

# LOS TRÍLOGOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA UE: EL *INFORMAL LAW MAKING* EN LA NUEVA AGENDA LEGISLATIVA EUROPEA

JAVIER GUILLEM CARRAU\*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN- 2. EL AUMENTO DEL “INFORMAL DECISION MAKING”- 3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA U.E. Y LOS TRÍLOGOS- 3.1. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA U.E.- 3.2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA- 3.3. LAS FASES O LECTURAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO- 4. EL TRÍLOGO O LA FINALIZACIÓN *INFORMAL* DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO- 4.1. LA GENERALIZACIÓN DE LOS TRÍLOGOS- 4.2. LOS MANDATOS DE NEGOCIACIÓN- 4.3. EL MÉTODO DE TRABAJO- 5. VALORACIÓN DE LOS TRÍLOGOS EN LA AGENDA LEGISLATIVA EUROPEA- 6. CONCLUSIONES- 7. BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Doctor en Derecho. Miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, END. Letrado de las Cortes Valencianas.

## 1. INTRODUCCIÓN

Sin estar contemplados en los Tratados, las reuniones de Parlamento, Comisión y Consejo para llegar a acuerdos en el procedimiento legislativo ordinario, los llamados trílogos, se han convertido en el método más habitual de legislar el Derecho de la UE y, de hecho, se configuran en el punto de encuentro institucional que ha permitido adoptar el 85 por ciento de la legislación ordinaria de la UE durante la VII Legislatura del Parlamento Europeo.

La generalización de los trílogos se inserta en la tendencia del incremento de la legitimidad y eficacia de los entornos normativos pero, a su vez, constituye un ejemplo del aumento del "informal policy making", aunque refrendado a posteriori por Parlamento y Consejo. Este término anglosajón identifica la tendencia a la adopción de reglas y normas de alcance general fuera de los cauces ordinarios o formales que contempla el Ordenamiento.

Pese a que la práctica totalidad de la legislación europea pivota en torno a los trílogos, el conocimiento de los mismos, en términos generales, y el estudio de los mismos por la doctrina académica, con carácter particular, son limitados. Por ello, los trílogos invitan a un debate académico e institucional sobre la extensión del llamado 'informal policy making' en las sociedades democráticas avanzadas. El análisis de su incardinación técnica en el procedimiento legislativo ordinario y sus características básicas lleva necesariamente a la descripción de las ventajas y los inconvenientes de la generalización de los trílogos como pieza básica de la nueva agenda legislativa europea.

## 2. EL AUMENTO DEL ‘INFORMAL DECISION MAKING’

Sobre el incremento del ‘informal policy making’, observa acertadamente un sector de la doctrina que las decisiones políticas y legislativas se están tomando bajo condiciones de creciente complejidad, desde la gravedad de los problemas políticos y el conocimiento científico necesario requerido para solventarlos, la presión temporal, hasta la cantidad de actores y operadores implicados y la superposición de la “governance” nacional, supranacional e internacional, tan identificativa del espacio sin fronteras que constituyen la política moderna. Esta complejidad ha provocado reacciones, no sólo académicas, para avanzar en el reexamen elementos clave de la democracia parlamentaria y de la representación electoral, como ha puesto de manifiesto Reh (2014).

Entre otros aspectos, los procesos de generalización del ‘informal policy making’ conllevan ciertos riesgos y pueden afectar a la calidad de las leyes y, sobre todo, a la transparencia del proceso de decisión. Queda lejos del objeto de estas líneas analizar con detalle los diversos factores y características de estos procesos aunque, al menos, es preciso constatar esta tendencia a tomar las decisiones de política pública de manera informal o sin utilizar los cauces clásicos o los establecidos en las Constituciones de las democracias avanzadas.

La doctrina se ha ocupado extensamente de las múltiples razones que pueden cuestionar esta tendencia. Como apunta Lauth (2012), entre otros factores, la tendencia al ‘informal policy making’ se ha desarrollado porque su modus operandi evita el riesgo de recibir una contestación política directa y es criticable por la ausencia de justificación pública, por el impacto adverso en transparencia y control y, en definitiva, por el desafío que supone a la representación parlamentaria clásica de las sociedades democráticas avanzadas.

En este sentido, el Derecho, en Europa, no es ajeno al proceso de ‘informal policy and law making’ que se extiende a escala nacional, supranacional e internacional donde la restricción informativa, combinadas con nuevas formas de participación (fóruns, comités de expertos, etc.) desafían los procesos democráticos clásicos y las

patentes de representatividad establecidas en el seno de las Asambleas parlamentaria (Bedock et al., 2011). Sin ser estrictamente una manifestación de dicha tendencia, por las razones que posteriormente se detallarán, los trílogos en el procedimiento legislativo de la UE pueden recordar en algunas de sus características a estas formas y métodos de toma de decisión en permanente desarrollo.

### 3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA UE Y LOS TRÍLOGOS

Como es sabido, en la UE, nos encontramos ante un sistema jurídico caracterizado principalmente por su carácter evolutivo. El proceso de integración europea supone articular un Derecho, objeto de creación continua, que implica una transformación inherente de los Derechos nacionales y la consolidación del *acervo* europeo.

Actualmente, este proceso de creación del Derecho de la UE se encuentra en una encrucijada que coincide con el fenómeno de la generalización de los trílogos.

En esta encrucijada se observa, por un lado, que uno de los objetivos de la Comisión se centra en la mejora constante de la legislación en términos de calidad normativa, mediante la realización de análisis de impacto y las herramientas e instituciones creadas para tal fin —el de «*approach to drafting quality*»—, entre otros aspectos para minimizar el cuestionamiento público de la calidad de los trabajos de los legisladores y mejorar los entornos normativos para hacerlos más eficientes e inteligentes (Guillem Carrau 2014). Por ello, la Comisión es partidaria, como ha señalado en su proyecto de acuerdo interinstitucional, de la aceleración constante del proceso legislativo tanto en el trabajo interno de cada una de las tres instituciones como durante las relaciones interinstitucionales(1).

Por otro lado, en sentido amplio, el Derecho de la UE se nutre de numerosas fuentes que escapan del clásico concepto de legislación.

---

(1) COM(2015) 216 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation.

El acervo está tremendamente influenciado por otros tipos o géneros de normas, resultado interno del llamado ‘informal policy making’ como son las directrices, las normas e informes de las agencias, etc., así como por la proliferación de instrumentos de softlaw (códigos o recomendaciones) o por las llamadas referencias de interconexión con las normas internacionales (las llamadas *dynamic references* a normas o standards internacionales como el Codex Alimentarius) o códigos sectoriales (tipo entidades de certificación y control) en la propia legislación europea. Estas situaciones no son puntuales ni accesorias. Por ello, cabe plantearse si las mismas ponen en duda el propio devenir del proceso de toma de decisión en la UE que, tras las sucesivas reformas de los Tratados, ha situado al Parlamento Europeo en el centro del proceso legislativo de la UE para incrementar la participación, la transparencia y el control sobre el proceso de toma de decisión en la UE.

### 3.1. *El procedimiento legislativo en la UE*

Como es sabido, el Tratado de Maastricht introdujo un procedimiento de codecisión(2), entre el PE y el Consejo, que ha llegado a ser el procedimiento ordinario para legislar en la UE(3). Tal ha sido

---

(2) El origen, funcionamiento e impacto de la codecisión ha sido objeto de numerosos trabajos académicos hasta la fecha: BURNS, C. (2005) ‘Who pays? Who gains? How do costs and benefits shape the policy influence of the European Parliament?’, *Journal of Common Market Studies* 43(3): 485-505; FARRELL, H. AND HERITIER, A. (2003) ‘Formal and informal institutions under codecision: continuous constitution-building in Europe’, *Governance* 16(4): 577-600; HIX, S. (2002) ‘Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam’, *British Journal of Political Science* 32(2): 259-80. SHACKLETON, M. Y RAUNIO, T. (2003) ‘Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change’, *Journal of European Public Policy* 10(2): 171-87; STIE, A.E. (2013) *Democratic Decision-making in the EU: Technocracy in Disguise?* London: Routledge. Asimismo, es de referencia la publicación de la Secretaria General del Consejo: *Guide to the ordinary legislative procedure*, Luxembourg : EUR-OP, 2011.

(3) Junto al procedimiento legislativo ordinario, los otros dos procedimientos contemplados en el TFUE son el de consulta y el de cooperación reforzada. Así, en virtud del artículo 289 del TFUE, la consulta es un procedimiento legislativo

su uso que el Tratado de Lisboa sustituyó el término de codecisión por el de procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294. Aunque la codecisión no fue introducida con el fin de democratizar el sistema de producción normativa, es un hecho que ha tenido un impacto en la UE como sistema político.

La generalización del procedimiento legislativo ordinario supone un reconocimiento del reparto de fuerzas que realiza el Tratado de Lisboa, trasladando los ejes de decisión del Consejo hacia el Parlamento, camino que una vez iniciado es inevitable e imparable por diversos factores, entre ellos, la propia legitimidad del proceso de construcción europeo. De este modo, la importancia del Parlamento Europeo en la producción del Derecho de la UE ha sido evidente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa(4).

---

especial por el que se solicita el dictamen del Parlamento sobre una propuesta legislativa antes de que el Consejo la adopte y se encuentra regulado en los artículos 37, 38<sup>a</sup> y 53 y 59 del Reglamento. Respecto a la cooperación reforzada, los artículos 326 y 334 TFUE contemplan que los Estados miembros pueden solicitar la cooperación reforzada en ámbitos cubiertos por los Tratados, con excepción de los ámbitos que son de competencia exclusiva de la Unión. La Comisión evalúa la solicitud y puede presentar una propuesta al Consejo en este sentido. Si la Comisión decide no someter ninguna propuesta, debe comunicar sus motivos a los Estados miembros interesados. Si la Comisión presenta una propuesta, la autorización para llevar a cabo la cooperación reforzada será concedida por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

(4) Desde la entrada en vigor de Lisboa, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a todos los ámbitos anteriores de codecisión, especialmente el medio ambiente, el transporte, el mercado interior y sus cuatro libertades (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), las políticas de empleo y sociales, la educación y la formación, la salud pública y la protección al consumidor, y determinados ámbitos de libertad, seguridad y justicia. Además, se amplía ahora a un número significativo de ámbitos de actividad clave donde el Parlamento sólo tenía derecho de consulta o sólo podía emitir un dictamen conforme. Entre ellos cabe destacar los siguientes: agricultura y pesca; política de cohesión (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión); libertad, seguridad y justicia, especialmente en lo relativo a asuntos penales y al Derecho penal, Eurojust y Europol y la cooperación policial; liberalización de servicios en determinados sectores; cooperación con terceros países; asuntos judiciales; actos de ejecución (comitología). También se sometieron a codecisión algunos ámbitos donde el Parlamento no tenía partici-

Existe una aparente contradicción en la función legislativa al tener que afirmar que, en la UE, el Parlamento no legisla sólo. Por eso, se matiza inmediatamente que el Parlamento colegisla con el Consejo mediante el llamado procedimiento legislativo ordinario<sup>(5)</sup>. El procedimiento legislativo ordinario refuerza de algún modo una concepción encubierta de bicameralismo fuerte, empleando la terminología de Lijphart (1999), que viene a significar que ambas instituciones deben dejar su huella en el tenor final de los textos legislativos.

En este sentido, como señala el Abogado general Cruz Villalón, puede afirmarse que con el recurso a categorías tan significativas como «procedimiento legislativo» (artículo 289 TFUE), el Tratado de Lisboa atrae para sí toda la carga conceptual evocada con ese tipo de expresiones. Cuando el Consejo elabora o participa en la elaboración de normas de alcance general, obligatorias y directamente aplicables (artículo 288 TFUE), crea en el Derecho de la Unión el equivalente

---

ción alguna. El principal de estos ámbitos es la política comercial común —un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad—, que comprende todos los acuerdos de comercio exterior e internacional alcanzados por la Unión Europea a nivel bilateral y multilateral. Otros ámbitos de este tipo son la exclusión de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento de determinadas actividades, la ampliación de la libertad de prestación de servicios a nacionales de terceros países, las medidas relativas a la circulación de capitales hacia o desde terceros países, las medidas destinadas a eliminar las distorsiones del mercado interior, y las medidas relativas al uso del euro. Véase: MANUAL DE LA CODECISIÓN Y LA CONCILIACIÓN. La labor del Parlamento como colegislador en virtud del Tratado de Lisboa, Enero de 2012 disponible en [http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_es.pdf). En la VII Legislatura, por ejemplo, el Parlamento ha sido clave en la reforma de la PAC porque ha participado en la formación de un consenso en torno a los puntos que finalmente constituyeron el Acuerdo final de la reforma. En otros asuntos, como la propuesta de la Comisión para regular la producción y la comercialización de las semillas, el Parlamento fue menos consensuador y, en primera lectura, rechazó en Comisión la citada propuesta porque daba demasiado poder a la Comisión y dejaba a los países miembros sin margen de maniobra para introducir sus propias reglas.

(5) BURNS C., RASMUSSEN, A. y REH C. (2013) “Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 20:7, 941-952.

normativo a la ley nacional. Al disponer los Tratados que ese tipo de normas se elaboren a través de un procedimiento llamado «legislativo» (artículo 289 TFUE), debe colegirse que dicho procedimiento ha de estar inspirado en los principios que caracterizan a ese tipo de procedimientos en los ordenamientos nacionales(6).

Como se aprecia en la tabla reproducida a continuación el porcentaje de actos legislativos que han seguido el procedimiento legislativo ordinario pasa del 21% en la legislatura 1994/1999 (entonces procedimiento de codecisión) al 89% en la legislatura 2009/2014. Durante la séptima legislatura (2009-2014) la Comisión presentó 584 para cursar el procedimiento legislativo ordinario, 508 en la sexta legislatura (2004-2209) y 432 en la quinta (1999-2004). Es destacable que, en la séptima legislatura, el porcentaje de las propuestas tramitadas por el procedimiento legislativo ordinario llegara al 89% de las 658 propuestas legislativas, en comparación con el 49% de la sexta legislatura (de 1041 propuestas), con el 42% de la quinta legislatura (de 1028 propuestas) y con el 21% de la cuarta legislatura (1994-1999).

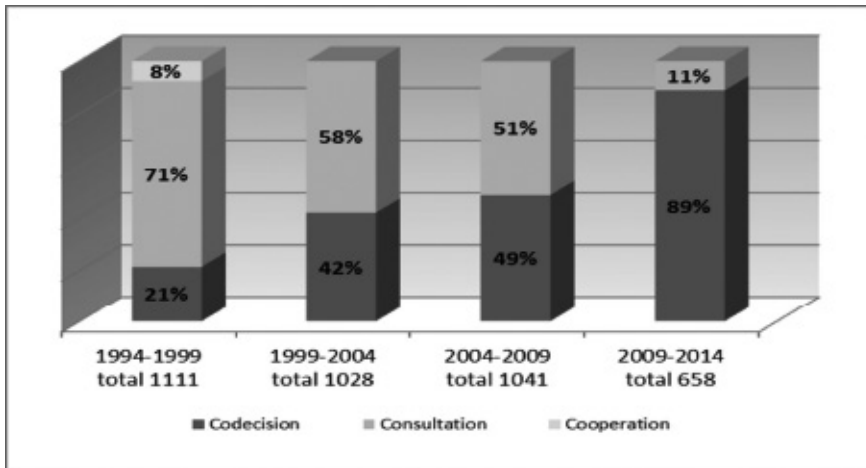


Tabla 1.- Distribución de las propuestas legislativas tramitadas por procedimientos de cooperación consulta y codecisión por legislatura. Fuente: Parlamento Europeo, 2014.

(6) Conclusiones del Abogado general Cruz Villalón presentadas el 16 de mayo de 2013, Asunto C-280/11 P, Consejo de la Unión Europea contra Access Info Europe, apartado 64.



En todo caso, se deduce que la evolución que muestra la tabla 1 pone de manifiesto el interés del Consejo y del Parlamento en dejar huella en las propuestas legislativas presentadas por la Comisión.

### 3.2. *La iniciativa legislativa*

Mangas Martín identificaba en el método comunitario la iniciativa legislativa, que corresponde a la Comisión; el poder de decisión, que corresponde al Consejo junto con el Parlamento en algunos casos; el poder consultivo, que corresponde al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones(7).

Aunque la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión, desde Maastricht, el Parlamento tiene reconocido un derecho de iniciativa legislativa por el que puede requerir a la Comisión que presente una propuesta legislativa mediante la participación en la elaboración del plan de trabajo de la Comisión en los términos que establece el artículo 35 del Reglamento parlamentario(8). A modo de ejemplo, cabe mencionar la propuesta sobre Código Administrativo Europeo realizada en los inicios de 2016(9).

En este sentido, la capacidad de iniciativa legislativa abarca también la de retirar las propuestas en determinadas situaciones. Así,

---

(7) MANGAS MARTÍN, A.: “El método comunitario: la reforma institucional...”, p. 3.

(8) Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna con fijación de plazo para ello siempre que haya autorización de la Conferencia de Presidentes en los términos que determina el artículo 42 del Reglamento. El punto débil de esta facultad es que la Comisión puede negarse a hacerlo sin más trámite, quedando la iniciativa en vía muerta. En esta línea, todo diputado al Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la comisión competente. Esta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.

(9) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies, 2016, accesible en <https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c4657856-0c1d-4811-a109-221f3387cf95/regulation.PDF>

el Tribunal de Justicia ha considerado que la Comisión e incluso el Consejo pueden retirar una propuesta legislativa si el legislador (Parlamento y Consejo) la desnaturalizan por medio de enmiendas hasta llevarla a un punto que persiga objetivos opuestos(10).

### 3.3. *Las fases o lecturas del procedimiento legislativo ordinario*

Como es conocido, el procedimiento legislativo ordinario se compone de tres revisiones o “lecturas” en la terminología de la UE de la propuesta normativa en la que interviene el Consejo o el PE. La primera revisión o lectura del texto normativo propuesto por la Comisión se hace por el Consejo y por el Parlamento a la vez sin límite de tiempo. En el caso del Parlamento, está en su mano plantear modificaciones en el texto y, en la del Consejo, su aceptación. La Comisión presenta la propuesta legislativa al PE y al Consejo simultáneamente. Los trabajos de PE y CE deben ser simultáneos, con intercambios de información mientras que la Presidencia del Consejo actúa como negociador con el PE (Guillem Carrau 2012).

Una vez la propuesta llega al Parlamento, el Presidente remite la iniciativa legislativa a la Comisión responsable en función de la materia aunque se puede invitar a otras Comisiones afectadas por la materia a que participen en el proceso(11). En la Comisión parlamentaria com-

---

(10) En efecto, procede reconocer que, cuando una enmienda proyectada por el Parlamento y el Consejo desnaturaliza la propuesta de acto legislativo en un sentido contrario a la realización de los objetivos que ésta persigue y la priva, por tanto, de su razón de ser, la Comisión tiene derecho a retirarla. Sin embargo, sólo puede hacerlo tras haber tomado debidamente en consideración, dentro del espíritu de cooperación leal que, según el artículo 13 TUE, apartado 2, debe presidir las relaciones entre instituciones de la Unión en el marco del procedimiento legislativo ordinario (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo, C-65/93, EU:C:1995:91, apartado 23), las preocupaciones del Parlamento y del Consejo que explican la voluntad de éstos de enmendar esa propuesta [Sentencia del TJUE de 15.4.2015, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, apartado 83]

(11) Si se detecta un conflicto de competencias o la materia afecta a las competencias de varias Comisiones, la Conferencia de Presidentes (Junta de Portavoces) toma una decisión ad hoc para asociar a otras Comisiones (associated Committees) o para convocar las reuniones de las Comisiones conjuntamente (Joint Com-

petente, se designa a un ponente ('rapporteur') que ha de ser miembro de la Comisión responsable de la iniciativa. Esta designación se realiza habitualmente sobre la base del programa de trabajo legislativo anual de la Comisión de modo que el ponente ha podido con frecuencia seguir la propuesta también en su fase preparatoria antes de ser remitida al Parlamento. Cuando las propuestas son técnicamente complicadas, es común la organización de audiencias públicas con expertos o el encargo de informes o valoraciones de impacto<sup>(12)</sup>.

La principal tarea parlamentaria del 'rapporteur' consiste en la presentación de un proyecto de informe sobre la propuesta para que sea debatido y votado en la Comisión, que al mismo tiempo suele aprobar un mandato para abrir la negociación con el Consejo y designar a los miembros de la representación en la negociación. La Comisión como autora de la iniciativa interviene en los debates de la Comisión parlamentaria y responde a las preguntas que se le formulan en el curso de los debates parlamentarios. Esta presencia de la Comisión permite a los diputados estar al tanto de los trabajos que simultáneamente se están llevando a cabo en el Consejo.

---

mittee). En el primer caso, las Comisiones asociadas trabajan simultáneamente en paralelo con la Comisión responsable sobre los aspectos de la propuesta que afectan a su competencia y los rapporteurs de cada Comisión acuerdan el modo de cooperación entre las Comisiones. La Comisión responsable acepta las enmiendas remitidas por la Comisión asociada sin someterlas a votación cuando afectan a materias de competencia exclusiva de la Comisión asociada. En el segundo caso, cuando las Comisiones se reúnen conjuntamente, los rapporteurs elaboran un único informe que se someterá a votación en en reunión conjunta de las Comisiones afectadas. Cuando la propuesta tiene implicaciones presupuestarias, la Comisión responsable debe verificar que es compatible con el Marco financiero plurianual. Asimismo, tanto la Comisión responsable, como un grupo parlamentario o al menos 40 eurodiputados pueden manifestar que la propuesta o partes de la misma no respeta la Carta de Niza.

(12) Con el fin de que los grupos políticos mayoritarios puedan seguir los procedimientos legislativos, es corriente que los grupos parlamentarios designen los llamados 'shadow rapporteurs', esto es, el responsable para su grupo parlamentario de la preparación de la posición del mismo ante la iniciativa legislativa cuando al grupo no le haya correspondido el rapporteur principal.

En cuanto al derecho de enmienda, éste se reconoce a todos los miembros del Parlamento sean o no de la Comisión competente y las enmiendas presentadas en plazo se votarán por mayoría simple. Antes del voto final en la Comisión, ésta consulta a la Comisión para que se posicionen sobre las enmiendas y requiere al Consejo que se posicionen igualmente. Si la Comisión como autora de la iniciativa no está en condiciones de manifestarse o no puede aceptar todas las enmiendas, la Comisión parlamentaria pospondrá su voto. Una vez el informe es aprobado en Comisión, un grupo parlamentario o al menos 40 diputados pueden presentar enmiendas al mismo y solicitar que se debata el mismo en el Pleno. Es habitual que se evite aprobar el informe del rapporteur en el Pleno para permitir margen de negociación en los trílogos(13).

En el Pleno, se debate la iniciativa con la guía del informe del ponente, las enmiendas presentadas, la propuesta de resolución y la explicación de motivos del ponente. La Comisión como autora de la iniciativa, debe tener preparada su posición ante el informe u las enmiendas. La votación de las enmiendas precede a la de la propuesta legislativa (enmendada o no) y a las enmiendas a la propuesta de resolución. Finalmente, el Pleno vota sobre la propuesta de resolución legislativa en su conjunto que contiene tan sólo una manifestación sobre si el Parlamento aprueba o rechaza la propuesta o la enmienda. Ante el rechazo del Pleno, la resolución legislativa vuelve a la Comisión responsable.

Para esta primera fase no hay límites de tiempo y la responsabilidad recae principalmente en las Comisiones parlamentarias competentes, que desempeñan un rol crucial en el diseño final de la norma que re-

---

(13) Si se decide elevar el informe al Pleno del Parlamento, el procedimiento lleva a votar sucesivamente las enmiendas, el texto con las enmiendas aprobadas y la propuesta de resolución legislativa que significa que se finaliza la primera lectura y el texto se reenvía a la Comisión. Cuando el PE adopta en Pleno una posición ante la propuesta de norma, con o sin enmiendas, el Consejo puede aprobar el acto legislativo inmediatamente o no hacerlo por no estar de acuerdo con las enmiendas y adopta su posición en esta primera lectura, que es remitida al PE para ser objeto de la segunda lectura. El Parlamento aprueba la posición del Consejo en primera lectura por mayoría simple pero para rechazar o enmendar se precisa de mayoría absoluta.

sulta del procedimiento legislativo ordinario (Burns 2013, p. 989). Se puede decir que hay un criterio flexible para la admisión de enmiendas y que lo relevante es que se decide aprobar, rechazar o enmendar la propuesta de la Comisión por mayoría simple. Cuando se rechaza, el Presidente del Parlamento suspende el voto y sugiere a la Comisión que retire la propuesta y, si la Comisión rechaza retirar la iniciativa, ésta vuelve a la Comisión parlamentaria competente. Cuando se acepta con enmiendas, el voto se postpone hasta que la Comisión expresa su parecer sobre las mismas. Si no las acepta, el ponente propone votar en un sentido previa consideración de una posible suspensión y reenvío a la Comisión competente para reconsideración. El texto de la propuesta tal que es aprobado por el Parlamento, se remite al Consejo y a la Comisión como posición del Parlamento.

En esta primera lectura, el Consejo puede decidir aceptar la posición del Parlamento, en cuyo caso la propuesta legislativa es adoptada o puede decidir modificarla y devolver la propuesta al Parlamento para una segunda lectura.

Llegados a este punto, cuando no hay acuerdo, se pasa a la segunda lectura, que se realiza de nuevo tanto en el Parlamento como en el Consejo(14). En el trámite parlamentario de segunda lectura, la propuesta que llega del Consejo pasará por el filtro de trabajo de la Comisión competente, donde el Consejo es invitado a explicar su posición. El ponente prepara una recomendación de segunda lectura que será debatida en presencia de representantes del Consejo y de la Comisión y votada con posibles enmiendas en Comisión. Este derecho de enmienda en segunda lectura es restringido. En este contexto,

---

(14) Como ejemplo de procedimiento que llega a esta fase de segunda lectura se puede citar el proyecto de Directiva por el que se facultará a los Estados miembros para prohibir el cultivo de organismos genéticamente modificados en su territorio. La posición del Consejo se adoptó en Junio de 2014 (10972/3/2014) y el Parlamento había adoptado su posición en Julio 2011. Las negociaciones de los trílogos podrán dar lugar a un acuerdo que evite el paso a la tercera lectura. 1998/0072(COD) accesible en [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?reference=2010/0208\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?reference=2010/0208(COD)&l=en)

la recomendación se eleva al Pleno, donde interviene también el Comisario responsable de la iniciativa.

En el Pleno, si el Parlamento aprueba la posición del Consejo, el acto legislativo queda adoptado. Cuando se aprueba con enmiendas, éstas deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. Cuando el Parlamento no se pronuncia en el plazo establecido (3 meses extensibles a 4), el acto legislativo queda adoptado tal cual fue remitido por el Consejo. En cambio, si el Parlamento rechaza la posición de primera lectura del Consejo, se finaliza el procedimiento legislativo, como ocurrió, por ejemplo, en Julio 2005, con la propuesta de Directiva sobre patentes de software(15). En esta situación, el procedimiento legislativo sólo puede ser reiniciado con otra propuesta de la Comisión(16).

En esta fase, el Consejo podrá concluir el procedimiento legislativo si acepta las modificaciones planteadas por el Parlamento, previo informe sobre las citadas enmiendas por la Comisión europea(17). En su defecto, se convoca un Comité llamado de “conciliación”

---

(15) Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador (11979/1/2004 – C6-0058/2005 – 2002/0047(COD)).

(16) En este punto se discute si la Comisión tiene poder para retirar una propuesta o no ya que la misma incluye ya la posición del Consejo. En este debate, el Consejo y el Parlamento consideran que la Comisión ya no tiene título suficiente sobre la misma como para poder retirarla. Véase al respecto lo afirmado en el apartado precedente sobre la iniciativa legislativa en el Derecho de la UE.

(17) La Comisión debe emitir informe escrito sobre las enmiendas parlamentarias y esto determina el tipo de voto en el Consejo porque si la Comisión se ha manifestado en contra de la enmienda, el Consejo si quiere aprobarla deberá hacerlo por unanimidad. El Consejo puede aprobar o no aprobar las enmiendas de la segunda lectura del PE. El Consejo decide por mayoría cualificada, pero debe pronunciarse por unanimidad sobre las enmiendas que han sido objeto de dictamen negativo de la Comisión para que el acto sea considerado adoptado. Si el Consejo acuerda aceptar la totalidad de las enmiendas, el acto se considera adoptado en forma de posición del Consejo en primera lectura enmendada en consecuencia y se remite a publicación en el Diario Oficial.

para acercar posturas entre las dos Instituciones, antes del comienzo oficial de sus reuniones es cuando tienen lugar los trílogos si no se han producido ya en la primera lectura aunque también pueden tener lugar una vez reunido ya el Comité de Conciliación(18). La propuesta no pasa si no se alcanza un acuerdo de conjunto sobre la propuesta(19).

---

(18) De acuerdo con el artículo 294 del TFUE, después de la primera lectura de la propuesta legislativa, el Consejo puede dar el visto bueno a la redacción propuesta por el Parlamento o aprobar una posición común. El Parlamento puede bien aprobar el texto del Consejo en 3 meses o rechazar por mayoría absoluta. Pasados los 3 meses sin avance, se convoca el Comité de conciliación para resolver las diferencias entre las instituciones. Si el Consejo no acuerda aceptar la totalidad de las modificaciones propuestas por el Parlamento, se convocará el Comité de Conciliación en un plazo máximo de 8 meses, durante los cuales se intenta acercar posiciones en la negociación en reuniones a tres bandas previas. El PE y el Consejo están representados por 27 miembros. El texto conjunto deberá ser aprobado por mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría simple en la Delegación parlamentaria. La forma ordinaria por la que los Tratados contemplan la resolución de conflictos entre las Instituciones es el recurso al Comité de Conciliación cuya presidencia corresponde a uno de los Vicepresidentes del Parlamento Europeo y cuya convocatoria tiene lugar, en su caso, al final de la tercera lectura del proceso legislativo ordinario. Gran número de estos Comités de conciliación acaban resolviendo las discusiones de una manera más favorable a la posición del Consejo aunque tiene cierta influencia el hecho de que el eurodiputado *rappporteur* sea de un partido mayoritario o que la Comisión se manifieste claramente cercana a la posición del Consejo. Sobre el comité de conciliación, véase: FRANCHINO, M. y MARIOTTO, C.: “Explaining negotiations in the conciliation committee” en *European Union Politics* September 2013 vol. 14 no. 3 345-365.

(19) Esta situación se ha producido con las conocidas como “Voice telephony” (Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995 relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, DOCE L 321, 30.12.1995), “Securities Committee” (Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores, DOCE L 166, 11.6.1998), “Directiva tiempo de trabajo” (Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, DOCE L299, 18.12.2003) y “Alimentos nuevos” (Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de enero de 1997 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios, DOCE L 43, 14.2.1997).

En todo caso, si se alcanza un acuerdo, éste debe ser confirmado por el Parlamento y el Consejo.

Por último, la fase de la tercera lectura tiene lugar cuando no ha concluido el trámite en cualquiera de las anteriores. El Parlamento y el Consejo deberán aprobar el texto propuesto por el Comité de Conciliación. De no hacerlo así, la norma se tiene por no adoptada. En caso de que el Comité de Conciliación apruebe un texto conjunto, el objeto de la tercera lectura es la adopción del acto por ambas instituciones conforme a dicho texto conjunto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. Si en el plazo previsto una de las dos instituciones no da su aprobación, la propuesta de norma se considera no adoptada y la Comisión solo puede reiniciar el procedimiento legislativo con una nueva propuesta(20).

#### 4. EL TRÍLOGO O LA FINALIZACIÓN *INFORMAL* DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

La posibilidad de concluir rápidamente el procedimiento legislativo en la UE pasa actualmente por los trílogos que, como se ha afirmado, son un ejemplo de '*informal policy-making*' a tres bandas (Consejo, Parlamento y Comisión). Su generalización hace necesario analizar diversos aspectos de los mismos como el mandato de negociación que reciben los participantes en las reuniones, los métodos de trabajo que se desarrollan en el mismo, el conjunto de caracteres singulares y su impacto en las relaciones interinstitucionales.

La primera regulación de los mismos se produjo en 2004 con la adopción por el Parlamento Europeo de unas Directrices no vinculantes sobre los acuerdos en primera y segunda lectura(21). Posteriormente, el Código de Conducta de 2008, que fue adoptado e

---

(20) Esto ha sucedido hasta enero de 2015 en tres ocasiones: la protección de las innovaciones biotecnológicas (COM(95) 0661), ofertas públicas de adquisición (OPAs) (COM(2002) 534) y servicios portuarios (2001/0047/COD).

(21) European Parliament (2004): Guidelines for First and Second Reading Agreements under the Codecision Procedure. Brussels.



incorporado como anexo al Reglamento de la Cámara(22), contenía unas normas mínimas de transparencia que tuvieron, a instancia de la Comisión de Asuntos Constitucionales, traslación al propio articulado del Reglamento en 2011 (artículo 70, actualmente 73, sobre negociaciones interinstitucionales en el procedimiento legislativo)(23). El resultado de esta evolución lleva a una mayor eficiencia y claridad en el mandato que reciben los negociadores y de cuyo ejercicio deben rendir cuentas a la Comisión parlamentaria correspondiente.

Un sector de la doctrina distingue entre trílogos políticos, trílogos técnicos y reuniones bilaterales (Roederer-Rynning & al., 2015, p. 1155). Sin embargo, la propia realidad de este tipo de reuniones hace que lo más plausible sea analizarlas de forma conjunta independientemente del número o tipo de participantes. En algunas ocasiones, los trílogos incluso se suceden sin reunión por intercambio de correos electrónicos, por ejemplo, cuando el objeto material de la propuesta legislativa lo permite por su sencillez o por la ausencia de conflicto de intereses alguno al respecto de la misma(24).

#### 4.1. *La generalización de los trílogos*

En la VII legislatura, ha quedado patente que, en condiciones de igualdad, Parlamento y Consejo se ven atraídos hacia puntos de consenso en el seno de los trílogos y las conciliaciones y en dichas reuniones la necesidad de avance les obliga a abandonar posiciones extremas y buscar puntos de interconexión de intereses. De hecho, los trílogos se han convertido en el punto de encuentro institucional que ha permitido

---

(22) Working Party on Parliamentary Reform. Second Interim Report on Legislative Activities and Interinstitutional Relations. PE 406.309/CPG/GT. Brussels, 2008.

(23) EP Rules of Procedure, Rule 70: interinstitutional negotiations in legislative procedures. Accesible en [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2298\(REG\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2298(REG))

(24) Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 7 de octubre de 2015 con vistas a la adopción de la Directiva (UE) 2015/... del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre caseínas y caseinatos destinados al consumo humano y por la que se deroga la Directiva 83/417/CEE del Consejo. Véase: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2014/0096\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2014/0096(COD))

adoptar el 85 por ciento de la legislación ordinaria de la UE durante la VII Legislatura del Parlamento Europeo en unos plazos que, de haberse agotado los tiempos del procedimiento legislativo ordinario, hubieran supuesto el doble de tiempo ya que dicho procedimiento se articula sobre tres revisiones, que como ya se ha mencionado, pueden extenderse de ordinario un periodo de tiempo de hasta dos años.

En el caso de los trílogos, los acuerdos pueden darse también al comenzar o al terminar la segunda lectura, no están circunscritos a la primera de las mismas. Las negociaciones tienen lugar antes de que el Parlamento haya producido su informe sobre el proyecto de acto legislativo y antes de que el Consejo haya adoptado su posición común. Como se ha descrito en el apartado anterior, el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el TFUE designa al Comité de Conciliación como el punto de solución para una propuesta legislativa enredada y los trílogos no figuran en ningún precepto del mismo. En cambio, la estadística muestra como la finalización del procedimiento legislativo en primera lectura ha pasado del 29 % (1999/2004) al 85%(2009/2014), en gran parte debido a la generalización de los trílogos.

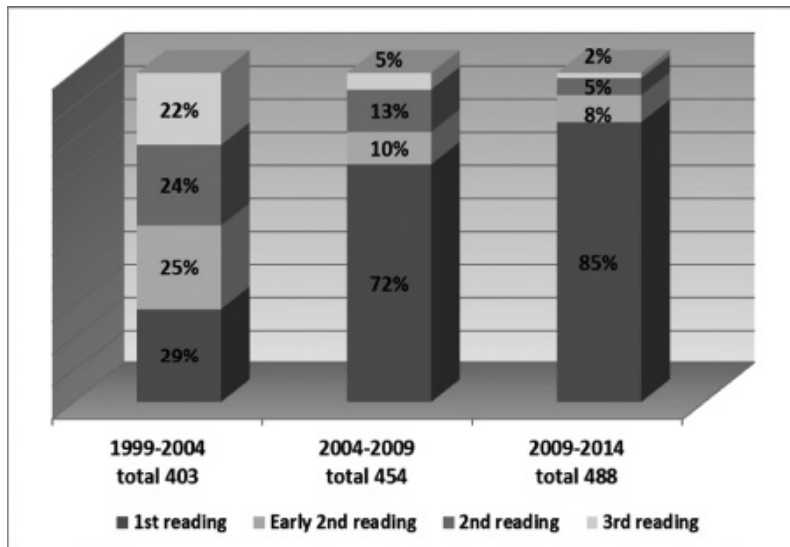


Tabla 2.- Porcentaje de procedimientos de codecisión adoptados en primera, segunda o tercera lectura desde 1999-2004. Fuente: Parlamento Europeo, 2014

#### 4.2. *Los mandatos de negociación*

Los mandatos de negociación tienen, como es lógico, que estar adoptados con carácter previo al comienzo de las reuniones del trílogo. En el caso de la Comisión, se precisa un mandato para poder cambiar la propuesta legislativa (en la gran mayoría de los casos la autora de la propuesta es la Comisión) y acercarla a los planteamientos del Parlamento y del Consejo. Dicho mandato en el caso de los negociadores de la Comisión es otorgado por el Colegio de Comisarios. En el Consejo se debe adoptar la 'clearance' para poder negociar. Esta decisión es tomada en el Comité de Representantes Permanentes I o II (en función del ámbito competencial de cada uno) o en el Comité Especial de Agricultura (en el caso de la Política Agrícola Común).

Desde el prisma del Parlamento europeo, la decisión formal de inicio de la negociación contiene el nombramiento del rapporteur, la composición del equipo negociador y un mandato de negociación en sentido estricto. Desde el año 2012, el Parlamento requiere de la adopción de una decisión formal para la apertura de estas negociaciones 'informales' que tienen lugar en los trílogos. La decisión de aprobar el inicio de negociaciones interinstitucionales sobre una propuesta legislativa está prevista en el artículo 74 del Reglamento parlamentario y regulado en el artículo 73 y en el Anexo XXI del mismo, relativo al Código de conducta para negociar en el contexto del procedimiento legislativo ordinario(25).

---

(25) Será necesario igualmente proceder al nombramiento del diputado negociador que se conoce como rapporteur por la Comisión correspondiente, que encabezará el equipo negociador y organizará la discusión de la Comisión sobre el dossier; además es el responsable de preparar un proyecto de acuerdo, presentar el informe en el Pleno y comentar las enmiendas en el Pleno en representación de la Comisión a la que pertenece. Dada la importancia del rapporteur, otros grupos parlamentarios nombran rapporteurs en la sombra (los llamados en la jerga parlamentaria shadows) que tienen también un rol relevante. El nombramiento de los rapporteurs se hace en dos fases. En la primera, los grupos parlamentarios en las Comisiones reciben un número determinado de informes tras una negociación entre los coordinadores de los grupos y, en la segunda, los grupos designan los rapporteurs para los informes. Estos deberán dar cuenta al acabar la negociación de los resultados de la misma mediante la puesta a disposición del Comité de la

En cuanto al mandato, éste consistirá en un informe (enmiendas, resolución legislativa con mandato de negociación y composición del equipo negociador) aprobado en Comisión por mayoría absoluta de sus miembros que se remite al Presidente del Parlamento para iniciar las negociaciones y que es presentado al Parlamento para que lo examine posteriormente. La composición del equipo negociador (el rapporteur y los rapporteurs en la sombra, al menos) queda determinada también en este mandato. A título excepcional, cuando la comisión competente considere debidamente justificado iniciar las negociaciones antes de la aprobación de un informe en comisión, el mandato podrá consistir en un conjunto de enmiendas o en un conjunto de objetivos, prioridades u orientaciones claramente definidos que se presentan al Pleno para su confirmación (artículo 73 del Reglamento del PE) (26).

En cierto modo hay que destacar la capacidad de reacción y de adaptación que ha tenido el Parlamento europeo ante la generalización de los trílogos. Dicha capacidad ha permitido reforzar la dación en cuenta del cumplimiento del mandato negociador. De este modo, se ha regulado que la Comisión parlamentaria otorgue el mandato de una manera clara al equipo negociador, que una parte significativa de los casos se sometan al Pleno y que la negociación se lleve a cabo por un grupo de diputados con representación de todos los grupos y no sólo por el rapporteur.

#### 4.3. *El método de trabajo*

Desde el punto de vista sustantivo, los trílogos centran su trabajo en un listado de cuestiones de relevancia política y técnica, que se resumen en un documento a cuatro columnas en las que se reflejan las distintas posiciones institucionales sobre los puntos de debate en la propuesta de acto legislativo ( primera columna, posición del Consejo

---

documentación que refleje la finalización de la misma de acuerdo con el artículo 73.4 del Reglamento.

(26) Como señala Massot, este artículo del Reglamento parlamentario fue modificado en 2012 para afrontar las complicadas negociaciones interinstitucionales de las reformas de las políticas comunes para el periodo 2014-2020 y evitar que el Parlamento quemara sistemáticamente la primera lectura sin haber entrado en la fase de negociación (MASSOT, A.: "Actores institucionales...p. 150)

en primera lectura; segunda columna, enmiendas del Parlamento en segunda lectura; tercera columna, propuesta del Consejo sobre las enmiendas del Parlamento; cuarta columna, posición de la delegación del Parlamento sobre la propuesta del Consejo).

Una vez establecido el calendario de reuniones, el documento a cuatro columnas permite observar el grado de consenso alcanzado (casi siempre artículo por artículo de la propuesta legislativa) y cerrar el llamado acuerdo institucional. Una vez el acuerdo institucional es adoptado, las instituciones lo refrendan con carácter previo a la adopción final del acto legislativo por cada institución para su posterior publicación y entrada en vigor.

Aunque no se hace acta formal de la reunión, un conjunto de disposiciones garantizan la trazabilidad de los trabajos sobre todo del lado de la delegación parlamentaria. Así, de acuerdo con el artículo 70.4 del Reglamento del PE, todo documento que se haya previsto debatir en una reunión con el Consejo y la Comisión («diálogo tripartito») adoptará la forma de documento que indique las posiciones respectivas de las instituciones interesadas y las posibles soluciones de compromiso y se distribuirá al equipo negociador al menos 48 horas o, en casos de urgencia, al menos 24 horas antes del trílogo de que se trate. Tras cada reunión, el equipo negociador informará a la comisión competente en la siguiente reunión de ésta. Se pondrá a disposición de la Comisión parlamentaria la documentación que refleje el resultado del último diálogo tripartito.

Si las reuniones abocan a buen término y hay una posibilidad de acuerdo, se informará inmediatamente a la Comisión parlamentaria competente. El texto acordado será remitido a la comisión competente para su examen. En caso de ser aprobado por votación en Comisión, el texto acordado será presentado al Parlamento para su examen en la forma apropiada, incluidas las enmiendas de transacción. Podrá ser presentado como texto consolidado siempre que recoja claramente las modificaciones a la propuesta de acto legislativo objeto de examen(27).

---

(27) Para ilustrar con el ejemplo de los reglamentos básicos de la PAC, las enmiendas a las propuestas de la Comisión de la reforma de la PAC se adoptaron

Habitualmente, la posición común se adopta en primera lectura sin necesidad de agotar las tres lecturas del procedimiento legislativo ordinario ya que el Parlamento acomoda la posición del Consejo en sus enmiendas de primera lectura que son adoptadas por mayoría simple y, en consecuencia, el Consejo acepta la propuesta de la Comisión modificada por el Parlamento. Ambas instituciones deberán adoptar en Pleno y en sesión ordinaria del Consejo dichas posiciones(28).

##### 5. VALORACIÓN DE LOS TRÍLOGOS EN LA AGENDA LEGISLATIVA EUROPEA

Como "informal policy making" los trílogos poseen una serie de caracteres diferenciales que los separan del procedimiento ordinario legislativo pese a insertarse en el mismo. En primer lugar, el análisis permanente y previo de los impactos normativos es un a priori de la iniciativa legislativa de la Comisión europea. Por ello, la irrupción generalizada de los trílogos provoca ciertas disfuncionalidades o problemas de encaje que requieren un esfuerzo organizativo desde el punto de vista institucional puesto que el análisis de impacto se realiza siempre con carácter previo a la propuesta normativa y, si la misma evoluciona, cabe un riesgo de desencaje entre el análisis de impacto realizado y el contenido de la norma objeto de transacción en el trílogo.

---

en la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural y luego se pasó al voto al Pleno que estableció formalmente el mandato negociador para las reuniones a tres bandas con la Comisión y el Consejo. El Parlamento Europeo votó sus enmiendas a la PAC el 13 de marzo 2013 a la vista del informe del eurodiputado Dantin, que era el diputado ponente o rapporteur en la jerga de la UE. Sometido el informe al Pleno, se aprobó un Dictamen que constituye la base de negociación para los representantes del Parlamento en las reuniones del trílogo (Comisión-Consejo-Parlamento). En el Consejo de Ministros de Agricultura de 19 de marzo, el Consejo adoptó una posición común sobre la reforma de la PAC.

(28) Volviendo al ejemplo de la política agrícola común, en el caso de la reforma de la PAC 2013, se celebraron 36 reuniones del 11 de abril al 20 de junio 2013. El resultado positivo de las reuniones se concretó en un acuerdo institucional de 26 de junio de 2013, que se completó el 24 de septiembre, dando pie a la adopción final del conjunto de los Reglamentos por el Parlamento el 20 de noviembre y por el Consejo el 16 de diciembre y a su publicación el 20 de diciembre. Información accesible en [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_fr.htm)

En segundo lugar, una de las características fundamentales de los trílogos es que el status de negociador es restringido y no está regulado. De este modo, las reuniones se producen con un número limitado de asistentes que representan a las tres Instituciones y los representantes de la presidencia de turno pero la composición o definición exacta de los integrantes de las reuniones no aparece regulada en ninguna norma.

En tercer lugar, los trílogos se distinguen también por su carácter aislado. Las reuniones tienen lugar sin presencia de los medios de comunicación, sin grabación ni elaboración de actas públicas comprensivas de lo discutido en las mismas. Desde un punto de vista crítico, este secretismo no ha sido decidido en forma alguna ni justificado públicamente. Por eso, una de las cuestiones más cuestionadas del método de trabajo basado en el trílogo es que las reglas de trabajo son informales y son creadas, comunicadas y puestas en práctica fuera de los canales y normas codificadas y directamente exigibles.

Esto es, las decisiones se toman de facto en un ámbito inaccesible y sin constancia documental de carácter público por lo que la transparencia esencial del procedimiento legislativo se pone en riesgo y, en consecuencia, también la legitimidad misma de la norma. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, *«la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquéllos, de sus derechos democráticos»* y ese conocimiento presupone el control ciudadano de *«toda la información que ha constituido el fundamento de un acto legislativo»*(29). Por ello, señala el Abogado general Cruz Villalón que sustraer al conocimiento público la identidad de los autores de las propuestas debatidas en el seno de una de las fases del procedimiento legislativo *“...es privar al ciudadano de un elemento de juicio necesario para el ejercicio efectivo de un derecho democrático fundamental, cual es la posibilidad efectiva de exigir responsabilidad política a los protagonistas del proceso de formación de la voluntad*

---

(29) Sentencia de 1 de julio de 2008 (C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723).

*pública llamada a formalizarse en una norma de Derecho”(30). En sus conclusiones en el asunto de Access Info Europe, afirma que “«Legislar» es, por definición, una actuación normativa que en una sociedad democrática sólo puede desarrollarse a través de un procedimiento de carácter público y, en este sentido, «transparente». De otro modo sería imposible predicar de la «ley» la cualidad de ser expresión de la voluntad de quienes han de obedecerla, es decir, el fundamento mismo de su legitimidad como mandato incontestable. En una democracia representativa, y esta noción debe ser aplicable a la Unión, el procedimiento legislativo debe ser accesible al conocimiento de los ciudadanos, pues de otro modo no podrían exigir a sus representantes la responsabilidad política de la que se han hecho acreedores con su mandato electoral.” (31)*

En cuarto lugar, una característica adicional al sistema de trabajo de los trílogos es que su generalización no permite distinguir los dossiers legislativos de relevancia de los que no lo son. Cada institución tiene una concepción distinta pero, al menos, los más importantes deberían ser examinados en el Parlamento Europeo por una Comisión y por el Pleno y, de este modo, se garantizarían las dos lecturas. Como no se puede establecer a priori unos criterios previos se tiene que estar al caso por caso. A su vez, por esta naturaleza singular, durante los trílogos se reducen las oportunidades de acceso al debate y a la decisión de un amplio abanico de intereses sociales y políticos y lo que es fundamental, el trílogo no conecta per se respetuosamente con el conjunto de poderes que el marco legal reconoce al diputado del Parlamento Europeo en virtud del mandato representativo que ejerce (Reh 2014).

Por ello, es comprensible que las críticas hacia este modo de concluir los procedimientos legislativos se enfoquen hacia la ausencia de transparencia del contenido de estas reuniones, que sustraen del

---

(30) Conclusiones del Abogado general Cruz Villalón presentadas el 16 de mayo de 2013, Asunto C-280/11 P, Consejo de la Unión Europea contra Access Info Europe, apartado 64 y 68.

(31) Conclusiones presentadas el 16 de mayo de 2013, Asunto C-280/11 P, apartado 63.



debate en sede parlamentaria temas y asuntos propios del orden del día del Pleno de la Cámara o de una Comisión parlamentaria. En este sentido, la dación de cuenta del resultado de la negociación no es suficiente para completar dicho vacío como ha criticado un sector de la doctrina académica (Reh 2014). Asimismo, señala Bunyan (2007) que las supuestas ventajas en la negociación desaparecen cuando la negociación no es amistosa y los temas son visibles para la opinión pública. A su vez, son criticados por el nivel del resultado técnico de sus trabajos. Es difícil explicar que haya cristalizado un modo de adoptar las leyes complementario al acordado en los Tratados y que el mencionado método no supone una merma en garantías democráticas, ni afecta al juego de fuerzas interinstitucional, ni a la calidad legislativa y ni a los requisitos mínimos de transparencia en la toma de decisión.

Desde una perspectiva distinta, en quinto lugar, los trílogos cuentan con una serie de caracteres que permiten ponerlos en valor no sólo por la eficacia de poder concluir las tareas legislativas en menos tiempo del previsto(32), sino porque los mandatos de los representantes de cada Institución en los trílogos suelen ser expresos y delimitados de tal modo que los actores no pueden salirse de sus guiones y que la presencia de las tres instituciones supone también un control interinstitucional sobre los actores particulares de cada trílogo, que dificultan a los actores de la negociación salirse de la tónica media del legislador y dar preferencia a valores atípicos(33).

---

(32) En esta línea, se afirma que cuando se ha concluido el procedimiento con un trílogo en primera lectura han permitido más tiempo de debate sustancial que otros casos en los que el procedimiento legislativo se ha alargado y la conciliación se ha producido en un momento posterior (Toskov y Rasmussen 2013).

(33) Es cierto e incluso admisible que se generen dudas sobre la transparencia y la accesibilidad de las discusiones de los trílogos pero cabe reincidir en la idea de la atenuación de las mismas por el férreo significado del mandato que reciben los delegados de cada Institución y por la alta cualificación de los actores institucionales en los mismos. En este contexto, a modo de objetivo, es importante conocer en qué medida cada institución está dispuesta a evaluar a posteriori, tras la finalización del trílogo, el resultado del mismo y contrastarlo con los objetivos y los intereses con los que acudió a las reuniones iniciales y, asimismo, en qué medida las Instituciones implicadas pueden considerar que dichas evaluaciones

En sexto lugar, los trílogos constituyen un instrumento para combatir la complejidad del procedimiento legislativo ordinario, para descargar un procedimiento potencialmente espinoso, para reducir los costes de transacción e incrementar la velocidad del proceso de toma de decisión. En cualquier caso, cabe alegar en defensa de los trílogos que el resultado de los trabajos es informal y no tiene valor si no es ratificado posteriormente por las instituciones participantes en las reuniones a través de sus procedimientos internos.

En séptimo lugar, no se han encontrado pruebas evidentes del impacto de los acuerdos rápidos de los trílogos en las relaciones interinstitucionales. Esto es, ni los resultados finales del procedimiento legislativo son directamente más cercanos a los partidos mayoritarios ni a los Estados miembros más poderosos cuando se concluyen por acuerdo rápido en trílogo que cuando concluyen agotando todas las vías del procedimiento legislativo ordinario(34). En este contexto, un sector de la doctrina considera que, desde otro punto de vista, el impacto de los trílogos se pone de manifiesto en la politización en el Consejo y el cuestionamiento del trabajo de los rapporteurs parlamen-

---

son accesibles a terceros (Rasmussen y Reh 2013). En el caso del Parlamento europeo, el control del mandato negociador y la dación de cuentas por el diputado rapporteur sería fundamental para completar la evaluación de los electores por la misma esencia del mandato representativo que se ha recibido. Igualmente, sería razonable que junto a la citada evaluación se realizara una especie de rendición de cuentas sobre el ejercicio del mandato referido. Finalmente, en el caso de los eurodiputados, el círculo se completaría con un mecanismo de recompensa, en modo alguno pecuniaria sino de otro tipo, a los delegados más eficaces en la defensa de los términos de su mandato y con otro mecanismo de corrección que permitiera invitar a mejorar a aquellos que no lo han sido tanto (Marissen 2015).

(34) El impacto de los trílogos en los equilibrios internos del Parlamento merece también una reflexión. Tradicionalmente se dice que los trílogos han aprovechado más a los grupos mayoritarios y a las jerarquías del Parlamento (Presidentes de Comisión, Vicepresidentes del Parlamento a cargo de la codecisión) que a los diputados de los grupos minoritarios o no inscritos que quedan fuera de este esquema de decisión. No obstante, las distancias entre el resultado final y los partidos y los Estados están también en relación con el nivel del conflicto entre los legisladores, el tamaño de los grupos político y las posiciones extremas de los Estados miembros en el Consejos.

tarios, como apunta Reh (2014). Desde el prisma interinstitucional, la práctica de los trílogos como informal policy making ha sido criticada por el Ombudsman europeo quien, a su vez, ha sido a su vez criticado por el Consejo por haberse extralimitado en sus funciones al abordar la cuestión de los trílogos(35).

## 6. CONCLUSIONES

Sorprendente el poco conocimiento existente sobre los ‘informales’ trílogos, pese a que juegan un rol crucial en el 85 por ciento de la legislación de la UE. Tras un análisis de su incardinación en el procedimiento legislativo ordinario, de sus principales características, tanto sus ventajas como sus inconvenientes, no es necesario constatar que estas oportunidades de alcanzar un acuerdo rápido y eficaz sobre una propuesta legislativa marcan el paso de la agenda legislativa europea.

Una valoración, que se pretenda objetiva, de los trílogos no puede quedar reducida al simple examen de los argumentos de los partidarios de la eficacia en el proceso de toma de decisión o de los demandantes de la transparencia de dichos procedimientos. Como se ha descrito en estas líneas, la práctica de los trílogos atesora un gran número de matices técnicos y de garantías institucionales que llevan a reconocer ya cierta complejidad en este instrumento de ‘informal policy making’. Por un lado, esta creciente complejidad supone un riesgo pues puede ralentizar su funcionamiento y hacerles perder la propia razón de su existencia. Por otro lado, se hace necesario reconocer ciertos límites a las demandas de transparencia puesto que si los negociadores conocen sus cartas con carácter previo a la negociación, se puede anular completamente la misma y, como ya se ha comentado, hacer perder el objetivo de su convocatoria. Por ello, quizás las demandas de transparencia deban enfocarse más hacia el desarrollo de instrumentos para la dación en cuenta de los trabajos y resultados de las reuniones de los trílogos y menos hacia el de la publicación de los mandatos de negociación.

---

(35) Véase, por ejemplo, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/60991/html.bookmark>

En definitiva, en paralelo al fenómeno de instalación de la cultura del ‘informal policy making’ en los sistemas democráticos, los trílogos se han generalizado en el proceso de adopción del Derecho de la UE y, como se dice coloquialmente, parece que han venido para quedarse. Por ello, la preparación de los mismos por las Instituciones implicadas debe seguir avanzando hasta la culminación del acuerdo interinstitucional, de 15 de marzo de 2016, que sirva de marco normativo y que resuelva o permita avanzar en la solución de los interrogantes que, hasta el momento, se han planteado sobre los mismos.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- BEDOCK, C., MAIR, P. y WILSON, A. (2011) ‘Institutional change in advanced democracies: an exploratory assessment’, Paper presented at the ECPR General Conference, Reykjavik, 25-27 August.
- BRANDSMA J.G.: ‘Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking’, *European Union Politics*, 2015, Vol. 16(2) 300-319
- BUNYAN, T. (2007) ‘Statewatch viewpoint: secret trilogues and the democratic deficit’, *Statewatch Analysis*, available at <http://www.statewatch.org/analyses/no-64-secrettrilogues.Pdf> (accessed 16 May 2012);
- BURNS, Ch. (2005) ‘Who pays? Who gains? How do costs and benefits shape the policy influence of the European Parliament?’, *Journal of Common Market Studies* 43(3): 485-505;
- BURNS, Ch (2013) Consensus and compromise become ordinary – but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees, *Journal of European Public Policy*, 20:7, 988-1005.
- BURNS Ch., RASMUSSEN, A. y REH C. (2013) “Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 20:7, 941-952, p.
- EUROPEAN COUNCIL (2011): Guide to the ordinary legislative procedure, Luxembourg: EUR-OP, 2011.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2009b) Activity Report 1 May 2004 to 13 July 2009, PE 427.162v01-00;
- EUROPEAN PARLIAMENT (2012) MANUAL DE LA CODECISIÓN Y LA CONCILIACIÓN. La labor del Parlamento como colegislador en virtud del Tratado de Lisboa, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_es.pdf)

- EUROPEAN PARLIAMENT (2011) Working Document on Revision of Rule 70 of Parliament's Rules of Procedure on In-terinstitutional Negotiations in Legislative Procedures, PE472.201v01.00
- FARRELL, H. AND HERITIER, A. (2003) 'Formal and informal institutions under codeci-sion: continuous constitution-building in Europe', *Governance* 16(4): 577-600;
- FRANCHINO, M. Y MARIOTTO, C.: "Explaining negotiations in the conciliation committee" en *European Union Politics* September 2013 vol. 14 no. 3 345-365.
- GUILLEM CARRAU, J.: La mejora de los entornos normativos y la competitividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, 28, 2014,
- "Las funciones del Parlamento Europeo: los retos y las dificultades, su nuevo prota-gonismo en la construcción europea" en *Anuario. Parlamento y Constitución*, 15, 2012-2013, pags. 155-183.
- HIX, S. (2002) 'Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam', *British Journal of Political Science* 32(2): 259-80.
- LAUTH, H.-J. (2012) 'Informal governance and democratic theory', in T. Christiansen and C. Neuhold (eds), *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 40-64.
- LIJPHART, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- MARISSEN, V. (2015): Ways to improve efficiency and transparency in trilogues and EU law-making, accessible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/visitreport.faces/es/61004/html.bookmark>
- ROEDERER-RYNNING, C. Y GREENWOOD, J.: (2015) The culture of trilogues, *Journal of European Public Policy*, 22:8, 1148-1165.
- ROEDERER-RYNNING, C. Y SCHIMMELFENNIG, F.: (2012) Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentarization, *Journal of European Public Policy*, 19:7, 951-968.
- RASMUSSEN, A. Y REH, C. (2013) The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success, *Journal of European Public Policy*, 20:7, 1006-1024, p. 1008.
- REH, C. (2014) Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation, *Journal of European Public Policy*, 21:6, 822-841.

- SHACKLETON, M. Y RAUNIO, T. (2003) 'Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change', *Journal of European Public Policy* 10(2): 171-87;
- STIE, A.E. (2013) *Democratic Decision-making in the EU: Technocracy in Disguise?* London: Routledge.
- TOSHKOV D. AND RASMUSSEN, A. (2012): 'Time to Decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU', *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 16, Article 11 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-011a.htm>.