongan, las peticiones de votación por partes no sean admisibles (art. 174.5).

## 1.2. *Nuevos trílogos*

Uno de los aspectos más destacados de la reforma del Reglamento ha sido la modificación completa del mecanismo de negociación interinstitucional en el seno del procedimiento legislativo. La generalización del procedimiento de codecisión (Gómez-Leal Pérez, 2015: 103)<sup>11</sup>, hoy denominado procedimiento legislativo ordinario, que coloca en el mismo plano a los dos colegisladores,

---

<sup>11</sup> Prueba de la generalización del procedimiento legislativo ordinario, sobre todo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es que en la anterior legislatura (2009-2014) un 89 % de las propuestas de la Comisión se presentaron bajo este procedimiento.

el Parlamento Europeo y el Consejo, ha llevado a una práctica de contactos más o menos formales entre los legisladores aun en las fases más tempranas del procedimiento. El procedimiento legislativo ordinario, tal como figura en los tratados, se estructura en tres fases o «lecturas», pero los legisladores suelen buscar un acuerdo ya en el primera lectura o, en todo caso, antes de llegar a la última fase de la conciliación. De esta forma, se procura que las enmiendas introducidas por el Parlamento cuenten con el acuerdo del Consejo, facilitando de esta forma la conclusión del procedimiento legislativo en la primera lectura. Esta práctica quedó relativamente formalizada en 1999<sup>12</sup>, luego actualizada en 2007<sup>13</sup>, lo que tuvo su reflejo en el Reglamento interno del Parlamento<sup>14</sup>.

La regulación de los trílogos no era satisfactoria. En la práctica, aunque el Reglamento no lo preveía formalmente así, existían dos procedimientos para canalizar los trílogos, el ordinario del art. 73 del Reglamento y uno con la implicación del Pleno en aplicación analógica, y algo forzada, del art. 61 del Reglamento, que estaba diseñado para otro tipo de procedimientos y cuya puesta en marcha resultaba jurídicamente problemática. La aplicación de las normas era, además, heterogénea en función de la comisión parlamentaria competente (Costa *et al.*, 2011: 38). Por otro lado, existía una crítica generalizada en la doctrina a la falta de transparencia de estas negociaciones interinstitucionales (Curtin y Leino, 2017; Rasmussen *et al.*, 2014: 67), y de las que se había hecho eco la defensora del Pueblo<sup>15</sup>.

El procedimiento reformado para las negociaciones interinstitucionales se unifica y se clarifica. La primera fase parte de la iniciativa de la comisión parlamentaria competente, que debe elaborar un informe. Este informe constituye el mandato de negociaciones y se adopta, según la norma ordinaria, mediante mayoría simple. A continuación, la comisión parlamentaria debe votar la decisión de abrir negociaciones con el Consejo. Esta decisión puede adoptarse antes de la primera lectura del Parlamento (art. 69c); antes de la primera lectura del Consejo, en cuyo caso el mandato es adoptado por el

---

<sup>12</sup> Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de co-decisión (DO C 148 de 28 de mayo de 1999, p. 1).

<sup>13</sup> Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de co-decisión (DO C 145 de 30 de Junio de 2007, p. 5).

<sup>14</sup> En este sentido, el informe Guerrero de 25 de septiembre de 2012, sobre la modificación del artículo 70 del Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos (2011/2298(REG)).

<sup>15</sup> Recomendación de la defensora del Pueblo en el caso OI/8/2015/JAS, en la que concluye con una llamada al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión para que aumenten la transparencia de estos procedimientos. Disponible en: <https://goo.gl/DV8juS>.

Pleno (art. 69d); o antes de la segunda lectura por el Parlamento, en cuyo caso el mandato lo constituye la posición del Parlamento en primera lectura (art. 69e). En cualquier caso, es una decisión que requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión de que se trate. Adoptada esta decisión, será anunciada en el Pleno del Parlamento, de modo que grupos políticos o diputados que alcancen el umbral medio (una décima parte de los diputados) puedan solicitar un voto en el Pleno, que podrá confirmar o rechazar la decisión de la comisión parlamentaria de entrar en negociaciones con el Consejo. De esta forma se permite siempre una implicación del Pleno en el momento inicial.

Para acabar, el resultado del trílogo se votará en el Pleno como un conjunto y con preferencia sobre cualquier otra enmienda (art. 59.3). Solo el rechazo del texto provisionalmente acordado dará lugar a que se proceda ulteriormente con el orden de voto ordinario. Además de las novedades procedimentales, se introduce un requisito de publicidad del documento que refleje el resultado de las negociaciones [art. 69f(4)].

La reforma del mecanismo de las negociaciones interinstitucionales sale al paso de gran parte de las críticas que se le habían formulado (Curtin y Leino, 2017), proporcionando mayor transparencia con la publicación del resultado del trílogo, asegurando la posible implicación del Pleno desde las fases iniciales del procedimiento y, a su vez, dando una absoluta preferencia en el orden de voto al resultado del trílogo sobre cualquier otra enmienda.

### 1.3. *Umbrales*

El nuevo sistema de los tres umbrales constituye una simplificación que va más allá del procedimiento legislativo, pero que tiene especial incidencia en este. En lugar de que cada disposición del Reglamento indicara un cierto número de diputados, o de grupos políticos, para activar un determinado procedimiento o etapa, el Reglamento pasa a definir tres umbrales generales, para después remitirse a ellos en cada regla concreta.

De esta forma, los umbrales son (art. 168 bis): (a) «umbral mínimo», la vigésima parte de los diputados que componen el Parlamento o un grupo político; (b) «umbral medio», la décima parte de los diputados que componen el Parlamento, formada por uno o varios grupos políticos o diputados a título individual, o una combinación de ambas posibilidades; (c) «umbral máximo», la quinta parte de los diputados que componen el Parlamento, formada por uno o varios grupos políticos o diputados a título individual, o una combinación de ambas posibilidades.

Este sistema no solo redundante en una mayor simplificación, también refuerza la posición de los grupos políticos, ya que en la práctica estos umbrales

se pueden acreditar con la firma del presidente del grupo. De esta forma, las antiguas fórmulas que se referían antes, con cierta apariencia de anarquía, a distintos requisitos mínimos, en cada caso dando o no un papel a los grupos políticos, quedan reconducidos a unas reglas generales que son las que fijan los umbrales.

#### *1.4. Otros aspectos relativos a la función del Parlamento como legislador*

Finalmente, existen otros aspectos puntuales en los que la reforma se hacía necesaria. Uno de ellos es la norma relativa a la refundición normativa (art. 104). La norma existente hasta ahora había sido objeto de una modificación en 2009 para permitir, cumpliendo un requisito de justificación, que el Parlamento modificara normas objeto de una propuesta de refundición por la Comisión aun en aquellos aspectos o partes que no eran objeto de la propuesta de la Comisión. Ello había provocado una gran resistencia por parte de la Comisión a hacer nuevas propuestas de refundición, lo cual ahora se corrige haciendo absolutamente excepcional que las reformas se refieran a aspectos no cubiertos por la propuesta de la Comisión.

Otro de los puntos que hacían necesaria una reforma se refiere a los poderes del Parlamento en relación con los actos delegados [art. 105(7)]. La norma hasta ahora solo preveía la posibilidad de una revocación de los poderes delegados, ahora se introduce también explícitamente la posibilidad de una extensión tácita de la delegación de poderes.

Finalmente, se aprovecha también la reforma del Reglamento para incorporar las novedades introducidas por el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016<sup>16</sup>.

De esta forma, se perciben en la reforma del Reglamento algunas lecciones de un período de consolidación como colegislador desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el que el procedimiento legislativo ordinario ya es

---

<sup>16</sup> DO L 123 de 12-5-2016, p. 1. Estas novedades incluyen: a) un intercambio de opiniones y declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento y el Consejo sobre la programación interinstitucional anual en la que se establezcan prioridades y objetivos (art. 37.2 del Reglamento y apdo. 7 del Acuerdo interinstitucional); b) la posibilidad de acelerar los procedimientos legislativos, en coordinación con el Consejo y la Comisión (art. 47a del Reglamento); c) se prevé un intercambio de opiniones en caso de que la modificación dé una base jurídica de lugar a la no aplicación del procedimiento legislativo ordinario (art. 63.1a del Reglamento y apdo. 25 del Acuerdo interinstitucional); y d) habrá igualmente un intercambio de opiniones en relación con la programación plurianual (art. 118 bis del Reglamento y apdo. 5 del Acuerdo interinstitucional).

absolutamente central en el proceso decisorio de la Unión. Ello privilegia y clarifica este procedimiento en el Reglamento, y facilita la visibilidad del voto final. Se reformula completamente el procedimiento de negociación interinstitucional, con mayor transparencia, homogeneidad y dando un papel al Pleno desde el primer momento, coherente con la consideración privilegiada que se da a un posible acuerdo a la hora de proceder al voto final. La claridad en la posición del Parlamento como legislativo se completa con el mayor papel de los grupos políticos en esta función. Finalmente, se ajustan aspectos que necesitaban un mejor marco normativo (poderes delegados) y se abandonan antiguas pretensiones que probaron ser contraproducentes (refundición normativa).

## 2. RELACIONES CON LA COMISIÓN

Una de las batallas políticas más importantes desde el punto de vista del equilibrio institucional que ha librado y deberá consolidar el Parlamento Europeo lo constituye el experimento político-constitucional del sistema de los cabezas de lista o *Spitzenkandidaten* (Kocharov, 2014). Pero la elección de la Comisión para la legislatura que empezaba en 2014 también dejó algunas otras novedades tales como el establecimiento de una vicepresidencia con competencias horizontales, los problemas de verificación de las declaraciones de conflictos de interés o cuestiones procedimentales sobre las audiencias a los candidatos a comisarios.

La cuestión más relevante, y más controvertida, que se debatió en esta materia durante la gestación de la reforma del Reglamento fue la modificación del sistema de voto del presidente de la Comisión. Se planteaba pasar del sistema de voto secreto al sistema de voto nominal. Quienes proponían este cambio apelaban a la transparencia y a la necesidad de que los electores conocieran el sentido del voto de sus diputados en una elección tan crucial. Quienes apoyaban el sistema de voto secreto aludían a la necesidad de asegurar la independencia de los diputados, incluso respecto de sus partidos o sus Estados miembros, en una elección tan importante.

La cuestión se saldó con una mayoría de diputados votando a favor del cambio hacia el sistema del voto nominal pero sin alcanzar la mayoría suficiente<sup>17</sup>, que es la mayoría absoluta de los diputados, o sea, 376 votos para aprobar el cambio. El voto es particularmente interesante desde una perspectiva política, dado que si bien algunos grupos se habían posicionado claramente

---

<sup>17</sup> El art. 232 TFUE establece excepcionalmente que la mayoría precisa para modificar el Reglamento interno del Parlamento es la mayoría de los diputados, no la mayoría de los votos, como es la norma general del art. 231 TFUE.

y los diputados dieron muestra de una gran cohesión, tales como el grupo ALDE a favor o PPE en contra, en otros grupos como el S&D o Los Verdes la cohesión fue mínima dando lugar a una situación en que los diputados del grupo estaban divididos en campos prácticamente iguales<sup>18</sup>. Se trataba de una cuestión que iba más allá de los grupos políticos o las ideologías, pero no necesariamente más allá de las tradiciones constitucionales nacionales. Así, por ejemplo, entre los diputados elegidos en Alemania, donde esta cuestión enlaza con la libertad del mandato del diputado que no puede ser objeto de coacción por medio de la publicidad de su voto, hubo una clara mayoría de votos en contra (73 contra 17), mientras en otros Estados miembros donde es más tradicional la publicidad de los votos en esta cuestión, como en Reino Unido, existió una clara mayoría a favor del cambio (59 contra 5). Sea como fuere, fue un puñado de votos el que decantó la balanza sobre la opción de conservar el *statu quo* en el aspecto del Reglamento interno que podría haber sido políticamente el más innovador.

Existen otros aspectos sobre los que sí se han llevado a cabo modificaciones importantes. El proceso de elección de la Comisión presidida por Juncker en 2014 lleva al Parlamento a identificar varios aspectos a mejorar. Una resolución del Parlamento adoptada en 2015<sup>19</sup> planteaba una serie de reflexiones sobre los puntos que necesitaban una intervención.

Ello se ha traducido en una regulación más detallada, pero también en una mayor flexibilidad, que se plasma en el nuevo anexo VI al Reglamento. Los cambios son los siguientes:

- Las audiencias a los comisarios propuestos se verificarán por una o varias comisiones parlamentarias y, si las competencias son horizontales<sup>20</sup>, por la Conferencia de Presidentes.
- El número de preguntas a los comisarios propuestos queda limitada a 25, con una posible pregunta de seguimiento. Esta limitación contribuirá a la eficacia del trámite, ya que un mayor número de preguntas, si bien satisface la voluntad de permitir a un mayor número de diputados intervenir, hace que las respuestas sean menos sustanciales.

<sup>18</sup> Los datos son los siguientes: el Grupo PPE presentó, un 86 % de cohesión; el grupo ALDE un 93 % de cohesión; el grupo S&D, un 26 % de cohesión; y el grupo verde, un 39 % de cohesión (fuente: [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu)).

<sup>19</sup> Informe de 19 de junio de 2015, sobre los procedimientos y las prácticas relativos a las audiencias de los comisarios: lecciones del procedimiento de 2014 (2015/2040(INI)).

<sup>20</sup> Fue el caso, por ejemplo, del vicepresidente Timmermans, con competencias que afectaban a una pluralidad extensa de materias.

- La Comisión parlamentaria de Asuntos Jurídicos examinará las declaraciones de intereses económicos y evaluará si el contenido de la declaración de los comisarios propuestos es fiel y completa y si es posible deducir de ella un conflicto de intereses.
- Se establece la posibilidad de hacer un seguimiento posterior a las declaraciones de intereses económicos, de modo que si se identifica un conflicto de intereses financieros durante el mandato de un comisario, el Parlamento podrá tomar acciones al respecto.
- El mecanismo de evaluación se clarifica, se establecen las siguientes opciones a adoptar por la comisión parlamentaria competente después de las audiencias:
  - a) Si los coordinadores dan su aprobación unánime, habrá una carta de aprobación del comisario propuesto.
  - b) Si los coordinadores rechazan por unanimidad, habrá una carta de rechazo del comisario propuesto.
  - c) Si coordinadores que representen a una mayoría de al menos dos tercios de los miembros de la comisión parlamentaria dan su aprobación, habrá una carta de aprobación si bien con posible mención de opiniones minoritarias.
  - d) Si no hay mayoría de dos tercios para aprobar al comisario propuesto, solicitarán más información mediante nuevas preguntas escritas y de persistir las dudas solicitarán una nueva audiencia resumida.
  - e) Si, aun así, sigue sin alcanzarse una mayoría de dos tercios, se someterá al voto de la comisión parlamentaria la aprobación o rechazo del comisario propuesto.
- Finalmente, se faculta a la comisión competente para que dé un seguimiento a las prioridades y compromisos adquiridos por el comisario propuesto en el momento de su audición.

Hay que tener en cuenta que el Tratado no prevé el voto singular del Parlamento sobre cada uno de los comisarios propuestos, sino solo del Colegio de Comisarios en su conjunto (art. 17.7.3 TUE). Sin embargo, las evaluaciones individuales que hacen las comisiones parlamentarias han probado ser un instrumento de presión muy eficaz, habiendo dado lugar a la retirada o reasignación del comisario propuesto por el presidente electo de la Comisión ante la posibilidad de un voto negativo del Pleno sobre el Colegio de Comisarios (Poptcheva, 2014: 4)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> La amenaza de un voto negativo sobre la globalidad del Colegio de Comisarios por causa de la oposición a la idoneidad de un comisario concreto ha probado ser muy

Estas reformas contribuyen a clarificar el papel del Parlamento en relación con la elección de la Comisión que, como es sabido, se ha incrementado con el Tratado de Lisboa, pero que con estos ajustes se consolida.

La batalla política por hacer de las elecciones al Parlamento Europeo unas elecciones que determinen la presidencia de la Comisión Europea no ha finalizado. La reforma del Reglamento se focaliza sobre otros puntos, no menores, relativos a las relaciones Parlamento-Comisión, tales como el posible veto individual a comisarios propuestos, práctica que parece consolidarse, o la visibilidad del voto de investidura, cuestión que no se consiguió en 2016 pero que apunta a una tendencia hacia la publicidad del voto.

### 3. ORGANIZACIÓN INTERNA

Desde el punto de vista de la organización interna del Parlamento Europeo, hay varias reformas que contribuyen a una consolidación de la posición institucional del Parlamento, con refuerzos tanto a su presidente como a los grupos políticos.

En relación con el presidente, es importante destacar que la reforma del art. 22 relativo a sus poderes clarifica dos elementos. El primero es que su poder, que en ocasiones de controversia jurídica ha sido importante<sup>22</sup>, para declarar la inadmisibilidad de enmiendas por razones de legalidad se extiende ahora también a «otros textos», lo que puede corresponder a otras iniciativas del Parlamento, así como a preguntas parlamentarias. El segundo aspecto es

---

efectiva. En 2004, la oposición a dos comisarios propuestos se saldó con su retirada (fue notable el caso del político italiano 2004 Rocco Buttiglione con en relación a sus opiniones sobre las mujeres y los homosexuales); en 2009, la candidatura de la búlgara Rumiana Jeleva también fue retirada sobre la base de la crítica del Parlamento a sus intereses económicos en el sector; y, finalmente, en 2014, el candidato húngaro Tibor Navracsics fue excluido de la competencia en materia de ciudadanía que Jean-Claude Juncker había pensado asignarle.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el Asunto C-345/95 - Francia/Parlamento, Francia impugnaba el calendario de sesiones adoptado para el año 1996 sobre la base de la infracción de la norma que establecía que se celebrarían los doce períodos de sesiones plenarias mensuales en su sede de Estrasburgo. Uno de los argumentos utilizados por la parte actora se refería a que la enmienda que implicaba una distorsión respecto a dicho precepto debía haber sido declarada inadmisibile por el presidente del Parlamento antes de su voto, argumento que si bien no es considerado explícitamente por la sentencia, sí merece la atención explícita del abogado general Lenz en sus conclusiones presentadas el 4 de febrero de 1997, Francia/Parlamento, asunto C-345/95, ECLI:EU:C:1997:52, apdos. 67 y 68.

que se añade además un párrafo en el que se atribuye expresamente la competencia sobre la seguridad e inviolabilidad de las dependencias del Parlamento. Era importante explicitar esta última competencia, aunque ya se había ejercido por el presidente en la práctica, a la vista de una serie de investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) o de jueces nacionales que se debían llevar a cabo en los edificios del Parlamento.

En relación con los grupos políticos, su reforzamiento, ya constatado últimamente en la práctica del funcionamiento parlamentario (Yordanova, 2011: 602; Hix *et al.*, 2007: 95), contribuye a la consolidación de un sistema parlamentario más coherente y organizado. Ya en la sentencia *Martínez y otros*<sup>23</sup>, el Tribunal de Primera Instancia había advertido, con ocasión del análisis de una posible discriminación de los diputados no inscritos frente a los miembros de los grupos políticos, de que las prerrogativas de los grupos políticos pueden justificarse en tanto en cuanto contribuye a «una medida que se adapta a la organización eficaz de los trabajos y de los procedimientos de la Institución, especialmente con vistas a hacer posible la expresión de voluntades políticas comunes y la consecución de compromisos, los cuales son particularmente necesarios debido al muy elevado número de diputados que componen el Parlamento Europeo, a la excepcional diversidad de culturas, nacionalidades, lenguas y movimientos políticos nacionales que están representados en el mismo y a la enorme diversidad de sus actividades, así como al hecho de que, a diferencia de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo no se caracteriza por la dicotomía tradicional mayoría/oposición», así como para el desempeño de las funciones legislativas del Parlamento, y porque «permite trascender los particularismos políticos locales y promover la integración europea a la que aspira el Tratado»<sup>24</sup>.

La reforma de 2016 avanza en esta consolidación de los grupos políticos. Ello en primer lugar porque ocupan un papel muy relevante en el mecanismo de los umbrales al que hemos aludido anteriormente. En segundo lugar, con relación a su papel en la composición de las comisiones parlamentarias.

El art. 199 establecía que los miembros de las comisiones serían determinados por el Parlamento (el Pleno) a propuesta de la Conferencia de Presidentes, órgano en que los grupos políticos están representados. La reforma hace que, teniendo en cuenta el tamaño de cada comisión parlamentaria y peso de cada grupo político en la misma, ahora corresponde a los grupos políticos determinar su composición, esto es, los diputados concretos que

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de octubre de 2001, *Martínez y otros/Parlamento*, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, EU:T:2001:242.

<sup>24</sup> Apdos. 146, 147 y 148.

formarán parte de cada una de ellas. El cambio parece, a simple vista, meramente cosmético, porque de todas formas el pleno venía simplemente a ratificar la propuesta que los grupos hacían a través de la Conferencia de Presidentes. En una lectura más detenida del cambio y a la luz de la escasa fidelidad que algunos diputados han mostrado en ocasiones para su grupo, el cambio es muy trascendente. En efecto, hasta la fecha no era extraño que algún diputado cambiara de grupo político o pasara a ser no inscrito durante el curso de la legislatura. Puesto que su «membresía» a una u otra comisión parlamentaria era decisión del Pleno, mantenía la titularidad el propio diputado individual mientras su grupo anterior «perdía» un puesto de diputado en esa comisión parlamentaria y por tanto peso relativo en las decisiones de la misma. Este desequilibrio se solventaba con arreglos complejos, como el aumento en el número absoluto de miembros de la comisión parlamentaria para devolver al grupo perdedor su peso, lo cual no era óptimo. El nuevo sistema impide esta situación, de modo que el diputado que produce baja en su grupo político perderá automáticamente su titularidad en la comisión de que fuera miembro. La modificación del art. 199 va a suponer un acicate para una mayor lealtad y cohesión en los grupos políticos, que redundará posiblemente en una mejora de la lógica del sistema de partidos a nivel europeo (Denti, 2013).

Finalmente, se introduce una clarificación necesaria relativa al momento de la disolución de los grupos políticos. Hasta 2016 no estaba determinado con claridad el momento en que un grupo político dejaba de existir. En la práctica, había ocurrido que los grupos más pequeños, que en un momento dado perdían algún diputado, caían por debajo de los requisitos mínimos (veinticinco diputados de siete Estados miembros) para seguir funcionando, pero a los pocos días recuperaban a otro que les hacía alcanzar de nuevo el umbral. La duda sobre si el grupo había continuado existiendo durante este íterin o por el contrario se había extinguido, «renaciendo» a los pocos días, o incluso horas, daba lugar a una incertidumbre sobre cuestiones administrativas tales como las partidas presupuestarias atribuidas a grupos o la vigencia de los contratos con su personal a cargo. El nuevo párr. 6a del art. 32 hace superar estas dudas. Una vez se dejan de cumplir los requisitos para la existencia del grupo, este goza aún de un período de gracia cuyo límite temporal se fija con el anuncio del presidente en Pleno<sup>25</sup>. De esta forma, la disolución tiene una suspensión temporal de sus efectos hasta que se haga el anuncio en Pleno, o, dicho de otro modo, este anuncio tiene efectos retroactivos al día siguiente de que las condiciones dejaron de reunirse. Con

---

<sup>25</sup> Hay doce sesiones plenarias al año (en Estrasburgo) a las que se añaden algunas otras sesiones plenarias en Bruselas (miniplenos), lo que lleva aproximadamente a un plazo de entre dos y tres semanas entre una sesión de plenos y la siguiente.

este sistema, se da al grupo la oportunidad de reorganizarse y volver a reunir el número mínimo si puede hacerlo en cuestión de unos días.

Además del refuerzo a grupos y presidente, hay algunas pequeñas novedades en los criterios para la elección de cargos internos del Parlamento. Así, el art. 15 incorpora los criterios del equilibrio geográfico y el equilibrio de género en la elección del presidente, vicepresidentes y cuestores (criterios que son aplicables igualmente a comisiones parlamentarias y delegaciones interparlamentarias). Con anterioridad se hacía referencia al criterio de la pluralidad política (que se mantiene) y a la representación de los Estados miembros, sustituida ahora por la referencia quizá más oportuna al equilibrio geográfico. El criterio de la diversidad, de género en este caso, sí se introduce con más fuerza vinculante, en relación con las mesas de las distintas comisiones parlamentarias. En efecto, se introduce en el art. 204 la obligación de que ninguna de las mesas de una comisión parlamentaria esté integrada por miembros (una presidencia y cuatro vicepresidencias) del mismo sexo. Una limitación adicional que se introduce, en este caso en relación con las delegaciones interparlamentarias, consiste en que un máximo de un tercio de los miembros de una delegación parlamentaria no podrán ser diputados elegidos en un mismo Estado miembro (art. 212)<sup>26</sup>.

La mejora en el papel de los grupos en el funcionamiento del Parlamento es notable en virtud de la reforma del Reglamento, si bien esta es una tendencia ya advertida desde la ciencia política europea desde hace unos años (Hix *et al.*, 2007: 95). Este es un elemento fundamental en la creación de un espacio de debate político europeo (Eriksen, 2005: 342), que haga superar el criterio «nacional» como preponderante en la representación que se atribuye a los diputados europeos y que finalmente les haga merecedores del título de «representantes de los ciudadanos de la Unión»<sup>27</sup>.

#### 4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS

El régimen jurídico de los diputados viene dado por el estatuto de los diputados del Parlamento Europeo<sup>28</sup>. Ahora bien, hay disposiciones del

---

<sup>26</sup> Esta limitación puede parecer injustificada, pero un ejemplo concreto demuestra que no lo es. Así, la delegación interparlamentaria relativa a las relaciones con Moldavia tenía un número de diputados inusitadamente alto elegidos en Rumanía.

<sup>27</sup> Art. 14(2) del Tratado de la Unión Europea. En contraste con la redacción del anterior art. 190 del Tratado de la Comunidad Europea que aludía a los «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad».

<sup>28</sup> Decisión del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (2005/684/CE, Euratom) (DO L 262 de 7.10.2005, p. 1).

Reglamento que completan este marco jurídico y aportan algunas novedades, muchas de las cuales se relacionan con las iniciativas del Parlamento en relación con la transparencia de las instituciones<sup>29</sup> y que por medio del Reglamento el Parlamento se autoimponen.

Es en este sentido que se encuadra la adición de un párr. 1a en el art. 11 por el que se establece que los diputados deben adoptar la práctica sistemática de reunirse únicamente con los representantes de intereses que estén inscritos en el registro de transparencia<sup>30</sup>. Si bien es un paso más en la transparencia de las a veces controvertidas reuniones con los lobistas, no se establece una obligación con criterios absolutos. En efecto, una obligación absoluta podría ser contraria al libre mandato de los diputados establecido en el Acta Electoral de 1976<sup>31</sup>.

También en esta dirección de prácticas voluntarias pero incentivadas se inscribe la huella legislativa incluida en el art. 4 del Código de Conducta de los diputados, que forma parte como anexo del Reglamento interno. Así, se indica que los ponentes de determinado informe podrán enumerar voluntariamente los representantes de intereses externos que hayan sido consultados sobre cuestiones relacionadas con el asunto del informe en la exposición de motivos del mismo.

En el Código de Conducta hay algunas otras modificaciones importantes, como son la prohibición de desarrollar actividades retribuidas de lobby relacionadas con el proceso de decisión de la Unión (una prohibición general de actividades retribuidas de los diputados fue puesta sobre la mesa, si bien finalmente no fue adoptada). Para los antiguos diputados, el desarrollo de estas actividades de *lobby* deberá ser comunicado al Parlamento. Por lo demás, se hacen más detalladas las obligaciones relativas a la declaración de intereses financieros de los diputados.

La otra gran reforma que se formula desde el punto de vista de las obligaciones de los diputados se refiere al régimen de sanciones. Así, el art. 11 que determinaba las normas de conducta se completa con la obligación de que los

---

<sup>29</sup> Informe del Parlamento Europeo de 30 de marzo de 2017 sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión (2015/2041(INI)) - Comisión de Asuntos Constitucionales - ponente: SvenGiegold.

<sup>30</sup> Acuerdo de 16 de abril de 2014 entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea (DO L 277 de 19.9.2014, p. 11).

<sup>31</sup> Art. 6.1 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal y directo (DO L 278 DE 8.10.1976) (76/787/CECA, CEE, Euratom).

diputados se abstengan de adoptar un lenguaje o un comportamiento difamatorio, racista o xenófobo, así como de desplegar pancartas o carteles. En caso de que se use dicho lenguaje, se introduce la novedad de que el presidente podrá decidir que se suprima la grabación audiovisual de los debates en que el mismo haya sido utilizado.

En la legislatura actual el número de sanciones impuestas sobre la base de declaraciones de este cariz ha aumentado considerablemente, lo que próximamente dará lugar a que el Tribunal General se pronuncie sobre el régimen de disciplina parlamentaria y los límites a la libertad de expresión de los europarlamentarios<sup>32</sup>.

Por otro lado, el régimen de las sanciones se endurece. El art. 166 se modifica para triplicar el límite máximo de las sanciones hasta ahora existentes, consistentes en la pérdida del derecho de dietas de estancia<sup>33</sup> hasta treinta días (antes era de diez días) y la suspensión de la participación en las actividades parlamentarias también hasta treinta días (antes era igualmente un máximo de diez días), con la salvedad del derecho al voto en el plenario, que resulta intangible. A estas sanciones se añade la posibilidad de prohibición de que el diputado represente al Parlamento en una delegación interparlamentaria o en otro foro interinstitucional, durante un período máximo de un año; así como, en caso de vulneración de la confidencialidad, limitación de los derechos de acceso a información clasificada o confidencial también durante un período máximo de un año. Finalmente, estas sanciones pueden duplicarse en caso de reincidencia y se publicarán en la página web del Parlamento.

En este sector, se aprecia una voluntad de poner coto a las críticas a la falta de transparencia en el trabajo de los diputados, en especial en el marco de sus relaciones con lobistas (Dionigi, 2017: 16), pero ello entra en tensión con una idea de «libre mandato parlamentario» que aparece en el derecho primario y, por tanto, sería prevalente en caso de conflicto directo. Por ello, las fórmulas de incentivar el comportamiento transparente se imponen a obligaciones vinculantes, al menos en este momento. En lo que sí se aprecia un mayor rigor es en el régimen de disciplina parlamentaria: a la vista de la experiencia que el Parlamento, se encuentra desprovisto de instrumentos de defensa frente a ataques a su reputación de parte de algunos diputados que gozan, naturalmente, de inmunidad parlamentaria frente al exterior.

---

<sup>32</sup> Recurso interpuesto el 2 de noviembre de 2016 - Korwin-Mikke/Parlamento (Asunto T-770/16), y Recurso interpuesto el 2 de junio de 2017 - Korwin-Mikke/Parlamento (Asunto T-352/17), ambos pendientes de sentencia.

<sup>33</sup> En la actualidad, aproximadamente de 300 euros al día.

## 5. PARLAMENTARISMO Y OTRAS NOVEDADES

Además de las funciones del Parlamento como legislador y en el control del ejecutivo de la Unión, existe otra pluralidad de acciones del Parlamento que podemos encuadrar bajo la noción genérica de parlamentarismo y que en esta reforma resultan también afectadas para adaptarse a nuevos tiempos.

Así ocurre con las declaraciones escritas del art. 136 del Reglamento, que eran una rémora de un anterior Parlamento que apenas legislaba y que se veía obligado a expresar su voluntad política mediante este tipo de declaraciones de carácter menos relevante que el papel de legislador. La reforma de 2016 entierra este instrumento.

Las propuestas de resolución del art. 133 del Reglamento se limitan. A partir de la reforma se restringen a un máximo de una al mes por diputado y con un mayor control por parte del presidente de si verdaderamente cumplen con los criterios de su admisibilidad, como que se circunscriben al ámbito de actividad de la Unión pero que a la vez no sean objeto de un procedimiento legislativo pendiente.

También en el sentido de agilizar el funcionamiento de las sesiones plenarias se limitan las intervenciones en Pleno para proponer modificar la agenda o hacer mociones de procedimiento. Si anteriormente toda propuesta era seguida de una intervención de un diputado a favor y otra de otro diputado en contra, ahora se simplifica el trámite de forma que haya solo una intervención de un diputado en contra, en el entendido de que quien la propone ya habla en favor de la propuesta. En esta misma lógica se inscriben la limitación de las explicaciones orales del voto (limitadas ahora a tres por sesión para cada diputado; art. 183), así como la limitación de las solicitudes de voto nominal en pleno (un máximo de cien por grupo político por sesión parlamentaria; art. 180).

Más relevante quizá es la novedad tomada del parlamentarismo alemán del debate de actualidad a petición de un grupo político (*AktuelleStunde* del Bundestag alemán). Ello consiste en que se reservarán una o dos fracciones de tiempo de al menos sesenta minutos cada período de sesiones para debates sobre un tema de actualidad de gran interés para la política de la Unión Europea. Cada grupo político tendrá la facultad de proponer un tema de actualidad de su elección para al menos un debate de ese tipo al año, en función de una distribución equitativa a determinar por la Conferencia de Presidentes. No obstante, esta facultad de los grupos políticos tiene la limitación (en previsión de propuestas políticamente inaceptables por parte de los grupos en los extremos del arco parlamentario) de que la Conferencia de Presidentes, mediante una supermayoría de 4/5 partes en voto ponderado, pueda rechazar una propuesta de un grupo político.

También se modifica la norma relativa al turno de preguntas orales a la Comisión. El engorroso sistema anterior de sorteo es sustituido por un sistema más ágil en el que el tiempo de palabra no está predeterminado y que confiere al presidente en ejercicio de la sesión la facultad de dar la palabra equitativamente a los representantes de las distintas tendencias políticas (y Estados miembros). Las preguntas tienen un límite temporal de un minuto para ser formuladas y de dos minutos por parte del comisario para ser respondidas, con una posible pregunta adicional de seguimiento.

En este ámbito, tiene interés también destacar que las preguntas escritas a la Comisión se limitan a veinte por diputado por período de tres meses, pudiendo indicar un pregunta prioritaria al mes. Con ello se acaba con la anterior limitación que establecía excepciones poco claras para las preguntas de urgencia. Se incluye la posibilidad de que un diputado apoye la pregunta escrita de otro.

Además de ello se introducen nuevos instrumentos de control a la Comisión, en la formulación de las denominadas interpelaciones menores y mayores, inspiradas en el derecho parlamentario alemán. Añadidas en los nuevos arts. 130a y 130b, estas interpelaciones consisten en preguntas escritas realizadas por una comisión parlamentaria, un grupo político o, como mínimo, el 5 % de los diputados que componen el Parlamento y que piden información sobre cuestiones específicas al Consejo, a la Comisión o al alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El presidente llevará a cabo un control sobre su admisibilidad. En el caso de las interpelaciones mayores, la pregunta podrá ser acompañada por una exposición de motivos y, además, la respuesta escrita podrá dar lugar a un debate en Pleno.

Finalmente, otras novedades que se relacionan con otros ámbitos concretos son las siguientes. Un procedimiento relativo a las iniciativas ciudadanas que no hayan fructificado en una respuesta por parte de la Comisión. Un deseo que el Parlamento ya había expresado en una resolución de 2015<sup>34</sup> y que ahora se materializa en el art. 211.8 del Reglamento es la posibilidad de organizar un encuentro con la entidad organizadora de la iniciativa ciudadana y, si se estima pertinente por la comisión parlamentaria competente, la petición formal a la Comisión para que formule una propuesta en virtud del art. 46 del Reglamento y del art. 225 del TFUE.

Las reglas relativas al derecho de petición también se modifican sustancialmente. Así, se clarifican y refuerzan las condiciones de admisibilidad de las peticiones, se faculta para el tratamiento conjunto de varias peticiones de conte-

---

<sup>34</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)).

nido similar y se regulan específicamente las visitas de información (*fact-finding missions*). Estas últimas deben elaborar un informe de misión a cargo del jefe de la delegación seleccionado y con una recomendación final. Caben enmiendas a la recomendación final pero no a la exposición de los hechos que se realice en la propuesta de informe de misión.

La visibilidad pública del Parlamento en los debates políticos del momento es una cuestión casi existencial para el Parlamento Europeo. En un momento en que es perceptible un debate a nivel europeo más politizado y menos en clave nacional (Hoeglinger, 2016: 3), la voluntad del Parlamento de constituir uno de los foros principales en un incipiente espacio «europeo» de debate (Lucarelli *et al.*, 2011: 201) es crucial. Sin exagerar la importancia en términos de visibilidad política de estos cambios operados en el Reglamento del Parlamento, sí pueden observarse como manifestación de esta voluntad.

#### IV. CONCLUSIONES

En un momento de relativo estancamiento en la integración europea desde un punto de vista constitucional, tiene su importancia observar los cambios que se han introducido mediante el instrumento, «menor» desde una perspectiva constitucional, pero políticamente muy relevante y revelador de la voluntad de la institución que mejor encarna la democracia europea, como es el Reglamento del Parlamento Europeo. Esta reforma ha sido la más importante hasta la fecha en el Reglamento del Parlamento, tanto por su profundidad como por su amplitud.

Estos cambios afectan en primer lugar al papel del Parlamento como legislador, consolidando y simplificando su labor en el procedimiento legislativo ordinario, que se ha generalizado. Más allá de las lecturas previstas del procedimiento legislativo, la legislación europea nace en muchos casos de los llamados acuerdos interinstitucionales a los que el nuevo Reglamento da una regulación nueva. Esta regulación de los trílogos pretende ser homogénea, transparente y con apoyo desde el principio del Pleno, o al menos mejorar en estos aspectos la práctica hasta este momento. Es también más clara la participación, posible, del Pleno desde el primer momento pero también la preferencia que se da a estos acuerdos en caso de que se produzcan, a la hora del voto final.

La reforma también afecta al Parlamento en su función de control al ejecutivo de la Unión. Si bien es todavía una cuestión pendiente de determinar en qué medida el Parlamento Europeo es determinante en la elección del presidente de la Comisión, ha sabido utilizar su fortaleza política para ir más allá del texto de los tratados, no solo en relación con la presidencia de la

Comisión, sino también con relación a la composición del Colegio de Comisarios. Este último aspecto resulta elaborado particularmente por la reforma del Reglamento.

También en el resto de aspectos de su funcionamiento el Parlamento cambia con esta reforma de su Reglamento. Consolidando su cohesión y potenciando su visibilidad política, mejora el papel de los grupos parlamentarios, una tendencia que ya había sido observada en el funcionamiento práctico reciente. Además, exige mayores requisitos de los diputados al completar su Código de Conducta, donde se aprecia aún una fase de transición en la que el equilibrio entre la transparencia y el respeto al «libre mandato» de los diputados todavía no se ha determinado definitivamente, pero donde parece que la primera consideración va ganando peso progresivamente. Finalmente, el nuevo Reglamento deja atrás rémoras de su antigua impotencia (los tiempos de la «asamblea» de funciones consultivas), como las declaraciones escritas, y adopta prácticas parlamentarias más dinámicas inspiradas en sistemas parlamentarios nacionales, como los debates de actualidad o las interpelaciones, que le darán más visibilidad como foro de los debates políticos europeos.

En definitiva, la reforma del Reglamento refleja al Parlamento Europeo como una institución fuerte y coherente, como verdadero poder legislativo, como actor que aspira a determinar el rumbo político de la Unión, como foro de discusión en un espacio político cada vez más «europeo».

## Bibliografía

- Álvarez Macías, M. V. (2015). El euroescepticismo en el Parlamento europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura (2014-2019)? *Cuadernos Europeos Deusto*, 52, 67-99. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-52-2015pp67-99>.
- Clinchamps, N. (2006). *Parlement Européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Corbett, R., Jacobs, F. y Shackleton, M. (2011). *The European Parliament*. London: John Harper.
- Costa, O., Dehousse, R. y Trakalová, A. (2011). *La codécision et les «accords précoces»: Progrès ou détournement de la procédure législative?* Notre Europe. Disponible en: <https://goo.gl/b2pu24>.
- Curtin, D. y Leino, P. (2017). In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn. *Common Market Law Review*, 54 (6), 1673-1712.
- De Witte, B., Trechsel, A. H., Damjanovi, D., Hellquist, E., Hien, J. y Ponzano, P. (2010). *Legislating after Lisbon: New Opportunities for the European Parliament*.

- Firenze: European Union Democracy Observatory (EUDO). Disponible en: <https://goo.gl/qbQgEc>.
- Denti, D. (2013). Do the Groups in the European Parliament Really Forma Party System? En E. Kuźelewska y D. Kloza. *Elections to the European Parliament as a challenge for democracy*. Białystok: University of Białystok.
- Dionigi, M. K. (2017). *Lobbying in the European Parliament - The Battle for Influence*. Cham: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42688-4>.
- Donnelly, B. y Bigatto, M. (2008). *The Institutions of the Enlarged European Union-Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781848443785.00011>.
- Eriksen, E. O. (2005). An Emerging European Public Sphere. *European Journal Social Theory*, 8 (3), 341-363. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1368431005054798>.
- Gómez-Leal Pérez, M. (2015). El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura. *Cuadernos Europeos Deusto*, 52, 101-118. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-52-2015pp101-118>.
- Hix, S., Noury, A. G. y Roland, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491955>.
- Hoeglinger, D. (2016). *Politicizing European Integration. Struggling with the Awakening Giant*. Basingstoke: Palgrave.
- Judge, D. y Earnshaw, D. (2008). *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-07775-2>.
- Lindner, J., y Rittberger, B. (2003). The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions. Revisiting Historical Institutionalism. *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 445-473.
- Kocharov, A. (2014). This time it's different Constitutional complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement. *Berlin e-Working Papers on European Law*, 95.
- Kreppel, A. (2003). Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, 10 (6), 884-911. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176032000148351>.
- Lucarelli, S., Cerutti, F. y Schmidt, V. A. (2011). *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*. Oxon: Routledge.
- Maurer, A. (2007). The European Parliament between Policy-Making and Control. En B. Kohler-Koch y B. Rittberger (eds.). *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (pp. 75-101). Lanham, MD/Oxford/Tokio: Rowman & Littlefield.
- Müller Gómez, J. y Wessels, W. (2015). The EP Elections 2014 and their consequences. A Further Step towards EU Parliamentarism? *Cuadernos Europeos Deusto*, 52, 39-66. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-52-2015pp39-66>.
- Nickel, D. (2016). Wahl- und Kreationfunktionen des Europäischen Parlaments: unter besonderer Berücksichtigung der Einsetzung der Kommission. *Europa-*

- recht*, 51 (1), 28-55. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2016-1-28>.
- Peterson, J. y Shackleton, M. (2012). *The Institutions of the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Poptcheva, E. M. (2014). *Parliamentary Hearings of the Commissioners-designate. A decisive step in the investiture process of the Commissioners-designate*. Brussels: European Parliament. Disponible en: <https://goo.gl/QQhSRf>.
- Rasmussen, A., Burns, C. y Reh, C. (2014). *Legislative Codecision in the European Union: Experience over Twenty Years and Implications*. Oxon: Routledge.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2015). ¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario? *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 21, 99-127.
- Steunenberg, B. y Thomassen, J. (2002). *The European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (1996). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Yordanova, N. (2011). The European Parliament: In need of a theory. *European Union Politics*, 12 (4), 597-617. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1465116511417188>.