



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

LA CODECISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

AUTORA

**Eddy De La Guerra,
docente de la Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador**

Quito, 2015

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su *Boletín Informativo Spondylus*, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra. Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

LA CODECISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

1.- La Codecisión. Breve acercamiento conceptual

El procedimiento denominado *codecisión* ha permitido a los organismos comunitarios interactuar en la construcción del derecho derivado comunitario en el marco de la Unión Europea. El poder de la toma de decisiones se fundamenta en la cooperación entre organismos comunitarios; cabe aclarar que todo proceso de integración inicia con objetivos comerciales y visiones económicas de por medio, sin embargo la meta cumbre en la Unión Europea ha sido siempre la pacificación de Europa, lo que conlleva un fin de orden político intrínsecamente concebido. En esa medida la codecisión es uno de los principales instrumentos adoptados por la Unión Europea para alcanzar tanto las metas obvias de creación de derecho comunitario, como de cooperación en el marco supranacional e intragubernamental.

Siendo la Unión Europea ejemplo de integración supranacional, podría colegirse que el procedimiento de codecisión marca la pauta que diferencia a la UE con otros procesos similares de integración como el de la Comunidad Andina CAN, donde los organismos actúan separadamente y el papel del Parlamento es mínimo, cuando de hecho no forma parte del proceso de construcción del derecho comunitario; la UE por su parte ha democratizado la formación del ordenamiento jurídico y le ha dado al Parlamento un papel preponderante, sin descuidar los intereses intragubernamentales latentes en diversos organismos vinculados.

La codecisión fue concebida con el objeto de intervenir en el proceso normativo para la adopción de actos jurídicos vinculantes es decir reglamentos y decisiones¹.; “el procedimiento de codecisión constituye una profundización del procedimiento de cooperación; mientras que en éste el Consejo puede imponerse por unanimidad sobre los dictámenes del Parlamento Europeo, en el procedimiento de codecisión, en su forma contemplada en el Tratado de Amsterdam, existe un «equilibrio de armamento» entre el Consejo y el Parlamento”²

Concretizando, existe cierta dificultad en definir a la *codecisión*, no puede decirse que sea un mecanismo más de legislación comunitaria, esa afirmación tan precaria se aleja considerablemente de la importancia de su ejecución, tampoco pueda colegirse que sea el pilar fundamental de la integración normativa por cuanto se estaría sacando del panorama legislativo un cúmulo de actuaciones de las comunidades cuya concreción se manifiesta a través de una norma comunitaria. En ese sentido cabe afirmar que la codecisión, es un mecanismo implementado en el marco de la Unión Europea por el cual mediante la cooperación entre organismos comunitarios y a través de un procedimiento reglado, permite la lectura, discusión, aprobación y modificación del derecho comunitario derivado dentro del marco de sus competencias.

2.- Función de la Codecisión. Evolución normativa.

El procedimiento de codecisión fue instaurado como mecanismo para la adopción de normativa en el año 1993 mediante el Tratado Unión Europea en lo relativo al artículo 251 del Tratado Comunidad Europea TCE, su inclusión no está identificada con la terminología expresa de “mecanismo de codecisión”, esta acepción se deduce del texto normativo con relación a una actividad reglada en la cual se cuenta mandatoriamente con la participación en cooperación de los organismos comunitarios competentes; dicha acepción ha sido adoptada por la doctrina y se ha mantenido solidamente en el diario accionar de la Unión Europea.

Andrew Olesti Rayo manifiesta que “en relación a las materias que son objeto de dicho procedimiento en el TCE conviene diferenciar entre, las materias que estaban previstas originalmente en el TCEE, y que se refieren a la consecución del mercado interior; y las nuevas materias sobre las que la Comunidad asume competencias, que se circunscriben a las políticas comunitarias”³. El autor aborda la temática explicando que el mecanismo de codecisión a partir del TUE se aplica a aspectos sobre los que ya se utilizaba el procedimiento de cooperación, un ámbito específico que resalta es además del ya mencionado “mercado interior” el relativo a “la libre circulación de personas”.

“En el tratado de la Unión Europea se prevé la aplicación de procedimiento de Codecisión, entendido como “el procedimiento contemplado por el artículo 189 B del TCE”, el artículo 100 A del TCE relativo a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con el objetivo del establecimiento y funcionamiento del mercado interior, con las mismas limitaciones y excepciones que se previeron en el Acta Única Europea. Así como a los mismos supuestos relativos a la libre circulación de trabajadores (artículo 49 del TCE); y a los mismos aspectos relativos al derecho de establecimiento, esto es los contemplados en los artículos 54.2, 56.2, 57.1, y 57.2 del TCE)”⁴. Los artículos citados por el autor hacen referencia a normativas emitidas con relación al régimen especial para los extranjeros en asuntos de orden público, salud y seguridad pública, reconocimiento de títulos y finalmente sobre el acceso y ejercicio de actividades asalariadas.

En cuanto a la normativa relativas a las nuevas materias sobre las que la Comunidad asume competencias “el procedimiento de Codecisión se aplica a ciertos aspectos relativos a políticas comunitarias que no estaban previstos originalmente por el TCEE, y que se incorporaron al entrar en vigor el Acta Única”⁵, así como también aquellos ámbitos que entraron en vigencia con el Tratado de la Unión Europea⁶.

El Tratado de Lisboa suscrito el 13 de diciembre de 2007 por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea en la ciudad de Lisboa cede en honor de cual lleva su nombre, cumple con la función primordial de sustituir a la Constitución para Europa que fracasó en el año 2004.

Lisboa le otorga a la Unión Europea una personería jurídica internacional propia; se debe aclarar que con anterioridad a este tratado la Unión actuó siempre en compañía o como yo prefiero verlo “al amparo” de la personería jurídica de la “Comunidad” compuesta por los organismos de integración y representada por la Comisión.

Junto con la acreditación de personería jurídica a la Unión Europea se incorporaron reformas de orden legislativo y el mayor beneficio que recibió el Parlamento fue adquisición de nuevas competencias, que a su vez se concretizó en la ampliación de las materias objeto de codecisión; la importancia en este aumento de potestades legislativas que el Parlamento adquirió junto con el Consejo está en la naturaleza de las mismas, por cuanto son relativas a asuntos correspondientes a nuevas áreas políticas, que comportan a su vez la mayoría de las cuestiones a normar, dejando fuera de la codecisión exclusivamente aquellos asuntos que por su naturaleza intrínseca se identifican con procedimientos especiales.

Con lo dicho a partir del Tratado de Lisboa el procedimiento de codecisión deja de ser un mecanismo más para la adopción de actos normativos y se instaura como el procedimiento ordinario en la adopción de nueva normatividad. Al afirmar que se convierte en el procedimiento “ordinario”, no debe tomarse este término a la ligera o en su significado más precario; por el contrario, se deberá entender como el procedimiento estándar de la normativa en relación a su trascendencia e importancia.

3.- Naturaleza jurídica de la Codecisión.

Previo el análisis de la naturaleza jurídica de la codecisión, es indispensable, realizar un ejercicio analítico similar en cuanto a los organismos comunitarios que intervienen en dicha actividad decisoria, por cuanto solo cuando se tenga absoluta certeza sobre el papel que juega cada uno de los entes intervinientes se podrá descifrar la naturaleza misma de la codecisión.

Así encontramos en primer lugar a la Comisión identificada por autores como Klaus-Dieter Borhardt como el motor de la política de la Comunidad. A este organismo le corresponde presentar propuestas al Consejo para las normativas comunitarias, de ahí que en palabras del autor “en ella se originan todas las acciones comunitarias”, dicho organismo representa un interés *supranacional* por cuanto actúa en razón de las necesidades comunitarias, su prioridad no son los Estados en forma independiente, como si lo es la comunidad. En ese sentido le corresponde la *iniciativa normativa* y dependerá del Consejo y del Parlamento acoplar los respectivos intereses a aquellos que motivaron la iniciativa.

El segundo interviniente en la codecisión es el Consejo de la Unión Europea, un organismo cuya principal misión es su activa intervención el proceso normativo. Este organismo representa los intereses de los estados miembros y esta conformado por los representantes designados por cada Estado; además, quienes deberán estar investidos con capacidades plenas para representar, obligar y comprometer a su representado. La naturaleza de este organismo es *intragubernamental* por cuanto los intereses representados no son los de la Comunidad sino los de cada Estado.

Finalmente, encontramos al Parlamento Europeo, organismo *supranacional* que ostenta la función decisoria dentro de sus múltiples facultades, para su accionar no solo cuenta con el procedimiento legislativo de codecisión, sino también con otros procedimientos como el de la consulta o el de cooperación, sin embargo dada la naturaleza de las decisiones que requieren la intervención de la codecisión, se puede afirmar que la misma es la más relevante.

El parlamento es un organismo que representa la máxima manifestación de democracia y soberanía popular, bien sea que los Estados designen a sus representantes parlamentarios directamente por votación popular o a través de los organismos legislativos de cada Estado, su presencia en el Parlamento (no solo para efectos de la UE, sino en el marco de todo proceso de integración) se identifica directamente con la voluntad soberana de los ciudadanos de Europa, de ahí que los intereses que priman en el Parlamento sean los *supranacionales* a partir de su potestad normativa, es aquí donde la comunidad y sus superiores consignas encuentran elementos de concretización. “Esta afirmación parlamento-potestad legislativa no se da de forma inmediata en el caso del Parlamento Europeo, que no gozó de atribuciones normativas hasta la reforma llevada a cabo por el Acta Única Europea”⁷.

Existiendo en el mecanismo de codecisión la intervención de la Comisión que representa los intereses *supranacionales* manifestados a través del *derecho de iniciativa*, pasando por el papel *intragubernamental* del Consejo de la Unión Europea, que representa la voz de los estados y expresa las necesidades de cada uno de ellos en el marco de la comunidad; e incluyendo la poderosa participación del Parlamento como organismo *supranacional* encargado de hacer escuchar la voz de Europa y sus ciudadanos, se debe aclarar que la naturaleza del procedimiento de codecisión va mas allá de definirla como mecanismo supranacional o mecanismo intragubernamental; es en su caso un proceso híbrido producto de una mixtura de intervenciones donde todos los intereses son escuchados.

Este mecanismo híbrido al que hacemos referencia, como ya se afirmó anteriormente responde a un procedimiento reglado que profundiza la cooperación entre organismos

comunitarios. Explicar en detalle el procedimiento de codecisión no es el objeto de este estudio, con el mismo se ha planteado el fin concreto de analizar la naturaleza y evolución del procedimiento; sin embargo para aclarar lo pertinente diremos que para su ejecución se requiere un máximo de tres lecturas.

La primera lectura la realiza el Parlamento a partir de una propuesta de la Comisión enviada simultáneamente al Consejo y a los Comités consultivos, este organismo delibera el contenido y alcance de la propuesta y emite un dictamen que se socializa al Consejo. El entramado interno el Consejo lo dejaremos por fuera sin olvidar por supuesto que en esta etapa se podrán presentar dictámenes de “entidades” con competencia (Ej. CSE y CDR). Dos variantes para la aprobación del proyecto pueden presentarse durante esta etapa, la primera en caso de que el Parlamento no hubiese enmendado la propuesta de la Comisión y la misma sea aprobada por el Consejo; y la segunda si habiendo enmiendas parlamentarias el Consejo las acepta con lo cual el acto jurídico queda aprobado.

Por otro lado, con o sin enmiendas el Consejo puede no aprobar la propuesta con lo cual entra en ejecución la segunda lectura del Parlamento, que esta vez deberá contar con la posición común del Consejo tomada por mayoría común cualificada que considera la propuesta original de la Comisión y los respectivos dictámenes tanto del mismo Parlamento en primera lectura, como de los comités intervinientes. Con la lectura de la posición común del Consejo en el Parlamento, se puede aprobar expresamente mediante dictamen aprobatorio o tácitamente por la no pronunciación parlamentaria dentro de los tres meses subsiguientes; se puede rechazar totalmente la posición común mediante mayoría absoluta, con lo cual el acto normativo concluye en forma negativa; o finalmente pueden efectuarse enmiendas a la posición común que deberán correr traslado tanto a la Comisión como al Consejo.

El Consejo podrá manifestar una nueva posición común aceptando la totalidad de las enmiendas parlamentarias, no debe olvidarse en este punto que la Comisión puede emitir un dictamen positivo lo cual no representa un problema para el Consejo; o puede la Comisión manifestarse negativamente en relación a las enmiendas por cuanto la naturaleza de su propuesta original podría haberse perdido en el camino normativo, si bien este dictamen negativo no coarta el acto normativo, si le impone la limitación al Consejo de aprobar con unanimidad; de no haberla se convocará a través de la Presidencia del Consejo al Comité de Conciliación cuyo objetivo es adoptar una posición común que contenga la voluntad manifestada a través de un compromiso tanto del Consejo como del Parlamento.

Aprobada la posición común a través de la intervención del Comité de Conciliación se requiere de la aprobación del Consejo y se procede con la tercera lectura en el Parlamento que deberá manifestarse dentro de tres semanas, por cuanto la propuesta del Comité contiene un compromiso entre Consejo y Parlamento una posición contraria de la Comisión ya no causa efecto negativo en el Consejo que requerirá de mayoría cualificada excepto que en razón del Tratado por la naturaleza de la materia a normar se requiera de la unanimidad y remitirá al Parlamento que requiere de mayoría absoluta para aprobar; caso contrario fracasa el proceso normativo y no se adopta el acto⁸.

No puede olvidarse que con el tratado del Lisboa se instaura el sistema de alerta temprana por el cual los Parlamentos nacionales pueden pronunciarse sobre el contenido de las propuestas de la Comisión antes de que el proyecto sea socializado al Consejo, de tal forma en que estos puedan pronunciarse sobre el alcance del proyecto con relación al principio de subsidiaridad

“El artículo 6 de este Protocolo, primero de los que regula el innovador sistema de alerta temprana, por el cual todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos

podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo europeo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del consejo y de la comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.”⁹.

“Uno de los objetivos marcados por el tratado de Lisboa es conseguir una Europa más cercana a los ciudadanos y con mayor transparencia. Para ello, el Parlamento Europeo consigue mayor protagonismo a través de nuevas competencias legislativas, presupuestarias y en la adopción de acuerdos internacionales. Pero lo más novedoso es que los Parlamentos nacionales también pasan a formar parte del entramado institucional en el marco del procedimiento legislativo, contribuyendo directamente al proceso europeo de toma de decisiones. [...] El artículo 4 introduce el deber de la comisión de transmitir sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la unión (consejo de Ministros y Parlamento Europeo), acompañados de la “hoja de subsidiariedad”, preceptiva desde el tratado de Ámsterdam, en la que se fundamenta y justifique la necesidad de impulsar una acción a nivel supranacional”¹⁰.

Con el breve análisis procedimental me he de ratificar en que la naturaleza de mecanismo es *híbrida*, no únicamente solvento mi parecer en el mero hecho de la participación de organismos de diversa naturaleza, sustento mi afirmación en el hecho fundamental de que el derecho comunitario está siempre en construcción y la naturaleza mixta de la codecisión deviene de la interacción de los organismos comunitarios que a partir de su propia naturaleza coadyuvan a defender el interés comunitario que está constituido sobre la base del interés nacional, ningún proceso de integración deberá sacrificar la intragobernabilidad en favor de la supranacionalidad, en ese sentido la codecisión mantiene el equilibrio apropiado entre ambas, la democratización del proceso a través del Parlamento en representación del pueblo europeo se fusiona armónicamente con el interés intragubernamental, siendo este último elemento garantista de la protección de la soberanía de los Estados miembros en sus manifestaciones internas y externas, de tal forma que la codecisión en sí misma representa una mixtura de conciernas de multiplicidad de objetivos racionalizados en una máxima supranacional.

¹ Originalmente para la creación de reglamentos y decisiones junto con el mecanismo de codecisión se concibió también el mecanismo de **consulta y el de cooperación**, siendo el más relevante el objeto del presente estudio por cuanto reprenda la máxima expresión de democratización y cooperación supranacional e intragubernamental.

² Klaus-Dieter Borchardt, *El ABC del Derecho Comunitario*. Texto original redactado por el Dr. finalizado en septiembre de 1999 Quinta edición. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas Pág. 78.

³ Andrew Olesti Rayo. El Ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea. Barcelona. Pg. 138-139

⁴ Andrew Olesti Rayo. Obra citada Pág. 140

⁵ *Ibidem*

⁶ En forma sucinta los ámbitos sujetos a codecisión son: prohibición de la discriminación por motivos de nacionalidad (artículo 12 del Tratado CE); la flexibilidad del ejercicio del derecho de residencia (apartado 2 del artículo 18 del Tratado CE); las medidas relativas a la libre circulación (artículo 40 del Tratado CE); las medidas relativas a la garantía de la seguridad social en el ejercicio de la libre circulación (artículo 42 del Tratado CE); las directivas relativas a la puesta en práctica de la libertad de establecimiento (apartado 2 del artículo 44 y apartado 1 del artículo 47 del Tratado CE); la realización de la libre prestación de servicios (artículo 55 del Tratado CE); la política de transportes (apartado 1 del artículo 71 y artículo 80 del Tratado CE); la creación del mercado interior (artículo 95 del Tratado CE); la política social, incluidas las medidas relativas a la igualdad de trato entre los sexos (artículos 137, 141 y 148 del Tratado CE); las medidas de desarrollo en materia de formación profesional y general (artículo 149 del Tratado CE), en el ámbito cultural (artículo 151 del Tratado CE) y en la sanidad (artículo 152 del Tratado CE); las acciones

específicas destinadas a la protección de los consumidores (artículo 153 del Tratado CE); las directrices y proyectos de interés común para la realización de las redes transeuropeas (artículo 156 del Tratado CE); los fondos regionales (apartado 1 del artículo 162 del Tratado CE); la ejecución de programas de investigación (apartado 2 del artículo 172 del Tratado CE); la prosecución de los objetivos en materia de protección del medio ambiente contemplados en el artículo 174 del Tratado CE (apartado 1 del Tratado CE); las medidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo (artículo 179 del Tratado CE); la adopción de principios generales para el acceso a los documentos (principios generales de transparencia, artículo 280 del Tratado CE); las medidas para la elaboración de estadísticas (artículo 285 del Tratado CE) y, finalmente, la constitución de un organismo de vigilancia independiente para la protección de datos (artículo 286 del Tratado CE). Detalle citado en Klaus-Dieter Borchardt, *El ABC del Derecho Comunitario*.

⁷ Esperanza Gómez Corona. "El Parlamento Europeo. Por fin un poder legislativo en la Unión Europea" en *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa*. Editorial Aranzandi. Navarra. 2004. En Pág. 255

⁸ El procedimiento completo se analiza a profundidad en el texto de Klaus-Dieter Borchardt, *El ABC del Derecho Comunitario* en la obra ya citada, para mayor acercamiento normativo se recurrirá al artículo 251 y demás concordados del Tratado de la Comunidad Europea y subsidiariamente en lo que corresponda de acuerdo a la naturaleza de materia a normar al texto consolidado del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión 2010

⁹ José Manuel Martín Cortez. *El Tratado de Lisboa y las regiones*. Universidad Pablo de Olavide. Revista de Estudios Regionales nº 86, I.S.S.N.: 0213-7585 (2009), PP. 266

¹⁰ José Manuel Cortés Martín. Obra citada. Pg. 266