

Toma de decisiones en la Unión Europea

Proceso legislativo, actos delegados y de ejecución, especial mención a la comitología.

Ejercicio 3 · Esquema del tema 43 · Actualizado el 14 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN	02 TOMA DE DECISIONES EN LA UE	03 EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UE	04 ACTOS DELEGADOS Y DE EJECUCIÓN	05 ESPECIAL REFERENCIA A LA COMITOLOGÍA	06 CONCLUSIÓN
--------------------	-----------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------------	--	------------------

01 INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no es una federación ni una mera organización intergubernamental. Sus Estados miembros siguen siendo soberanos, pero comparten parte de su soberanía y delegan determinados poderes decisorios en instituciones comunes.

Tres instituciones intervienen en la legislación: el **Parlamento Europeo**, que representa a los ciudadanos y es elegido por sufragio universal directo cada cinco años, el **Consejo de la UE**, que representa a los Gobiernos y cuya Presidencia rota cada semestre, y la **Comisión Europea**, que defiende el interés general de la Unión. Como regla general, la Comisión propone, el Parlamento y el Consejo adoptan, y la Comisión y los Estados aplican la legislación, velando la Comisión por su cumplimiento. El Tribunal de Justicia garantiza la interpretación uniforme del Derecho de la Unión y el Tribunal de Cuentas controla su financiación.

El **Tratado de Lisboa** (firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor el 1 de diciembre de 2009) reorganizó el Derecho originario en el TUE y el TFUE y suprimió los pilares. Sus novedades principales en la toma de decisiones son estas:

- **Consejo Europeo:** pasa a ser institución, con un Presidente estable elegido por mayoría cualificada para dos años y medio, renovable una vez
- **Alto Representante:** a la vez Vicepresidente de la Comisión, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior
- **Parlamento Europeo:** la codecisión pasa a ser el Procedimiento Legislativo Ordinario (PLO), extendido a ámbitos como la política agrícola y la política comercial común. Iguala al Consejo en el presupuesto y elige al Presidente de la Comisión por mayoría de sus miembros
- **Parlamentos nacionales:** garantes de la subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana (Protocolo n.º 2)
- **Voto en el Consejo:** doble mayoría desde el 1 de noviembre de 2014. La mayoría cualificada exige el **55 %** de los Estados (al menos 15) que sumen al menos el **65 %** de la población. La minoría de bloqueo requiere al menos cuatro Estados
- **Iniciativa Ciudadana Europea:** un millón de ciudadanos de al menos una cuarta parte de los Estados pueden invitar a la Comisión a proponer, conforme al Reglamento (UE) 2019/788

Los Tratados y los acuerdos internacionales de la Unión forman el **Derecho originario**, que delimita competencias y poderes. Sobre él se construye el **Derecho derivado** (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes), adoptado por los procedimientos que fijan los Tratados.

02 TOMA DE DECISIONES EN LA UE

La Unión tiene un sistema propio de producción normativa. Las reglas para elaborar normas con rango legislativo forman el procedimiento legislativo, ordinario (PLO) o especial (PLE). A los actos legislativos se suman los no legislativos, delegados y de ejecución.

2.1 Esquema de participación institucional

El Parlamento y el Consejo son depositarios del poder legislativo en un sistema bicameral, y la Comisión es titular de la iniciativa.

- **Consejo Europeo:** define las orientaciones y prioridades políticas generales (art. 15 TUE), sin función legislativa. Lo preside António Costa
- **Comisión:** ejecutivo independiente, con 27 comisarios. Tiene el cuasimonopolio de la iniciativa legislativa y vela por el Derecho de la Unión como guardiana de los Tratados. La preside Ursula von der Leyen
- **Parlamento Europeo:** único parlamento plurinacional elegido por sufragio universal directo, con 720 diputados tras las elecciones de junio de 2024, en pie de igualdad con el Consejo en el PLO. Lo preside Roberta Metsola
- **Consejo de la UE:** ministros nacionales en diez formaciones, con funciones legislativa y presupuestaria. Sus trabajos se preparan en el COREPER y los grupos de trabajo
- **Otros órganos:** el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones emiten dictámenes preceptivos pero no vinculantes

2.2 Actos jurídicos de la Unión

El art. 288 TFUE enumera los actos. Son legislativos los adoptados por un procedimiento legislativo (art. 289 TFUE), y solo pueden ser reglamento, directiva o decisión.

- **Reglamento:** alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable sin transposición
- **Directiva:** obliga en cuanto al resultado, dejando a los Estados la forma y los medios, con plazo de transposición
- **Decisión:** obligatoria en todos sus elementos y, si designa destinatarios, solo para ellos
- **Recomendación y dictamen:** no vinculantes y no legislativos

Los actos legislativos se identifican por su encabezamiento: «del Parlamento Europeo y del Consejo» en el PLO, o «del Consejo» o «del Parlamento Europeo» en los especiales. Las mismas formas valen para actos no legislativos, delegados o de ejecución. Todos deben estar motivados. Los legislativos se publican en el DOUE y entran en vigor en la fecha que fijen o, en su defecto, a los veinte días.

2.3 Las competencias de la Unión

La Unión actúa solo dentro de las competencias atribuidas por los Tratados, y las ejerce conforme a la subsidiariedad y la proporcionalidad (art. 5 TUE).

- **Exclusivas** (art. 3 TFUE): solo la Unión legisla. Incluyen la unión aduanera, las normas de competencia del mercado interior, la política monetaria de la zona euro, los recursos biológicos marinos y la **política comercial común**
- **Compartidas** (art. 4 TFUE): los Estados legislan en la medida en que la Unión no lo haya hecho. Incluyen mercado interior, cohesión, agricultura y pesca, medio ambiente, consumidores, transporte, energía y espacio de libertad, seguridad y justicia
- **De apoyo, coordinación o complemento** (art. 6 TFUE): salud humana, industria, cultura, turismo, educación, protección civil y cooperación administrativa
- **Especiales**: coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales, y la PESCA

Que la política comercial común sea exclusiva explica que importaciones, exportaciones, defensa comercial y acuerdos comerciales se regulen a escala de la Unión, lo que importa al SOIVRE.

03 EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UE

3.1 Procedimiento legislativo ordinario

El **PLO** (art. 294 TFUE) es el principal método de adopción de normas y sucede a la codecisión. Da al Parlamento y al Consejo, a propuesta de la Comisión, un papel equivalente: el acto solo se adopta si ambos aprueban el mismo texto, y lo firman ambos Presidentes.

• Propuesta de la Comisión

La Comisión tiene un verdadero monopolio de la iniciativa. Solo en casos tasados la tienen un grupo de Estados, el BCE (por recomendación) o el Tribunal de Justicia y el BEI (por petición). El Parlamento (art. 225 TFUE), el Consejo (art. 241 TFUE) y los ciudadanos pueden solicitarle una propuesta, pero decide ella.

Antes aplica su agenda de Mejora de la Legislación (Acuerdo Interinstitucional de 13 de abril de 2016), con evaluaciones de impacto revisadas por el Comité de Control Reglamentario, consultas públicas y Libros Verdes (debate público) y Libros Blancos (propuestas concretas).

La adopta el Colegio de Comisarios y la transmite al Parlamento, al Consejo y a los Parlamentos nacionales. Puede modificarla o retirarla mientras el Consejo no se haya pronunciado (art. 293.2 TFUE), y salvo en conciliación y tercera lectura el Consejo solo puede apartarse de ella por **unanimidad** (art. 293.1 TFUE).

• Dictámenes preceptivos y control de subsidiariedad

Los Parlamentos nacionales tienen **ocho semanas** para emitir dictamen motivado si estiman vulnerada la subsidiariedad:

- **Tarjeta amarilla**: si suman un tercio de sus votos (un cuarto en el espacio de libertad, seguridad y justicia), la propuesta se reexamina y la Comisión puede mantenerla, modificarla o retirarla de forma motivada
 - **Tarjeta naranja**: en el PLO, con mayoría simple de esos votos y propuesta mantenida, el Parlamento (mayoría de los votos emitidos) o el Consejo (55 % de sus miembros) pueden desestimarla

• Primera lectura

No tiene plazo. El Parlamento se pronuncia primero por mayoría simple de los votos emitidos, sobre el informe de su comisión competente, y puede aprobar la propuesta o enmendarla. Después el Consejo:

- Si aprueba la posición del Parlamento, el acto queda adoptado
 - Si no, adopta su **posición en primera lectura** y la transmite al Parlamento con sus motivos. «Posición común» es término de la antigua codecisión

La mayoría de los actos se adopta en primera lectura gracias a los **trilogos**, reuniones informales entre Parlamento, Consejo y Comisión para negociar un texto de compromiso antes de las votaciones formales.

• Segunda lectura

El Parlamento dispone de tres meses, prorrogables uno, desde la recepción de la posición del Consejo, y puede:

- Aprobarla o no pronunciarse, y el acto queda adoptado según esa posición
 - Rechazarla por mayoría de sus miembros, y el acto no se adopta
 - Enmendarla por mayoría de sus miembros, y la Comisión dictamina sobre las enmiendas

El Consejo tiene otros tres meses, prorrogables uno. Si aprueba todas las enmiendas, el acto queda adoptado, con mayoría cualificada para las de dictamen favorable de la Comisión y unanimidad para las de dictamen negativo. Si no, se convoca el Comité de Conciliación en seis semanas, prorrogables dos.

• Conciliación y tercera lectura

El **Comité de Conciliación** reúne a miembros del Consejo y a igual número de diputados. La Comisión media, sin poder retirar ni modificar su propuesta. En seis semanas, prorrogables dos, debe acordar un texto conjunto: la delegación del Consejo decide por mayoría cualificada y la del Parlamento por mayoría de sus miembros. Sin acuerdo, el acto no se adopta.

Con texto conjunto, el Parlamento (mayoría de los votos emitidos) y el Consejo (mayoría cualificada) tienen seis semanas, prorrogables dos, para aprobarlo sin enmiendas. Si uno no lo aprueba, el acto decae. La conciliación es hoy excepcional, porque los trilogos cierran casi todos los expedientes antes.

3.2 Procedimientos legislativos especiales

En los **PLE** (art. 289.2 TFUE) el acto lo adopta una sola institución con la participación de la otra en distinto grado, según fijen los Tratados.

• Legislación especial del Consejo

Es el supuesto más frecuente. El Consejo adopta el acto, normalmente por unanimidad:

- **Aprobación**: el Parlamento puede aprobar o rechazar, pero no enmendar, y tiene así un derecho de veto. Se aplica al marco financiero plurianual (art. 312 TFUE) y, fuera del ámbito legislativo, a numerosos acuerdos internacionales, incluidos los comerciales (art. 218.6 TFUE), y a las adhesiones
 - **Consulta**: el dictamen del Parlamento no es vinculante, pero su emisión es requisito esencial de forma, y el Tribunal de Justicia anuló actos adoptados sin ella

(Roquette Frères y Maizena, 1980). Se aplica, entre otros, a la fiscalidad (art. 113 TFUE) y a la competencia

• **Legislación especial del Parlamento**

Más infrecuente, permite al Parlamento adoptar actos con la aprobación del Consejo, como el Estatuto de los diputados (art. 223.2 TFUE) o las modalidades del derecho de investigación (art. 226 TFUE).

3.3 Procedimiento presupuestario

El art. 314 TFUE regula un procedimiento similar al PLO, con Parlamento y Consejo en pie de igualdad sobre todo el gasto. El presupuesto anual respeta el **Marco Financiero Plurianual (MFP)**, que el Consejo adopta por unanimidad con aprobación previa del Parlamento. El vigente cubre 2021 a 2027 y la Comisión propuso en julio de 2025 el de 2028 a 2034, en negociación. Las fases anuales son:

- **Proyecto:** la Comisión lo presenta a más tardar el 1 de septiembre del año anterior
- **Posición del Consejo:** se transmite al Parlamento a más tardar el 1 de octubre
- **Lectura del Parlamento:** 42 días. Si aprueba la posición del Consejo o no se pronuncia, el presupuesto queda adoptado. Si enmienda por mayoría de sus miembros, se convoca el Comité de Conciliación
- **Conciliación:** 21 días para un texto conjunto, que ambos aprueban en los 14 siguientes. Sin acuerdo, la Comisión presenta un nuevo proyecto y rigen las doceavas partes provisionales

3.4 Cláusulas pasarela

Permiten pasar de un PLE al PLO o de la unanimidad a la mayoría cualificada sin reformar los Tratados.

- **Cláusula general** (art. 48.7 TUE): exige decisión unánime del Consejo Europeo y aprobación del Parlamento por mayoría de sus miembros. Cualquier Parlamento nacional puede oponerse en seis meses y lo impide. No se aplica a decisiones militares o de defensa
- **Cláusulas específicas**, con procedimiento propio: MFP (art. 312 TFUE), PESC (art. 31.3 TUE), Derecho de familia transfronterizo (art. 81.3 TFUE), cooperaciones reforzadas (art. 333 TFUE), política social (art. 153 TFUE) y medio ambiente (art. 192 TFUE)

La cláusula general no se ha activado hasta ahora. La Comisión y varios Estados han propuesto usarla para extender la mayoría cualificada a ámbitos de la PESC ante la futura ampliación.

04 ACTOS DELEGADOS Y DE EJECUCIÓN

El Tratado de Lisboa distingue los actos legislativos de dos categorías de actos no legislativos con los que la Comisión desarrolla o aplica la legislación. La distinción es una pregunta clásica del tribunal.

4.1 Actos delegados

El art. 290 TFUE permite que un acto legislativo delegue en la Comisión el poder de adoptar **actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen elementos no esenciales** del acto legislativo, quedando los esenciales reservados al legislador. El acto de base delimita objetivos, contenido, alcance y duración de la delegación, y fija sus condiciones:

- **Revocación:** el Parlamento o el Consejo pueden revocar la delegación en cualquier momento
- **Objeción:** el acto solo entra en vigor si ninguno objeta en el plazo fijado, por regla general dos meses prorrogables otros dos. Prospera por mayoría de los miembros del Parlamento o por mayoría cualificada del Consejo

Su denominación incluye «delegado». Ejemplo cercano al SOIVRE es el Reglamento Delegado (UE) 2023/2429, que completa el Reglamento (UE) 1308/2013 en normas de comercialización de frutas y hortalizas. Solo la Comisión los adopta y no se someten a Comitología. Conforme al Acuerdo Interinstitucional de 2016, consulta a expertos de los Estados al prepararlos, y Parlamento y Consejo reciben a la vez la documentación. Existe un Registro Interinstitucional de Actos Delegados desde 2017.

4.2 Actos de ejecución

Según el art. 291 TFUE, corresponde a los Estados adoptar las medidas de Derecho interno para ejecutar los actos de la Unión. Si se requieren condiciones uniformes, el acto de base confiere competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos justificados y en la PESC, al Consejo.

Estos actos no completan ni modifican el acto de base, lo aplican. Su denominación incluye «de ejecución». Son ejemplos el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2430, sobre controles de conformidad de frutas y hortalizas, y los reglamentos que imponen derechos antidumping o compensatorios.

El control de la Comisión corresponde aquí a los Estados mediante la Comitología del Reglamento (UE) 182/2011. Parlamento y Consejo conservan solo un derecho de control para señalar que un proyecto excede las competencias de ejecución.

4.3 Diferencias entre actos delegados y de ejecución

- **Fundamento:** art. 290 TFUE en los delegados y art. 291 TFUE en los de ejecución
- **Naturaleza:** los delegados completan o modifican elementos no esenciales y son cuasilegislativos. Los de ejecución aplican el acto de base de manera uniforme
- **Autor:** los delegados, solo la Comisión. Los de ejecución, la Comisión o excepcionalmente el Consejo
- **Control:** en los delegados, Parlamento y Consejo por revocación y objeción. En los de ejecución, los Estados por Comitología
- **Elección:** la hace el legislador en el acto de base, con un margen de apreciación reconocido por el Tribunal de Justicia (asunto C-427/12, «biocidas», 2014)

05

ESPECIAL REFERENCIA A LA COMITOLOGÍA

5.1 Concepto y marco normativo

La **Comitología** es el conjunto de procedimientos por los que los Estados controlan el ejercicio de las competencias de ejecución que el legislador confiere a la Comisión. Se ejerce mediante comités con un representante de cada Estado, presididos por un representante de la Comisión que no vota.

Nació en los años sesenta en la política agrícola común. El marco vigente es el **Reglamento (UE) 182/2011**, de 16 de febrero de 2011, aplicable desde el 1 de marzo de 2011. Cada comité se crea por el acto de base, que fija el alcance de las competencias de ejecución y el procedimiento aplicable, y

adopta su reglamento interno sobre el modelo de la Comisión. Hay alrededor de 300 comités, en agricultura, seguridad alimentaria, medio ambiente o política comercial.

5.2 Procedimientos

El Reglamento reduce los procedimientos a dos:

- **Consultivo** (art. 4): el comité dictamina por mayoría simple y la Comisión decide teniéndolo en cuenta en la mayor medida posible, sin quedar vinculada
- **De examen** (art. 5): el comité decide por mayoría cualificada del art. 16 TUE. Se aplica en particular a actos de alcance general, programas con repercusiones importantes, política agrícola y pesquera, medio ambiente, seguridad, salud, política comercial común y fiscalidad

Resultados en el procedimiento de examen:

- **Favorable:** la Comisión adopta el acto
- **Desfavorable:** no puede adoptarlo. Puede presentar una versión modificada al comité en dos meses o someter el proyecto al comité de apelación en un mes
- **Sin dictamen:** la Comisión puede adoptarlo, salvo en los supuestos del art. 5.4 (como fiscalidad, servicios financieros, protección de la salud o seguridad de personas, animales o plantas, o salvaguardias multilaterales definitivas), cuando el acto de base lo establezca o cuando una mayoría simple del comité se oponga

El **comité de apelación** (art. 6) se reúne a un nivel superior, lo preside la Comisión y decide por mayoría cualificada. Con dictamen favorable o sin dictamen, la Comisión puede adoptar el acto, y con dictamen desfavorable no. Por urgencia imperiosa, el art. 8 permite actos de aplicación inmediata, que se someten al comité en catorce días como máximo y se derogan si este es desfavorable.

El Reglamento suprimió el papel del Consejo como instancia de recurso e integró las medidas de defensa comercial, antes adoptadas en último término por el Consejo. Para los derechos antidumping y compensatorios definitivos, el art. 5.5 prevé que, sin dictamen y con mayoría simple en contra, la Comisión consulte a los Estados y pueda acudir al comité de apelación, de modo que, como regla general, solo una mayoría cualificada en contra impide su adopción.

5.3 Transparencia y derecho de control

Parlamento y Consejo reciben simultáneamente la documentación de los comités y pueden indicar que un proyecto de acto de ejecución basado en un acto del PLO excede las competencias conferidas. La Comisión debe reexaminarlo e informar, sin quedar vinculada.

La Comisión publica en el **Registro de Comitología** los comités, órdenes del día, proyectos de actos, resultados de votaciones, actas resumidas y autoridades representadas, bajo supervisión de su Secretaría General.

5.4 Relevancia para el SOIVRE

Buena parte de la normativa que el SOIVRE aplica en frontera procede de actos de ejecución con comités: los controles de conformidad de frutas y hortalizas (Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2430), las medidas de vigilancia y defensa comercial y los anexos del Reglamento (CE) 338/97 sobre CITES, que la Comisión sustituye tras cada Conferencia de las Partes. En estos comités participan representantes de la Secretaría de Estado de Comercio.

06 CONCLUSIÓN

El sistema equilibra la legitimidad democrática del Parlamento, la de los Estados representada por el Consejo y el interés general europeo que defiende la Comisión. Lisboa consolidó el PLO como regla general y los trílogos han adelantado la negociación a fases tempranas.

La distinción entre actos delegados y de ejecución, y la Comitología, permiten al legislador centrarse en lo esencial y delegar lo técnico en la Comisión sin perder el control político. Se aprecia sobre todo en la política comercial común, donde la defensa comercial se adopta mediante actos de ejecución sometidos al procedimiento de examen.

El debate futuro gira en torno a la simplificación normativa de los paquetes Ómnibus desde 2025, el MFP 2028 a 2034 y la reforma institucional ante una futura ampliación, que podría extender la mayoría cualificada mediante cláusulas pasarela.