

Nº 33
Primer trimestre 2023

Gablex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 33. Marzo 2023

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y
REDALYC**

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA: EL PARLAMENTO EUROPEO
D^a María Barahona Migueláñez..... 17

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS
D^a Diana Asín Olano.....61

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19. RELACIONES DE DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA
D^a Ana Leonor Ruiz Castillo.....125

LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA EXCLUSIÓN DEL ÁMBITO DE LA NORMA FORAL DE CONTRATACIÓN DE DETERMINADOS NEGOCIOS SOBRE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ACUERDOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA DE MEDICAMENTOS.
D. Francisco José Negro Roldán205



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL I+D+I.
MENCIÓN ESPECIAL A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54
DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO
D^a Bárbara Lucía Romojaro Alonso.....281

EL DESBORDAMIENTO DEL LEGISLADOR ESPAÑOL EN
TORNO A LA MATERNIDAD SUBROGADA
D. Ángel Corredor Agulló.....313

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA UNIÓN EUROPEA REGULA INTERNET: CONTENIDOS,
TRANSPARENCIA Y ALGORITMOS EN LA NUEVA DSA
D. Salvatore Gabriele.....389

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL JUICIO DE VIABILIDAD DE LA OFERTA INICIALMENTE
INCURSA EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD, PESE A
LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA, NO PUEDE
CONVERTIRSE EN UN ACTO DE FE CIEGA
D. Jaime Pintos Santiago
D^a. María Dolores Fernández Uceda.....479

RECENSIÓN DE LIBROS

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO
Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

Autor: D. Jaime Pintos Santiago

Autor recensión: D. José Antonio Moreno Molina.....491

BASES DE PUBLICACIÓN..... 498



EDITORIAL

En el número 33 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a uno de internacional, una reseña de jurisprudencia, y una recensión de un libro, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título "La democracia representativa en el nivel europeo de gobernanza: el parlamento europeo".

El futuro de la democracia europea trabajo en palabras de su autor pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Diana Asín Olano que aborda exhaustivamente "La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos"

A continuación, D^a Ana Leonor Ruiz Castillo realiza con brillantez un análisis jurídico de "La actividad parlamentaria durante la pandemia covid-19".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

D. Francisco José Negro Roldán analiza minuciosamente “La competencia de la comunidad foral en materia de contratación pública y la exclusión del ámbito de la norma foral de contratación de determinados negocios sobre servicios jurídicos y de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos”. El autor enfatiza en la naturaleza de la competencia foral, cualitativamente diferente de las de mero desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas de régimen común y en sus consecuencias. Se compara la competencia en materia de contratos con la que Navarra tiene en materia de función pública, y se aplica la doctrina que sobre esta última estableció el Tribunal Constitucional.

A continuación, D^a Bárbara Lucía Romojaro Alonso aborda un tema de máximo interés como es “La contratación pública en el ámbito del I+D+I. mención especial a la disposición adicional 54 de la ley de contratos del sector público” con el objetivo de aportar claridad en la aplicación práctica de la misma.

El último artículo de la sección nacional corresponde a D. Ángel Corredor Agulló que trata otro tema de máxima actualidad como es el “El desbordamiento del legislador español en torno a la maternidad subrogada” desde una perspectiva jurisprudencial, legal y doctrinal.

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Salvatore Gabriele sobre “La unión europea regula la internet: contenidos, transparencia y algoritmos en la nueva DSA”.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, tratan con



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

claridad y brillantez “El juicio de viabilidad de la oferta inicialmente incurra en presunción de anormalidad, pese a la discrecionalidad técnica, no puede convertirse en un acto de fe ciega”

Por último, la Revista se cierra con una reseña de un exquisito libro sobre “Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública” de D. Jaime Pintos Santiago. El autor de la reseña es D. José Antonio Moreno Molina.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA: EL PARLAMENTO EUROPEO

D^a María Barahona Migueláñez

Letrada de las Cortes de Castilla-La Mancha

Resumen: El Parlamento Europeo se configura como elemento necesario de la democracia representativa en el nivel europeo, habiendo sido objeto de un progresivo reforzamiento en sus funciones, hasta situarse como colegislador, en pie de igualdad con el Consejo.

Esta institución, que representa a los ciudadanos europeos, constituye la esencia del valor democrático en el que se asienta la Unión Europea. El Parlamento Europeo, que cumple importantes funciones, tanto desde el punto de vista legislativo, como de control, viene a materializar dicha democracia representativa en el ámbito de la Unión, sin perjuicio de ser combinada con ciertos elementos de democracia directa, en aras de alcanzar mayores cotas de democratización.



El futuro de la democracia europea pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos.

Abstract: The European Parliament is configured as an essential element of the representative democracy at the European level. Its functions have been widened since it has been shaped as a co-legislator, on an equal footing with the Council.

This institution, which represents the European citizens, constitutes the essence of the democratic value on which the European Union is based. The European Parliament, which fulfills important functions, both from a legislative and control point of view, concretizes the above-mentioned representative democracy at the Union level, which is combined with certain elements of direct democracy in order to achieve higher levels of democratization.

The future of European democracy needs to maintain the same level of representative democracy improving other aspects such as the promotion of local democracy and the connection with European citizens.

Palabras clave: Parlamento Europeo, democracia representativa, democracia directa, ciudadanía europea, democracia de proximidad.



Key words: European Parliament, representative democracy, direct democracy, citizenship, local democracy.

Sumario

I.INTRODUCCIÓN II. EL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA. III. APORTACIONES GENERALES DEL TRATADO DE LISBOA IV. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA V. DÉFICITS DEMOCRÁTICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA VI. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA COMO INSTRUMENTOS DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EUROPEA. VII.CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar el elemento parlamentario y la democracia representativa



en el nivel europeo de gobernanza, en el contexto de la gobernanza multinivel derivada de la pertenencia a la Unión Europea. La crisis democrática que viene arrastrando la Unión Europea y la desafección de la ciudadanía europea hacia el nivel europeo de gobernanza, justifican el actual interés en realizar un estudio sobre el Parlamento Europeo, como elemento institucional de democracia representativa, sin perjuicio de ser combinada con ciertos elementos de democracia directa. El objeto del trabajo se centra, por tanto, en la institución representativa de los ciudadanos en el conjunto de la Unión; esto es, el Parlamento Europeo. Esta institución constituye la esencia del valor democrático en el que se asienta la Unión Europea¹, pero también los propios ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros².

¹ El artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), dentro del título II, relativo a las Disposiciones sobre los principios democráticos, explicita que la Unión se fundamenta en la democracia representativa y reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la vida democrática de la Unión. La dicción literal del artículo 10 establece "1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.(...)3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos".

² El artículo 1.1 de la Constitución española de 1978 establece que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. A continuación, en el apartado segundo dispone



<http://gabilex.castillalamancha.es>

El complejo entramado competencial e institucional que se deriva de la pertenencia a la Unión Europea, genera múltiples interrelaciones tanto entre instituciones europeas, como con las instituciones estatales y regionales, así como en relación con los propios ciudadanos europeos, que también cuentan con canales directos de comunicación con las instituciones europeas. Éstos últimos constituyen mecanismos de democracia directa, que vienen a reforzar la democracia en el nivel europeo de gobernanza.

El futuro de la democracia europea pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad³ y la conexión con los ciudadanos europeos.

que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

³ A la llamada *democracia de proximidad*, mencionada de forma más o menos expresa en el artículo 10.3 del TUE, antes transcrito, contribuyen de una forma muy activa las Asambleas Legislativas regionales europeas, organizadas en la CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas regionales de Europa), fundada el 7 de octubre de 1997 en Oviedo. Estas Asambleas Legislativas también representan a la ciudadanía de los diferentes Estados miembros, pero de una forma muy cercana a los propios ciudadanos. La CALRE reúne a setenta y cuatro presidentes de las asambleas legislativas regionales europeas: los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, las regiones italianas, los estados federados alemanes y austriacos, las regiones portuguesas del Azores y de Madeira, Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido,



II. EL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

En los años cincuenta del pasado siglo, y en el contexto de la recuperación europea tras la II Guerra Mundial, Francia, por influencia y presión de Estados Unidos, tuvo que asumir el liderazgo de este incipiente proceso de construcción del proyecto que es hoy la Unión Europea. Y para ello, Francia tuvo que superar sus reticencias hacia Alemania, comenzando a articularse un bloque franco -alemán que ha resultado decisivo en el avance del proceso de integración europeo. Bajo este liderazgo de Francia, se impulsó el proyecto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El camino no fue sencillo, pues Robert Schuman, ministro de asuntos exteriores francés, sabía de las dificultades para que dicha comunidad, como instrumento de integración, llegase a fructificar. En el éxito del modelo fue decisiva la figura de Jean Monnet, que, valiéndose de sus buenas relaciones con políticos norteamericanos, supo convencer a Robert Schuman de las oportunidades que se abrían para Francia. En efecto, Monnet consiguió integrar la financiación que proporcionaría el Plan Marshall, y, por otro lado, un nuevo escenario de relaciones políticas y económicas con Alemania que permitiría a la industria siderúrgica francesa acceder al suministro de carbón alemán. De esta forma, surgió un

Aland en Finlandia y las comunidades y regiones de Bélgica. Después de años de encuentros bilaterales y multilaterales.



modelo de integración económica sectorial, dando lugar a la conocida como *Declaración Schuman*, de 9 de mayo de 1950, que marcó el inicio del proceso de construcción europeo (Fernández Navarrete, 2018: 73).

El proceso de construcción europea ha sido calificado por la doctrina como aperturista en dos dimensiones: externa e interna. En efecto, Europa ha venido experimentando un doble aperturismo: externo, mediante la adhesión de nuevos Estados, e interna, con la consecución de nuevos Tratados que iban haciendo avanzar el proyecto común, ampliando competencias y reorganizando la estructura institucional⁴. Más allá de la posible incorporación de nuevos socios, es un proyecto regional europeo que en la actualidad aglutina a veintisiete miembros, tras la salida del Reino Unido el 31 de enero de 2020⁵.

⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "*Tratado de Lisboa 2007*" Estudio preliminar, Real Instituto Elcano, 2008.

⁵ En virtud del artículo 50.1 del TUE todo Estado miembro, de acuerdo con sus normas constitucionales, puede retirarse de la Unión Europea. En base a esta cláusula Reino Unido celebró el 23 de junio de 2016 un referéndum popular en el que venció el sí a la salida, comenzando un agónico proceso para acordar la retirada que finalmente se produjo el 31 de enero de 2020, existiendo un breve plazo para negociar la relación comercial que habría de regir en el futuro. Para ello se conformaron dos equipos negociadores. Por parte de Reino Unido el equipo negociador fue dirigido por David Frost, y por parte de la Unión, la dirección, que después se desgranaría en negociaciones sectoriales, se dirigió por Michel Barnier. La idea era llegar, al menos, a un acuerdo de mínimos, que revistiera la forma de acuerdo de libre comercio, con un intento de acuerdo en las cuestiones más espinosas como pesca,



Entre las instituciones que se crearon por el Tratado del Carbón y del Acero (en adelante CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951 y que expiró el 23 de julio de 2002, se encontraban la Alta Autoridad, la Asamblea Común, un Consejo Especial de Ministros y un Tribunal de Justicia.

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan, por tanto, a la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El Tratado de la CECA, en su artículo 20, contemplaba una Asamblea Común compuesta por "los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad", que estaba regulada en el Capítulo II del Tratado Constitutivo de la organización.

La Asamblea se componía de ochenta y siete miembros, delegados de los Parlamentos nacionales, designados por éstos de acuerdo con procedimientos determinados por los propios Estados miembros. Aunque sus atribuciones eran en gran parte consultivas, habida cuenta de que no podía adoptar legislación vinculante, sí estaba facultada, sin embargo, para aprobar una moción de censura contra la Alta Autoridad, que podía plantearse únicamente durante el período de discusión del Informe

agricultura, y la frontera con Irlanda del Norte, pues, de lo contrario, serían aplicables los aranceles de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acuerdo que finalmente se negoció está siendo muy cuestionado por Reino Unido que unilateralmente está planteando continuos pulsos a la Unión Europea. Esta cláusula, se ha acuñado en la doctrina como "exit clause", *Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, Gabilex nº 6 Junio 2016, pág. 6, accesible en www.gabilex.jccm.es.



General Anual que la Alta Autoridad presentaba a la Asamblea. Ésta última debía aprobar la respectiva moción con el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes y votantes que representaran a la mayoría de los miembros de la Asamblea. En caso de aprobarse, todos los miembros de la Alta Autoridad cesarían en sus funciones⁶.

Posteriormente, el 25 de marzo de 1957, fueron firmados los Tratados que creaban la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante, EURATOM), así como una Convención relativa a las instituciones comunes a ambas Comunidades y a la CECA que comprendía: la Asamblea, el Tribunal de Justicia y el Consejo Económico y Social. Por tanto, con la entrada en vigor de ambos tratados el 1 de enero de 1958, la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se amplió a la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica; esto es, al conjunto de las tres Comunidades. Estaba integrada por ciento cuarenta y dos miembros y su sesión constituyente tuvo lugar el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo, siendo designada con el nombre de "*Asamblea Parlamentaria Europea*". Los miembros de la nueva Asamblea común serían designados por los Parlamentos nacionales, de entre sus miembros, de acuerdo con el procedimiento establecido por cada uno de ellos. La Asamblea Parlamentaria todavía en este momento seguía siendo un órgano sin iniciativa

⁶ FUENTETAJA PASTOR, J., "El proceso de integración europea", en VV. AA, *Derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 21 y Artículo 24 Tratado CECA.



legislativa, aunque uno de sus principales cometidos era el control político del Consejo y la Comisión. En un momento posterior, a partir del 30 de marzo de 1962, pasó a llamarse "*Parlamento Europeo*"⁷, siendo la denominación que mantiene en la actualidad esta institución que encarna los intereses de los ciudadanos europeos.

Más adelante, durante el Consejo Europeo de Bruselas del 12 y 13 de julio de 1976 se acordó un cambio en el método de elección, de manera que los integrantes de la Cámara pasarían a ser elegidos directamente por los ciudadanos. Ello supuso un hito histórico en el reforzamiento del carácter democrático de la institución⁸. Mediante Acta aprobada por el Consejo de Ministros, el 20 de septiembre de 1976, se formalizó el tránsito a este nuevo modelo de Asamblea. Esta nueva Asamblea tendría cuatrocientos diez escaños, resultando compatible el doble mandato; por un lado, como miembro del Parlamento Europeo, y, por otro lado, como miembro de un Parlamento estatal. La Decisión y el Acta relativos a la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo se firmaron el

⁷ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., *Historia (...), op.cit* pág.97.

⁸ MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 259, apuntan que la intervención de la ciudadanía en las elecciones al Parlamento Europeo hace de la Unión Europea una organización internacional basada en los principios de democracia representativa y en el pluralismo político.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

20 de septiembre de 1976 en Bruselas⁹. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, entró en vigor en julio de 1978¹⁰, celebrándose las primeras elecciones los días 7 y 10 de junio de 1979.

Hasta 1979, por tanto, los Diputados europeos eran designados entre los Diputados nacionales. Por esta vía se articulaba la participación directa de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Este vínculo directo se rompió con las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo, momento a partir del cual se configuró como una institución independiente y autónoma de los distintos Parlamentos nacionales de los Estados miembros¹¹.

⁹ Modificado por las Decisiones del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002 (DOCE, de 21 de octubre de 2002, L283).

¹⁰ El Acta, que contiene las reglas de fondo aplicables a las elecciones europeas, presenta la naturaleza jurídica de acuerdo internacional, formando parte del Derecho originario.

¹¹ MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones (...)*, *op.cit* pág. 260, destacan cómo el mandato de los Diputados europeos entre 1952 y 1979 consistía en una representación de segundo grado, abocando al doble mandato, de manera que se vinculaba el mandato europeo a la permanencia como parlamentario nacional. A partir de 1979, y en desarrollo de la propia previsión de los Tratados fundacionales, donde se contemplaba la evolución hacia un sistema de elección directa, por sufragio universal, se asumió, mediante la Decisión y el Acta de 1976, el principio democrático de la elección directa de representantes mediante sufragio universal directo.



Considero que este giro hacia la elección directa por parte de los ciudadanos ha sido un paso fundamental en el camino hacia la construcción de la identidad común europea, junto con el reconocimiento jurídico que posteriormente se hizo de la ciudadanía europea, así como, en definitiva, mediante el proceso de integración política y no meramente económica¹². Que los ciudadanos participasen directamente en la elección de sus representantes en el nivel europeo, representa, desde mi punto de vista, un hito histórico en la legitimación democrática de lo que es hoy la Unión Europea. Ello no significa que la institución no gozase de legitimidad democrática hasta ese momento, pues, en definitiva, participaban delegaciones de parlamentarios nacionales, elegidos, a su vez, en sus respectivos Estados. Por lo tanto, lo que se produce a partir de ese momento es un reforzamiento de esa legitimación, al ser directa y expresamente elegidos para ese cargo y no para otro. En definitiva, se consolidaba el papel del Parlamento Europeo¹³ como institución de las

¹² MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones (...)* *op.cit* pág. 259 concluyen, sin lugar a dudas, que la participación de la ciudadanía en el Parlamento Europeo hace de la Unión Europea una organización singular, fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político. La opción por el principio democrático se debió a la convicción de que la integración europea tiene que asentar sus cimientos en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, que hiciese realidad, a partir de la participación ciudadana, el establecimiento de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos, que en un pasado estuvieron divididos.

¹³ Artículo 10.1 TUE.



Comunidades que representaba a los ciudadanos europeos, y, por ende, el principio de democracia representativa en el nivel europeo. Pero también venía a poner en valor el propio proyecto comunitario, que iba tomando músculo respecto de la mera integración económica y de los intereses estrictamente nacionales.

El número de los Diputados se fue modificando conforme se incrementó el número de países que se integraron en la actual Unión Europea. Pero la evolución del Parlamento Europeo y su consolidación como institución capital en el equilibrio de poderes de la Unión, no se ha centrado sólo en el modelo de elección y en el número de miembros, sino que se ha extendido también a un aumento progresivo de sus competencias. El primer paso en este sentido se sitúa en la sustitución de las aportaciones de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad¹⁴, pues ello comportó la

¹⁴ CUENCA GARCÍA, E y NAVARRO PABSDORF, M., "El presupuesto comunitario" en *Lecciones de Economía de la Unión Europea*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2019, págs. 124 - 125 mencionan que, tanto la CEE, como EURATOM, presentaron presupuestos menos supranacionales que el de la CECA, pues desde un primer momento se nutrieron de contribuciones directas de los Estados miembros. Coexistían un presupuesto operativo de la CECA y el presupuesto general de las Comunidades Europeas, hasta que, en 1967, y como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Fusión de ejecutivos de 8 de abril de 1965, se asumió un presupuesto único para las Comunidades Europeas. Posteriormente, por Decisión 243/70, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones de los Estados miembros, se fijó un sistema de recursos propios con fundamento en las exacciones agrícolas, los derechos arancelarios y el IVA.



primera ampliación de las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo, cuyo alcance se concretó en el Tratado de Luxemburgo, firmado el 22 de abril de 1970. El 22 de julio de 1975 se firmó en Bruselas un segundo Tratado relativo a esta misma cuestión, por el que se reforzaban las competencias del Parlamento Europeo¹⁵. Posteriormente, con el Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986, se fortaleció el papel del Parlamento en algunos ámbitos legislativos, mediante la introducción del procedimiento de cooperación¹⁶, e,

¹⁵ FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., en *Historia (...) op.cit.*, pág. 115, subraya cómo para dotar a las Comunidades de recursos propios era preciso reforzar las competencias presupuestarias del Parlamento, pues, hasta ese momento, su papel había sido meramente consultivo. Si bien en la Decisión de 1970 se acometió este aspecto, no fue hasta 1975 cuando se modificaron determinadas disposiciones financieras que determinaron un reparto de responsabilidades entre el Consejo y el Parlamento Europeo, de manera que, a partir de esa fecha, la autoridad presupuestaria fue compartida entre el Consejo y el Parlamento Europeo. En efecto, a partir del anteproyecto diseñado por la Comisión, el Consejo sería competente para pronunciarse sobre los gastos obligatorios, los derivados de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de los mismos, y, por su parte, el Parlamento se pronunciaría sobre los no obligatorios, que eran esencialmente de carácter administrativo.

¹⁶ El procedimiento de cooperación fue introducido por el Acta Única Europea, siendo ampliado a casi todos los ámbitos legislativos con el Tratado de Maastricht, suponía que el Consejo debía tomar en consideración en segunda lectura las enmiendas parlamentarias aprobadas por mayoría absoluta, en la medida en que la Comisión las hubiese aceptado. Con la



<http://gabilex.castillalamancha.es>

igualmente, sometió los Tratados de adhesión y de asociación a su dictamen de conformidad.

El Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, que estableció la Unión Europea, marcó un punto de inflexión en la evolución del Parlamento Europeo en la línea de ejercer la función de colegislador, introduciendo el procedimiento de codecisión para determinados ámbitos legislativos y ampliando el procedimiento de cooperación a otros. Otro paso importante en la evolución histórica del Parlamento Europeo, en este caso referido al reforzamiento de la función de control político sobre el Ejecutivo de la Unión, fue la atribución de la facultad de aprobar la composición definitiva de la Comisión.

El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, supuso un nuevo impulso en la expansión competencial del Parlamento Europeo, mediante la ampliación del procedimiento de codecisión a la mayor parte de los ámbitos legislativos y la reforma de dicho procedimiento. Con ello, entiendo que se consolidó el Parlamento como institución capital en el mantenimiento del equilibrio de poderes en el nivel de la Unión, convirtiéndose en órgano colegislador con el Consejo. Al someter a su aprobación previa el nombramiento del presidente de la Comisión, se reforzó aún más su control sobre el Ejecutivo¹⁷.

entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 el procedimiento de cooperación desapareció definitivamente.

¹⁷ FUENTETAJA PASTOR, J., "El proceso (...) op.cit. pág. 32, señala el matiz de reforma institucional que supuso el Tratado de Ámsterdam. Así, si bien tuvo escasa incidencia desde el punto de vista competencial, introdujo el mecanismo de las



El Tratado de Niza expandió aún más el alcance del procedimiento de codecisión. Dicho Tratado, que modificó el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunos actos conexos, se firmó el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Este Tratado, centrado en torno a la reforma de la estructura institucional de la Unión para hacer frente a los retos de la futura ampliación, supuso una nueva extensión de las competencias legislativas y de supervisión del Parlamento Europeo. Por su parte, en relación con el Consejo, se incrementaron los supuestos de votación por mayoría cualificada a nuevos ámbitos.

III. APORTACIONES GENERALES DEL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y se sustituye el de la Comunidad Europea por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007, ha incorporado importantes innovaciones. Precisamente porque constituye el Derecho de la Unión vigente, antes de pasar a analizar sus aportaciones en relación con el Parlamento Europeo, conviene ofrecer algunas pinceladas del encuadramiento del conjunto del proyecto

cooperaciones reforzadas para que los Estados pudieran colaborar de forma más estrecha entre ellos, pero, sobre todo, se centró en la búsqueda de legitimación democrática, potenciando el Parlamento Europeo, convirtiéndolo en colegislador, mediante un procedimiento de codecisión en el que el Consejo no puede soslayar la posición del Parlamento.



europeo a la luz de la redacción actual de los Tratados, así como una breve mención a las principales aportaciones de este importante Tratado.

En efecto, la radiografía actual de la Unión Europea proviene del año 2007 en que se firma el Tratado de Lisboa, declarándose en el artículo 1 TUE que la Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el TFUE, que tienen el mismo valor jurídico, sucediendo a la Comunidad Europea. Por tanto, como destacan MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS¹⁸, la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa, no es una realidad *ex novo*, ni un nuevo proceso de integración; sigue siendo una organización internacional que asume todo el acervo de integración y sucede a la Comunidad Europea, puesto que la realidad política, jurídica, económica y social sobre la que se sustenta, son los logros conseguidos por las antiguas Comunidades europeas y los avances obtenidos en los antiguos pilares de seguridad, justicia e interior y de política exterior y seguridad común.

Su naturaleza jurídica es la de una organización internacional *sui generis*, que conforme al artículo 47 TUE, ostenta personalidad jurídica internacional, y que se construye a partir de Estados democráticos y sus ciudadanos, de los que recibe competencias para alcanzar objetivos comunes.

En el TUE se concentran los principios básicos del sistema institucional y competencial de la Unión Europea, así como aspectos específicos, como la acción exterior de la Unión o las cooperaciones reforzadas. Por su parte, el TFUE, como una especie de desarrollo del

¹⁸ MANGAS MARTÍN, A, y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones (...) op.cit* págs. 46-47.



TUE, pero con el mismo rango jurídico, recoge las políticas europeas, la regulación de las fuentes del Derecho de la Unión Europea, así como el sistema institucional y orgánico de la Unión. Junto a ellos, y con el mismo rango, se encuentran 37 protocolos anejos a ambos Tratados. Entre ellos cabe destacar, por su relevancia para el hecho regional, el Protocolo nº 2 relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, o el del del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A colación de la mención al Derecho primario de la Unión, se debe subrayar también el valor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que, si bien no ha sido incorporada a los Tratados, el artículo 6.1 TUE se remite a ella y establece que “tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”, aunque ello no supone una ampliación competencial de la Unión Europea¹⁹.

Desde el punto de vista institucional, el Tratado de Lisboa, además de reforzar el papel de los Parlamentos, introduce otra novedad importante; ha

¹⁹ LÓPEZ CASTILLO, A., “Estudio introductorio”, en A. López Castillo (coord.), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 57, apunta que si bien el balance de la jurisprudencia del TJUE en relación con los preceptos de la Carta es mejorable, y más allá de controversias dialécticas entre supremos intérpretes, bien se integre formalmente la ius fundamentalidad de la Carta y de los derechos reconocidos, bien se siga manteniendo como criterio hermenéutico sin más pretensiones, en cualquier caso, este autor concluye que es un “parámetro de ius fundamentalidad en el complejo espacio en el que sus jurisdicciones confluyen”.



elevado al Consejo Europeo como verdadera institución, al que dota de un presidente permanente. Por su parte, como destaca FUENTETAJA PASTOR, la Comisión se ha visto reforzada en su papel de "*Ejecutivo europeo*" al ser la única posible destinataria de la delegación de competencias del legislador y de competencias de ejecución, en relación con los actos jurídicos europeos, en detrimento de los Estados miembros, a los que se reconoce explícitamente la competencia primaria u originaria de ejecución del Derecho de la Unión Europea, codificando el principio de administración indirecta²⁰.

Respecto al sistema de fuentes, si bien se ha tenido que renunciar a una denominación más ambiciosa, como leyes europeas, que evocaba más los sistemas legales de los Estados, sí se ha acuñado la expresión "*actos legislativos*", manteniendo, eso sí, la tipología tradicional que distingue entre Reglamentos, Directivas, y Decisiones. Estos tipos de actos jurídicos de Derecho derivado pueden ser, tras el Tratado de Lisboa, *actos legislativos* en sí, cuando provienen del propio legislador europeo, también pueden revestir la forma de *actos delegados*, cuando los Reglamentos, Directivas o Decisiones son adoptados por la Comisión en virtud de una delegación de la competencia por el legislador, o *actos de ejecución*, cuando los actos jurídicos de la Unión, atribuyen competencias de ejecución a la Comisión, o excepcionalmente, al Consejo.

Realizada esta visión panorámica de lo que política y jurídicamente ha supuesto el Tratado de Lisboa, procede analizar las aportaciones de este Tratado en

²⁰ FUENTETAJA PASTOR, J., "El proceso (...) op.cit pág. 35.



relación con la reforma institucional del Parlamento Europeo, objeto de estudio en este apartado.

IV. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

La regulación del Parlamento Europeo se contiene, por un lado, en el artículo 13.1 TUE, donde al enumerar las instituciones que conforman la arquitectura institucional de la Unión, se menciona al Parlamento Europeo. Por su parte, el artículo 14 TUE, regula su composición, fijando el número máximo de Eurodiputados en setecientos cincuenta, con una asignación mínima a cada Estado miembro de seis Diputados, y sin que, como máximo, un Estado pueda superar más de noventa y seis escaños. Se contempla que será el Consejo Europeo, por unanimidad, a propuesta del Parlamento Europeo, el que fijará la concreta composición dentro de esos límites. Se contempla también dentro de este Tratado, de carácter constitucional, que su elección será por un mandato de cinco años, por sufragio universal, directo, libre y secreto. En cuanto a las autoridades del Parlamento Europeo, tanto la Presidencia, como la Mesa, serán elegidos de entre los Eurodiputados. Por otro lado, también el TFUE se refiere al Parlamento Europeo, dentro de los artículos 223 a 234 TFUE, presidiendo la sexta parte del Tratado, relativa a las disposiciones institucionales y financieras, así como el propio título I, sección primera, dónde se ubican dichos preceptos.



A la luz de la redacción introducida por el Tratado de Lisboa, tanto en el TUE, como en el TFUE, se está en disposición de afirmar que se ha producido una ampliación adicional importante, tanto de la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo, como de la aplicación del procedimiento de codecisión, extendido ahora a unos cuarenta y cinco nuevos ámbitos legislativos, convirtiendo este "procedimiento legislativo ordinario" en el procedimiento de toma de decisiones más utilizado, incluyendo todos los ámbitos de actuación importantes del TFUE²¹.

También se puede colegir que el Tratado de Lisboa ha reformado la posición institucional del Parlamento Europeo, reforzándolo²². Esto es así en relación con la

²¹ Artículo 294 TFUE, antiguo artículo 250 TCE.

²² LINDE PANIAGUA, E., "Naturaleza y caracteres de la Unión Europea" *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 6ª edición, Colex, Madrid, 2012, pág. 134, concluye que la introducción del Sistema de Alerta Temprana y el control por parte de los Parlamentos Nacionales y, en su caso, de los regionales, pueden llevar a efectos perniciosos a la Unión, pues pueden llegar a conclusiones de oportunidad muy divergentes entre sí, y adoptadas en su propio beneficio, lo cual, además de no resultar eficiente, no contribuye tampoco a dotar de mayor legitimidad democrática al sistema. Y concluye que "A mi juicio, lo que ha sucedido realmente es que no se ha querido completar el proceso de aproximación de las funciones del Parlamento Europeo a las que llevan los Parlamentos nacionales, dándose un paso atrás en el proceso de federalización de la Unión". Por tanto, no toda la doctrina suscribe esta afirmación sobre el fortalecimiento del Parlamento Europeo a la luz de Lisboa. Frente a esta posición, la doctrina mayoritaria concluye que sí se ha reforzado el rol del Parlamento Europeo, más allá de que, además, se



preparación de las futuras enmiendas a los Tratados²³. Así, doctrina autorizada como MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS²⁴ sostiene que, de hecho, no sólo ha conservado las importantes funciones que ya venía arrastrando desde 1977 y 1993 en que se le atribuyó control presupuestario y poder legislativo respectivamente, sino que la redacción dada al artículo 14 TUE tras Lisboa, ha supuesto brindar visibilidad al Parlamento Europeo ante la opinión pública y los medios de comunicación sobre el papel que juega en el entramado institucional europeo. También CALVO HORNERO²⁵, en la misma línea, sostiene que dicho Tratado ha igualado Consejo y Parlamento Europeo en su posición de legisladores, y, en definitiva, ha fortalecido el papel de esta institución de representación

produzca una enriquecedora intervención de Parlamentos nacionales y regionales contribuyendo a la democracia de proximidad del artículo 10.3 del TUE.

²³ Artículo 48 TUE.

²⁴ MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones (...) op.cit* pág. 260.

²⁵ CALVO HORNERO, A., *Fundamentos de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2019, pág. 65, señala que el Tratado de Lisboa, por un lado, ha situado al Parlamento en pie de igualdad respecto al Consejo, como colegislador. Por otro lado, ha ampliado sus poderes en los ámbitos legislativo, presupuestario y de aprobación de acuerdos internacionales.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

de los ciudadanos europeos, contribuyendo así a la consolidación de la democracia europea²⁶.

Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada por los presidentes del Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo en Niza el 7 de diciembre de 2000, y tal como fue adaptada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, pasó a ser jurídicamente vinculante²⁷.

Por tanto, siguiendo a la doctrina, se puede concluir que el Parlamento Europeo es la institución de la Unión que ha experimentado más cambios en sentido ascendente, pues, si bien comenzó siendo una institución modesta, sin apenas relevancia en el juego institucional europeo, se configura hoy como una auténtica institución colegisladora, que asume relevantes competencias en el entramado institucional de la Unión Europea²⁸, como

²⁶ El artículo 2 TUE menciona que la Unión se basa en una serie de valores, entre los que cita la democracia. Por su parte, el artículo 10 TUE dispone que: "1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo (...)3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos".

²⁷ Artículo 6.1 TUE. Véase *supra* cita núm. 20 del presente trabajo.

²⁸ ROCA ZAMORA, A., "El sistema institucional y jurídico de la Unión Europea" *Economía de la Unión Europea*, coord. Camarero, M. y Tamarit, C., Civitas-Thomson Reuters, 8ª edición, 2019, pág.77, menciona que, como consecuencia de las sucesivas reformas, el Parlamento Europeo ha pasado de ser una mera asamblea consultiva, a asumir plenos poderes



corresponde a la legitimidad democrática de la que goza. En efecto, no sólo representa con mucha independencia los intereses de los ciudadanos europeos, sino que se puede afirmar que ha contribuido decisivamente al proceso de integración política, consolidando los derechos de ciudadanía de la Unión²⁹, aunque aún no resulte equiparable a las competencias propias de un Parlamento nacional.

legislativos, en pie de igualdad con el Consejo. Destaca esta autora, además de las funciones legislativa y de control, en el ámbito económico, la función tradicional de aprobación del presupuesto, la supervisión de la ejecución del presupuesto que realiza el Tribunal de Cuentas, el Dictamen de conformidad al Marco Financiero Plurianual, las modificaciones del estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Asimismo, su Comisión de Control Presupuestario anualmente supervisa y, en su caso, aprueba, la gestión del gasto realizado por la Comisión.

²⁹ Artículos 18 y siguientes TFUE, en relación con el artículo 10.1 TUE. De entre los derechos de ciudadanía de la Unión, y por su conexión con la materia que se está tratando, cabe citar el derecho de petición ante el Parlamento Europeo que regula el artículo 24 TFUE, conforme a lo dispuesto en el artículo 227 TFUE, así como, en virtud de lo establecido en el artículo 228 TFUE, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, nombrado por el propio Parlamento Europeo. Cabe puntualizar, por tanto, que tanto el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, como el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, se circunscribe a los ciudadanos de la Unión, no a los residentes legales que no ostente la ciudadanía de la Unión.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

En su configuración actual³⁰ cuenta con setecientos cinco Eurodiputados, que son elegidos por sufragio universal directo, conforme al sistema electoral propio de cada Estado. El Parlamento Europeo trabaja en Pleno y en Comisiones³¹, siendo asumida la presidencia en estos momentos por la maltesa Roberta Metsola.

Se puede afirmar que, en la actualidad, el Parlamento Europeo aglutina importantes competencias. Por lo que se refiere al control democrático de la legalidad del Derecho de la Unión, el Parlamento Europeo ostenta legitimación para interponer recursos ante el TJUE en caso de violación de los Tratados por parte de otra institución, como también puede solicitar un dictamen previo del TJUE sobre la compatibilidad de un

³⁰ <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

³¹ La página web del Parlamento Europeo arroja un total de 26 Comisiones Parlamentarias que son: Asuntos Exteriores (AFET), Derechos Humanos (DROI), Seguridad y Defensa (SEDE), Desarrollo (DEVE), Comercio Internacional (INTA), Presupuestos (BUDG), Control Presupuestario (CONT), Asuntos Económicos y Monetarios (ECON), Asuntos Fiscales (FISC), Empleo y Asuntos Sociales (EMPL), Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), Industria, Investigación y Energía (ITRE), Desarrollo Regional (REGI), Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI), Pesca (PECH), Cultura y Educación (CULT), Asuntos Jurídicos (JURI), Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), Asuntos Constitucionales (AFCO), Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género (FEMM), Peticiones (PETI), Pandemia de COVID-19, : Enseñanzas extraídas y Recomendaciones para el futuro (COVI), Injerencias en los procesos democráticos de la Unión Europea (ING2) y Uso de Programas Espía de Vigilancia Pegasus y otros Programas equivalentes (PEGA).



acuerdo internacional con el Tratado³². En relación con los nombramientos de cargos de otras instituciones, ostenta la facultad de designar al Defensor del Pueblo Europeo, conforme a lo dispuesto en el artículo 228 TFUE. De igual forma, participa de forma determinante en la elección del presidente de la Comisión, pues se somete a votación de aprobación o no del nombramiento, autorizando posteriormente la investidura de toda la Comisión. Además, es consultado antes de proceder al nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas y del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo. En relación con los derechos de ciudadanía, examina los escritos y solicitudes de los ciudadanos cuando ejerzan su derecho de petición, según lo dispuesto en el artículo 24 TFUE.

Además, en representación de los ciudadanos, y como funciones típicamente parlamentarias, ejerce un control político sobre el resto de las instituciones de la Unión, que abarca, desde la obligación del Consejo y de la Comisión de responder a todas las preguntas parlamentarias que se les formulen, o la presentación

³² El *ius standi* del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de la Unión, tanto para ser demandante, como demandado, por actos u omisiones constitutivas de infracciones del Derecho de la Unión, se reconoció con el Tratado de Niza de 2001. Por tanto, ostenta un derecho de acceso al TJUE en la dimensión del recurso de anulación, es decir, en el proceso de producción normativa interno, pero también en relación con la dimensión normativa externa, para dirimir la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los acuerdos internacionales que se vayan a concluir, revistiendo un carácter consultivo en este último caso.



por la Comisión del Informe General Anual o de los Informes Sectoriales, hasta el recurso al instrumento de control más drástico, como es una moción de censura contra la Comisión³³. Ésta última requiere la aprobación de una mayoría de las dos terceras partes de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los Diputados que integran el Parlamento Europeo. En relación con la Comisión, cabe mencionar que el Parlamento Europeo también puede excitar la iniciativa legislativa de ésta, para que, conforme a lo dispuesto en el artículo 241 TFUE, presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que, a juicio del Parlamento Europeo, exija la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados.

Merece una especial atención, como esencia de una institución parlamentaria, las funciones típicamente legislativas, sobre todo la que se desarrolla mediante el procedimiento legislativo ordinario, en que el Parlamento Europeo se sitúa como colegislador, pero que coexiste con otro procedimiento legislativo especial, en el que ya las dos instituciones, Consejo y Parlamento, no se encuentran en pie de igualdad.

Por lo que respecta a las competencias presupuestarias, representa una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, y, una vez desaparecida la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que determinaba una distinta capacidad de enmienda, tras el Tratado de Lisboa, se puede afirmar que cabe que el

³³ Regulada en el artículo 234 TFUE es un instrumento parlamentario tradicional de control político a los Ejecutivos, que, en este caso, responde al objetivo de exigir responsabilidades políticas a la Comisión por su gestión.



Parlamento Europeo presente una enmienda a la totalidad del presupuesto. El procedimiento presupuestario se caracteriza por ser bifásico, como el procedimiento legislativo ordinario, si bien existen importantes diferencias, dado que el Consejo se pronuncia primero. Además de la aprobación del presupuesto, también le corresponde el control de su ejecución. Igualmente, acomete el debate de la política monetaria con el Banco Central Europeo y aprueba el Marco Financiero Plurianual³⁴.

V. DÉFICITS DEMOCRÁTICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA

Si bien en el nivel de la Unión se ha avanzado mucho en el proceso de democratización, reforzando progresivamente al Parlamento Europeo, todavía quedan pendientes cuestiones que se deberían abordar. Es decir, aún existen déficits en la democracia representativa europea que encarna el Parlamento Europeo.

Ya en la STJUE *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963 o en la STJUE *Costa/ENEL* de 15 de julio de 1964, el Tribunal afirmaba que estamos ante un proceso de integración que contempla a los pueblos y que están

³⁴ GARCÍA VÁZQUEZ, S., "La cooperación interparlamentaria y el despertar fallido de los parlamentos nacionales: desequilibrio institucional e impacto de la integración europea sobre las instituciones de los Estados miembros" *Revista de derecho constitucional europeo* nº 29, 2018. [Sobre las funciones económicas del Parlamento Europeo véase supra nota nº 29 de este trabajo.](#)



llamados a participar a través de la creación de órganos³⁵.

No obstante, en la actualidad se observan disfunciones. En efecto, partiendo de que una de las características fundamentales de la Unión Europea es su doble legitimidad; internacional, como tal persona jurídica, pero también democrática, lo que le ha distinguido de otras organizaciones internacionales, es preciso seguir avanzando en la *democratización* de la Unión y en el acercamiento a los ciudadanos.

En primer lugar, y siguiendo el orden lógico hasta llegar a la composición del Parlamento Europeo, sería conveniente la fijación de un procedimiento electoral uniforme. Esa falta de uniformidad representa un déficit democrático a nivel europeo³⁶. Y ello porque supone un

³⁵ En la actualidad el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea están asistidos por órganos con funciones consultivas como son el Comité Económico y Social, donde están representados los diferentes grupos sociales y económicos de los Estados, y el Comité de las Regiones, creado posteriormente, con el Tratado de Maastricht, que está compuesto por representantes de los entes locales y regionales. Incluso, también con Maastricht, para la mejora del control democrático de la Administración comunitaria se creó el Defensor del Pueblo Europeo que, nombrado por el Parlamento Europeo, recibe peticiones de los ciudadanos europeos para que se garanticen sus derechos frente a actos de las instituciones comunitarias y facilita las relaciones las instituciones y los ciudadanos.

³⁶ MELLADO PRADO, P., "El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: La ausencia de un procedimiento electoral uniforme" *Teoría y Realidad Constitucional* nº 33, págs. 219-242.



sistema electoral multinacional, en vez de transnacional, por lo que, dado que en cada Estado la metodología es diferente, viene a introducir distorsiones en el sistema³⁷.

En segundo lugar, el corazón de la democracia europea, que es el Parlamento Europeo, sigue sin tener el peso que debería. Así, conforme al artículo 17.7 TUE, es en el Consejo Europeo en el que se residencia la propuesta de la conformación del Ejecutivo, participando el Parlamento Europeo para, en su caso, aprobar. El hecho de que estos cargos se ocupen sin tener en cuenta el resultado electoral europeo constituye un nuevo factor para alejar a los ciudadanos europeos de sus

³⁷ En España la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en el título VI, contiene una serie de disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo, a partir de los mínimos europeos que ya se han indicado, sobre elección por sufragio universal, directo, libre y secreto.

Según ALONSO DE LEÓN, S., "Crónica de la reforma electoral europea" *Revista de las Cortes Generales* nº 106, primer semestre 2019, págs. 229-267, el Acta Electoral, en su concepción, no fue más que un instrumento básico y provisional que serviría para alcanzar más tarde un sistema electoral uniforme. Tras la reforma de 2018, el objetivo no se ha alcanzado a día de hoy, de manera que el Parlamento Europeo todavía no ha encontrado un espacio de debate propio europeo. En muchas ocasiones consiste en trasladar veintisiete debates nacionales. Más allá de algunos pulsos que van más allá de lo jurídico, como el proceso de los *Spitzenkandidaten*, el equilibrio institucional está todavía descompensado y un Parlamento tan fragmentado como el actual no permite ser muy optimista en cuanto a los avances en el derecho electoral europeo.



instituciones. La realidad muestra una gran desafección de los ciudadanos europeos hacia la competición electoral europea.

En tercer lugar, al margen de estas cuestiones más propia del sistema electoral y del procedimiento electoral europeo, en el que no me voy a detener, me voy a centrar más en los problemas advertidos en el juego institucional y parlamentario. Y es que tampoco el Parlamento Europeo cuenta con capacidad para plantear iniciativas legislativas, pues la iniciativa normativa sigue siendo una atribución tradicional de la Comisión³⁸, pudiendo, eso sí, excitar la acción de la Comisión.

Finalmente, la descentralización en tres sedes, amén de no resultar muy operativa, respondiendo más bien a razones históricas, contribuye a dificultar las relaciones de los ciudadanos con la institución que les representa³⁹, potenciando la imagen de mera institución simbólica.

Dejando a un lado las posibles reformas electorales, que escapan al objeto del presente trabajo, sí considero que se debe seguir potenciando el Parlamento Europeo, comenzando por su ubicación en una sola sede. Por otro lado, más allá de la subsistencia

³⁸ Como destacan MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª edición, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 270, las reiteradas peticiones del Parlamento de compartir el derecho de propuesta normativa con la Comisión han sido frenadas por los Estados, reacios a modificar los Tratados en este punto, que terminaría por volcar el equilibrio institucional hacia los ciudadanos, lo cual no deja de ser un gran déficit democrático.

³⁹ Artículo 10.1 TUE.



del Comité de las Regiones como órgano consultivo, otra posible reforma sería la creación de una segunda Cámara dentro del propio Parlamento Europeo que represente más y mejor el hecho regional, al ser la institución que representa a los ciudadanos europeos. Y ello porque el artículo 10.3 del TUE impone adoptar las decisiones de la forma más abierta y próxima al ciudadano. Otra posible solución alternativa o complementaria a lo que acabo de plantear, sería fomentar la participación ciudadana que exige ese artículo, bien sea vía democracia representativa, abriendo canales directos de comunicación a través de las instituciones parlamentarias nacionales y, sobre todo, regionales⁴⁰, en aras de reforzar lo que la doctrina ha calificado como democracia de proximidad⁴¹, o bien, vía potenciación de los mecanismos de democracia directa que complementen la democracia representativa, mediante el perfeccionamiento y generalización de dichos mecanismos directos de participación ciudadana⁴², en

⁴⁰ A este objetivo sirve la CALRE (Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales de Europa). Véase nota nº 3 del presente trabajo.

⁴¹ FROSINA, L., "Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance" *ReDCE* nº 22, julio-diciembre 2014, págs. 175-212.

⁴² Me refiero a mecanismos como los diálogos con los ciudadanos y entidades (artículo 11.2 del TUE), que se vienen impulsando desde la época de la Comisión Juncker, o las consultas públicas, institucionalizadas en el artículo 11.3 del TUE, pasando por la red de centros *Europe Direct* que existen por toda Europa, como forma de descentralización de la



<http://gabilex.castillalamancha.es>

línea con las tesis de Gobierno abierto⁴³ y Parlamento abierto⁴⁴.

política europea, al ser centros gestionados por la Comisión Europea, mediante la suscripción de convenios.

⁴³ En la actualidad la doctrina está abogando por introducir cada vez más fórmulas de democracia directa en el ámbito de las Administraciones, mediante fórmulas de gobierno abierto y participativo, no sólo en la fase de elaboración de las normas reglamentarias, sino incluso en el propio diseño de la política pública, desde su génesis. CRIADO, J.I, "Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la Era de la Administración 4.0" en *Gobierno Abierto, Innovación Pública y Colaboración Ciudadana*, INAP, 2021, pág. 32 y 49. Se trata de fijar un marco integrador de los componentes del gobierno abierto, que descansa sobre tres ejes: el eje visión, el eje voz y el eje valor, que se corresponden con los pilares de la transparencia, participación y colaboración.

⁴⁴ RUBIO NUÑEZ, R y VELA NAVARRO-RUBIO, R en "El Parlamento abierto en España" en *Revista General de Derecho Constitucional* 27, 2018, pág. 2, afirman que Parlamento abierto conlleva aplicar la doctrina del Gobierno abierto al ámbito de la institución parlamentaria. RUBIO NUÑEZ, R Y VELA NAVARRO- RUBIO, R, *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Gimenez Abad, Zaragoza, 2017, pág.14, mencionan la definición de Parlamento abierto elaborada por el grupo de trabajo novagog, según la cual "Parlamento abierto sería aquel que comunica toda la actividad parlamentaria, la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles para la ciudadanía que abre



Finalmente, en el contexto del actual sistema de partidos⁴⁵ que está vigente en todos los Estados miembros, y también en el nivel europeo de gobernanza⁴⁶, también se observa la necesidad de una mayor cercanía por parte de los partidos políticos a nivel europeo⁴⁷, de manera que acerque la política europea a

espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios, que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita, para abrir y transformar foros deliberativos y otros instrumentos de participación en capacidad de influir en la agenda política”.

⁴⁵ PAUNER CHULVI, C, “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, UNED, *Revista de Derecho Político nº 78*, mayo-diciembre de 2010, págs. 217- 256. El escenario que existe en la práctica es el de completa implantación de los partidos políticos en el seno de las instituciones representativas de los ciudadanos; esto es, los Parlamentos. Como apunta la autora ello ha llevado a hablar de Estado de partidos.

⁴⁶ El artículo 10.4 del TUE, en línea con el reconocimiento del artículo 6 de la CE de 1979, con mención a las importantes funciones constitucionales que vienen a cumplir los partidos políticos, dispone: “los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.

⁴⁷ En la actualidad el Parlamento Europeo está integrado por siete Grupos Políticos, que son: Grupo del Partido Popular Europeo (EPP, demócrata -cristianos), Grupo de Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europe (S&D), Renew Europe (Renew), Los Verdes/Alianza



los ciudadanos. Y es que cabe resaltar que los miembros del Parlamento Europeo no se organizan por delegaciones nacionales, sino en grupos transnacionales, de acuerdo con sus afinidades políticas⁴⁸. Por tanto, con mayor razón, si de verdad se quiere suscitar el interés de los ciudadanos europeos, se debería hacer pedagogía interna por parte de los Grupos Parlamentarios a nivel europeo sobre la proyección pública de la política europea.

VI. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN EL NIVEL EUROPEO COMO INSTRUMENTOS DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EUROPEA

Los aspectos hasta ahora mencionados son los déficits detectados a nivel de democracia representativa, pero la Unión Europea también tiene que avanzar, como sostenía anteriormente, en el nivel de democracia directa o democracia participativa, con el contacto directo con los ciudadanos, mediante la organización continua de diálogos ciudadanos. Si bien escuchar directamente a los ciudadanos fue una de las grandes

Libre Europea (GREENS/EFA), Identidad y Democracia (ID), Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) y la Izquierda - GUE/NGL (THE LEFT).

⁴⁸ Sobre el funcionamiento de los Grupos Políticos a nivel europeo, véase PALOMARES LERMA, G., *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, 2ª edición, Tecnos, 2009, pág. 84.



ocupaciones de la Comisión Juncker⁴⁹, llegando a organizar mil seiscientos diálogos ciudadanos y una consulta en línea, es cierto que se está produciendo una creciente desafección de los ciudadanos hacia el proyecto comunitario, que tiene su máximo reflejo en el escaso interés que despierta en la ciudadanía la competición electoral europea.

Construir la Europa de los ciudadanos viene siendo una preocupación constante de las instituciones de la Unión. Además de reforzarse el papel del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones para acercar Europa a los ciudadanos, en este último caso mediante la intervención las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, desde la Comisión también se han implementado mecanismos directos de comunicación con los ciudadanos. Amén de descentralizar la política europea mediante la implementación de la red de Centros *Europe Direct* por todo el territorio europeo, cuya coordinación asume la Comisión, también se han fomentado diálogos con los ciudadanos. La nueva Comisión constituida para el periodo 2019-2024 presidida por la alemana Úrsula Von der Layen, ha retomado el testigo y está trabajando intensamente en el acercamiento de Europa a los ciudadanos. Estos diálogos, no son sino fórmulas de democracia directa y participativa que coadyuvan con la democracia representativa, que representa el Parlamento Europeo.

⁴⁹ Jean-Claude Juncker, entre sus históricos discursos, el 11 de diciembre de 2018, pronunciaba las siguientes palabras: "Europa es, ante todo, una Unión de ciudadanos. Los ciudadanos son el corazón, el alma y el motor de nuestro proyecto".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Cabe sistematizar estos instrumentos de democracia directa o participativa diferenciando: diálogos con los ciudadanos, mencionados en el artículo 11.2 del TUE, consultas públicas, contempladas en el artículo 11.3 del TUE, e iniciativas ciudadanas, reguladas en el artículo 11.4 del TUE, así como en el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019.

Ello, sin perjuicio de otros mecanismos más tradicionales de democracia directa, conforme a los artículos 18 y siguientes TFUE, en relación con el artículo 10.1 TUE, dentro de los derechos de ciudadanía de la Unión. Me estoy refiriendo al derecho de petición ante el Parlamento Europeo que regula el artículo 24 TFUE y que se articula conforme a lo dispuesto en el artículo 227 TFUE. También, en virtud de lo establecido en el artículo 228 TFUE, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, nombrado por el propio Parlamento Europeo. La figura del Defensor del Pueblo, regulada en el citado artículo 228 TFUE, también contribuye a la consolidación de la Europa de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo Europeo, pues, recibe peticiones de los ciudadanos europeos y de personas físicas y jurídicas establecidas en la Unión para que se garanticen sus derechos frente a actos de las instituciones comunitarias, facilitando las relaciones de las instituciones y los ciudadanos. El Defensor, que resulta elegido tras las elecciones al Parlamento Europeo, puede renovar su mandato y podrá ser removido por el Tribunal de Justicia si *"ya no cumple con las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones, o si es culpable de mala conducta grave"*.

Es de hacer notar, por tanto, cómo mientras que el derecho de petición al Parlamento Europeo y la



iniciativa sólo pueden ser ejercidos por ciudadanos europeos, por el contrario, en el caso de los diálogos y las consultas públicas no se menciona la ciudadanía, tan sólo se refiere a diálogos con las “asociaciones representativas y sociedad civil”, o, en el caso de las consultas, con “las partes interesadas”. Lo mismo ocurre con la posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, que no se cierra a ciudadanos de la Unión.

Recientemente, en mayo de 2022, se ha presentado el informe en el que se recogen las aportaciones ciudadanas recabadas durante la reciente organización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, periodo de consulta que ha estado abierto desde mayo de 2021 al 9 de mayo de 2022, coincidiendo con la celebración del Día de Europa 2022. Después, en junio de 2022, la Comisión presentó su Comunicación (COM 2022) 404 final, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “*Conferencia sobre el Futuro de Europa: transformar la visión en acciones concretas*”. Muy recientemente, el día 2 de diciembre de 2022, iba a tener lugar un acto informativo por el que las tres instituciones europeas, Consejo, Parlamento Europeo y Comisión han tenido la oportunidad de explicar a la ciudadanía europea, cómo se están materializando las propuestas de esa Conferencia.

En la actualidad, la Unión, bajo el diseño e impulso de la nueva Comisión, ha reaccionado rápidamente para atender las necesidades de los ciudadanos ante crisis como la del COVID-19, desplegando una protección sin precedentes en la historia de la Unión, como es la



<http://gabilex.castillalamancha.es>

implementación de los Fondos Next Generation⁵⁰, en aras de recuperar las economías europeas en el periodo 2021-2024, y fortaleciendo la previsión del Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, pero se

⁵⁰ Next Generation EU, presentado por la Comisión el 27 de mayo de 2020, es un nuevo instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, que ha fortalecido el presupuesto de la UE con nueva financiación obtenida de los mercados financieros para el tramo 2021-2024, todo ello junto a un marco presupuestario plurianual reforzado para el periodo 2021-2027. Europa ha abandonado en parte el discurso de que los países afectados recurran al MEDE, aumentando más aún su deuda, y ha pasado a financiar, directamente, y parte a fondo perdido, gran cantidad de las necesidades que han surgido. Next Generation EU contempla el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dirigido a la recuperación de los Estados más afectados, que recoge 560.000 millones de euros, de los cuales 310.000 se destinarán a subvenciones a fondo perdido y 250.000 euros a préstamos. Este cambio de rumbo es un paso muy importante en cuanto al enfoque de solidaridad con las necesidades de otros socios. También se ha reforzado la política de cohesión con fondos adicionales y se han reforzado los fondos de desarrollo rural. Además, se ha permitido un marco temporal de ayudas de Estado, para relajar la posibilidad de que los Estados inyectaran dinero en sus empresas, impulsando la economía sin que se considere incompatible con el mercado interior. También, a través de la iniciativa SURE, se han movilizado recursos para que los Estados pudieran subvencionar el mantenimiento del empleo, es decir, los ERTE.

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es



debe seguir potenciando el pilar europeo de derecho sociales o pilar social europeo⁵¹, pues los jóvenes siguen sufriendo las consecuencias de varios periodos de crisis

⁵¹ El pilar europeo de derechos sociales fue presentado por la Comisión Juncker en noviembre de 2017 y consiste en dar a los ciudadanos derechos nuevos y más eficaces. Tiene tres vertientes principales: Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. En este sentido siguiendo a LINDE PANIAGUA, E., "Naturaleza y caracteres de la Unión Europea", en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2012, pág. 157, los ciudadanos de la Unión tienen los derechos y obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión, es decir, más allá de las previsiones expresas del TFUE en los artículos 20 y siguientes y de los derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, por lo que, siguiendo estas tesis expansivas, habría que incluir nuevos derechos como estos derechos sociales o derechos medioambientales.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

y Europa no puede dejar a su infancia⁵² y a sus jóvenes atrás⁵³.

⁵² En materia de infancia cabe destacar que el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013, contiene dos objetivos específicos en materia de infancia. También, descendiendo al ámbito nacional, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia contiene diversos componentes que afectan a la infancia (20,21,22 y 23).

⁵³ La Garantía Juvenil reforzada representa el compromiso de todos los Estados miembros para que los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz y periodos de prácticas en un plazo de cuatro meses tras perder su empleo o finalizar sus estudios. Todos los países de la UE se han comprometido a aplicar la Garantía Juvenil reforzada siguiendo la Recomendación del Consejo, de octubre de 2020. La Recomendación se basa en una propuesta de la Comisión que forma parte del paquete de apoyo al empleo juvenil. La Garantía Juvenil Europea hasta ahora ha creado oportunidades para los jóvenes así como ofreciendo un notable impulso a las reformas estructurales y la innovación. Como consecuencia de ello, la mayoría de los servicios públicos de empleo han mejorado y ampliado sus servicios para los jóvenes. Con base en la publicación oficial, "en unos siete años, justo antes de la pandemia de COVID-19, en toda la UE se había reducido en alrededor de 1,7 millones el número de jóvenes que ni trabajaban ni cursaban estudios o formaciones ("ninis"). En febrero de 2020, apenas unas semanas antes de los confinamientos debidos a la pandemia en toda la UE, el desempleo juvenil estaba en un mínimo histórico del 14,9 %".



También, en relación con la necesidad de reforzar la democracia directa y participativa, en la ciudadanía europea se sigue observando una gran fragmentación entre las sociedades europeas, de manera que habría que seguir profundizando en la cohesión social y en la potenciación de una identidad común europea, uniendo más las sociedades, que aún conservan un sentimiento identitario de pertenencia nacional, no transnacional, lo que, en tiempos de crisis, como la actual, puede aflorar con más fuerza aún.

VII. CONCLUSIONES

1.- El Parlamento Europeo, sobre la base de la democracia representativa en la que se asienta la Unión según el artículo 10.1 TUE, es la institución de la Unión Europea que más cambios ha experimentado. En su función de representación de la ciudadanía europea, a lo largo de la construcción del proyecto europeo, ha ido asumiendo, de forma progresiva, cada vez mayor protagonismo, hasta llegar a su configuración actual, en la que opera como colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Igualmente, despliega una importante función de control sobre el Ejecutivo Europeo, así como en materia presupuestaria.

Por tanto los datos invitan a la esperanza, reflejando que la Garantía Juvenil tuvo un importante efecto transformador, pues más de 24 millones de jóvenes inscritos en los sistemas de la Garantía Juvenil habían aceptado una oferta de empleo o cursado educación continua, formación de aprendices o períodos de prácticas.



2.- El Tratado de Lisboa ha continuado reforzando la posición institucional del Parlamento Europeo. Se ha producido una ampliación importante, tanto de la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo, como de la aplicación del procedimiento de codecisión, extendido ahora a unos cuarenta y cinco nuevos ámbitos legislativos, convirtiendo este "procedimiento legislativo ordinario" en el procedimiento de toma de decisiones más utilizado, incluyendo todos los ámbitos de actuación importantes del TFUE. También se ha reforzado el papel del Parlamento Europeo en relación con la preparación de las futuras reformas de los Tratados. Incluso se puede sostener que la redacción dada al artículo 14 TUE tras Lisboa ha supuesto brindar visibilidad al Parlamento Europeo ante la opinión pública y los medios de comunicación sobre el papel que juega en el entramado institucional europeo, contribuyendo así a la consolidación de la democracia europea.

3.- El Parlamento Europeo y la construcción de la ciudadanía europea han ido en paralelo, fortaleciéndose mutuamente, pues, por un lado, el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de la Unión, han supuesto un acceso directo de los ciudadanos europeos al Parlamento Europeo, mediante el derecho de petición ante el mismo o la formulación de quejas ante el Defensor del Pueblo Europeo, nombrado por el propio Parlamento. A su vez, la potenciación y consolidación de la ciudadanía europea ha supuesto que el Parlamento Europeo vaya subiendo escalones competenciales.

4.- La ciudadanía dota de legitimidad democrática al sistema, razón por la cual, precisamente, en este trabajo se sostiene que se debe brindar participación a los ciudadanos a través de las instituciones legislativas nacionales y regionales existentes en la Unión, en aras



de fortalecer la democracia de proximidad que impone el artículo 10.3 del TUE. La consolidación de la democracia europea es compatible con la democracia de proximidad que representan las Asambleas Legislativas regionales. Se puede y se debe seguir potenciando la democracia europea y su institución de referencia, el Parlamento Europeo, y, al mismo tiempo, que se considere a las Asambleas nacionales y regionales, como legisladores más próximos al ciudadano europeo.

4.- Amén de la posible reforma del sistema electoral europeo, que no ha sido objeto central del presente estudio, cabe apuntar la necesidad de seguir reforzando el Parlamento Europeo, ubicándolo en una sola sede, así como con la creación de una segunda Cámara que responda más y mejor al hecho regional, en línea con el mandato del artículo 10.3 del TUE. Pero, también, como sostenía anteriormente, como otra vía alternativa o complementaria, fomentando las instituciones legislativas nacionales y regionales, derivado de la necesidad de intensificar la democracia de proximidad, abriendo canales directos de comunicación entre Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales y regionales. A este objetivo responde la CALRE.

5.- Por otro lado, también se debe avanzar en democracia directa y participativa, siendo ello compatible con la democracia representativa. En el contexto de la Agenda 2030, el ODS nº 17 exige crear sinergias y construir alianzas, debiendo potenciar los instrumentos de participación ciudadana, en línea con las tesis de Gobierno y Parlamento abierto.

6.- Estos instrumentos de colaboración institucional multinivel, que permitan la participación de los entes regionales, así como, en algunos casos de los



ciudadanos, aporta valor democrático añadido a la legitimidad de las políticas europeas. Establecer fórmulas de diálogo, de intervención y colaboración es compatible con el pleno respeto a las competencias y a la propia democracia europea.

7.- Fundamental también resulta en los actuales Estados de partidos, que a nivel europeo se avance en una mayor labor pedagógica de los Grupos Parlamentarios a nivel europeo, en aras de hacer llegar la política europea al ciudadano.

8.- El futuro de la democracia europea pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos. No obstante, se debe seguir trabajando en la cohesión de la sociedad europea, para lo cual es fundamental seguir manteniendo los niveles de inversión en la política europea de cohesión, trabajando en el sentimiento identitario europeo.

Fuentes bibliográficas

ALONSO DE LEÓN, S., "Crónica de la reforma electoral europea" *Revista de las Cortes Generales* nº106, 2019.

ÁLVAREZ RUBIO, J.J., "Reformas institucionales para mejorar la gobernanza democrática de la Unión Europea" *Cuadernos Europeos de Deusto* nº60, 2019.



CALVO HORNERO, A., *Fundamentos de la Unión Europea*, 4ª edición, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2019.

CRIADO, J.I., *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, INAP, 2021.

CUENCA GARCÍA, E. y NAVARRO PABSDORF, M., "El presupuesto comunitario" en *Lecciones de Economía de la Unión Europea*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2019.

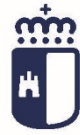
FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., *Historia de la Unión Europea. De los orígenes al Brexit*, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2018.

FROSINA, L., "Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance" *ReDCE* nº 22, 2014.

FUENTETAJA PASTOR, J., "El proceso de integración europea", en VV.AA., *Derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

GARCÍA VÁZQUEZ, S., "La cooperación interparlamentaria y el despertar fallido de los parlamentos nacionales: desequilibrio institucional e impacto de la integración europea sobre las instituciones de los Estados miembros." *Revista de derecho constitucional europeo* nº29, 2018.

LINDE PANIAGUA, E., "Naturaleza y caracteres de la Unión Europea" *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 6ª edición, Colex, Madrid, 2012.



LÓPEZ CASTILLO, A., "Estudio introductorio", en A. López Castillo (coord.), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Tratado de Lisboa 2007*, Estudio preliminar, Real Instituto Elcano, 2008.

MARTÍNEZ NAVARRO, M., "El recurso de anulación I, cuestiones relativas a la admisibilidad" en *Derecho Procesal Europeo*, coord. Signes de la Mesa, J.I, Iustel, 2019.

MELLADO PRADO, P., "El sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: La ausencia de un procedimiento electoral uniforme", *Teoría y Realidad Constitucional* nº 33, 2014.

PALOMARES LERMA, G., *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, Tecnos, 2ª edición, 2009.

PAUNER CHULVI, C, "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos", UNED, *Revista de Derecho Político* nº 78, mayo-diciembre de 2010.

RUBIO NUÑEZ, R Y VELA NAVARRO- RUBIO, R, *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Gimenez Abad, Zaragoza, 2017.

RUBIO NUÑEZ, R y VELA NAVARRO-RUBIO, R en "El Parlamento abierto en España" en *Revista General de Derecho Constitucional* 27, 2018.



ROCA ZAMORA, A., "El sistema institucional y jurídico de la Unión Europea" *Economía de la Unión Europea*, coord. Camarero, M y Tamarit, C, Civitas, Thomson Reuters, octava edición, 2019.

VILA RAMOS, B., "El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español." *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 22, 2010.

Textos legales

Tratado de la Unión Europea (TUE), versión consolidada en DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), versión consolidada en DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010.

Protocolo nº1 del TFUE.

Protocolo nº2 del TFUE.

Reglamento de Régimen Interno del Parlamento Europeo, DOUE nº 302, de 22 de noviembre de 2019.

Constitución española de 1978.

Jurisprudencia

STJUE *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963.

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

STJUE *Costa/ENEL*, de 15 de julio de 1964



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>
