

La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa

Juan Ignacio Ugartemendia
Eceizabarrena

Facultad de Derecho
Universidad del País Vasco

Abstract

El objetivo del presente artículo consiste en analizar las características básicas de la iniciativa normativa en el “procedimiento legislativo europeo”, entendido como procedimiento de producción de “actos legislativos” de la Unión Europea (bien a través de la variante, ahora ya generalizada, del procedimiento legislativo ordinario, o bien en virtud de uno de los procedimientos legislativos especiales). Las páginas que siguen centrarán su atención, de forma básica, en la regulación vigente tras la entrada en vigor de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa (2009). No obstante, se tratará de tomar en consideración, igualmente, los principales elementos de la evolución sufrida por esta fase inicial del “procedimiento legislativo europeo”.

The aim of this paper is to analyze the basic features of the legislative initiative regarding the “European legislative procedure”, by understanding this as a process for producing “legislative acts” of the European Union (by means of the ordinary legislative procedure or under a special legislative procedure). Next pages will basically be focused on the current rules after the Treaty of Lisbon amendments entried into force (2009). Nevertheless, the main elements concerning the evolution by this initial phase of the “European legislative procedure” will be taken into consideration.

Title: The Normative Initiative in the European Legislative Procedure in the Light of the Treaty of Lisbon

Palabras clave: Iniciativa legislativa europea; procedimiento legislativo europeo; actos legislativos de la Unión Europea; Comisión Europea; Tratado de Lisboa

Keywords: European legislative initiative; European legislative procedure, European Union legislative acts; European Commission; Treaty of Lisbon

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. El contexto de la iniciativa “legislativa” europea: el procedimiento legislativo europeo (y sus antecedentes)**
- 3. La iniciativa legislativa europea**
 - 3.1. “Monopolio” de la Comisión y carácter “supranacional”**
 - 3.2. Las limitaciones del poder de iniciativa legislativa de la Comisión**
- 4. Un balance (en retrospectiva) de la evolución**
- 5. Tabla de sentencias**
- 6. Bibliografía**

1. Introducción

El objetivo que persiguen estas líneas consiste en analizar cuáles son las características básicas de la iniciativa normativa en el procedimiento legislativo de la Unión Europea (UE), centrandó nuestra atención, básicamente, en la regulación vigente, la resultante tras la entrada en vigor, el primero de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa (2007), un Tratado de reforma del *Tratado de la Comunidad Europea* (TCE), que en lo sucesivo pasa a denominarse *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) y *Tratado de la Unión Europea* (TUE)¹. No obstante, trataremos de no perder de vista los principales hitos o elementos de la evolución sufrida por ésta que es, la de iniciativa o propuesta normativa, la primera fase del proceso normativo de producción de “actos legislativos” de la Unión Europea [incluyendo, obviamente, la influencia desarrollada al respecto por el fallido *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, también conocido como: Tratado Constitucional de la Unión Europea (TCUE) o “Constitución Europea”, firmado en Roma el 29.10.2004, debido a su trascendencia en la situación vigente establecida por la reforma de Lisboa²].

¹ La Conferencia Intergubernamental (CIG) de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), celebrada en Lisboa los días 18 y 19.10.2007, acordó el texto definitivo del *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea* (publicado en el Diario Oficial de la UE, el 17.12.2007: 2007/C 306/01; las versiones consolidadas de ambos Tratados fueron publicadas en el DO de la UE el 9.5.2008, 2008/C 115/01; pueden consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:ES:HTML>). Este Tratado firmado por dichos líderes europeos el 13.12.2007 en Lisboa y que entró en vigor el 1.12.2009 (una vez concluido el tortuoso proceso de ratificación del mismo por parte de todos y cada uno de los Estados miembros), pone término al estancamiento o *impasse constitucional* que venía padeciendo la UE desde que el proceso de ratificación del “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*” (en lo sucesivo “Tratado Constitucional”, “Constitución Europea” o TCUE), aprobado en Roma el 29.10.2004, entrara en crisis cuando Francia y los Países Bajos se pronunciaran en referéndum en contra de la entrada en vigor del mismo. El de Lisboa no refunda la UE, sino que es un “Tratado de reforma” de los Tratados vigentes: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de la Comunidad Europea (TCE); pero es también un Tratado, eso sí, que recoge, en lo sustancial, el contenido de las previsiones del Tratado Constitucional, introduciendo numerosas y sustanciales modificaciones en los mismos. Entre dichas modificaciones se encontrarían: el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión; el mantenimiento de las novedades básicas en materia de competencias; la eliminación (formal) de la actual estructura en pilares (“comunitarizando” el tercer pilar; si bien la PESC mantiene mecanismos propios de la cooperación intergubernamental); el reconocimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE con el mismo valor jurídico que los Tratados (aunque no se integre formalmente en estos) y el mantenimiento, al igual que la Constitución europea, del mandato de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; el reconocimiento de un mayor papel a los Parlamentos nacionales; o la regulación también del mecanismo de cooperación reforzada conforme a lo fijado en el Tratado Constitucional; etc. Sobre las reformas de Lisboa, entre otros: MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010); ALONSO GARCÍA (2010a, pp. 37 y ss.); ALONSO GARCÍA (2010b); ALONSO GARCÍA (2008, pp. 21-100); FERNÁNDEZ LIESA y DÍAZ BARRADO (2008); GUTIÉRREZ ESPADA (2009); MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2008); MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y URREA CORRES (2008); ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE (2008); DOUGAN (2008, pp. 617-703).

² Para los documentos relativos al previo proceso constituyente en esta materia, véanse: la Nota del Presidium a la Convención sobre la situación entonces vigente de los procedimientos legislativos

2. El contexto de la iniciativa “legislativa” europea: el procedimiento legislativo europeo (y sus antecedentes)

El punto de partida general de nuestro trabajo reside, como ya se ha dicho, en la reforma establecida por el Tratado de Lisboa, una reforma que se esfuerza por atender de forma más nítida al principio de separación de poderes, introduciendo por vez primera “la distinción (terminológica, orgánica y procedimental) entre actividad legislativa y ejecutiva”³, en la línea marcada por el TCUE⁴. El estudio de la iniciativa o propuesta legislativa, así como la del procedimiento legislativo europeo en su conjunto, se enmarca dentro del ámbito temático general de la toma de decisiones europea *lato sensu*, el cual englobaría el conjunto de los diversos procedimientos decisorios: el procedimiento legislativo, el procedimiento presupuestario, el que se utiliza para la conclusión de los acuerdos internacionales, el que se aplica para la reforma de los Tratados originarios o el relativo a la adopción de tareas y actos normativos ejecutivos⁵. Dicho esto, conviene advertir que el presente trabajo se concentrará exclusivamente en el estudio de la propuesta o iniciativa normativa en el procedimiento legislativo, esto es, la que activa el procedimiento de producción de “actos legislativos”⁶, el procedimiento que descansa sobre

(Bruselas, 24.7.2002): CONV 216/02; el Informe final del Grupo de Trabajo IX (“Simplificación”), presentado por el Presidium a la Convención el 29.11.2002: CONV 424/02; la Nota de reflexión del Presidium sobre el sistema entonces vigente de los instrumentos jurídicos (Bruselas, 13.6.2002): COV 162/02; o el Título V de la Parte I del Proyecto de Tratado adoptado por la Convención (10.7.2003) y presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma (18.7.2003). Para la consulta de dichos documentos (además de la dirección web: <http://europa.eu.int/futurum>) véanse, por ejemplo: TIZZANO (2004); ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES (2005).

³ ALONSO GARCÍA, (2010a, pp. 68 y ss.).

⁴ Sobre dicha distinción formal en la Constitución Europea y en Lisboa, entre otros, JIMÉNEZ ASENSIO (2004, pp. 265 y ss.); VON BOGNANDY, BAST y ARNDT (2004, pp. 9 y ss.); GIL IBÁÑEZ (2005, pp. 63 y ss.); LIISBERG (2006); MANGAS MARTÍN (2009); GUILLOUD (2010).

⁵ Recordemos que la reforma de Lisboa introduce por vez primera de forma expresa la distinción entre actos legislativos y actos de ejecución (arts. 288 y ss. TFUE). La tarea ejecutiva presenta dos variantes: “actos delegados” (según reza el art. 290 TFUE, “un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo”) y “actos de ejecución” (los Estados miembros “adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”, y/pero “cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución” de esos actos jurídicamente vinculantes, entonces, corresponderá a la Comisión el ejercicio de las competencias de ejecución, salvo en casos específicos debidamente justificados en los que puede también corresponder al Consejo; art. 291 TFUE).

⁶ Merece la pena recordar que la reforma de Lisboa mantiene, tal y como puede observarse en el art. 288 TFUE (*ex* 249 TCE) la previa tipología de las categorías normativas (“reglamentos”, “directivas” y “decisiones”), a diferencia de las novedosas categorías introducidas por el I-33 a 36 del TCUE [“leyes” y “leyes marco”, más los “reglamentos” para la actividad normativa de desarrollo de las mismas (sobre la significación de estas y otras novedades conceptuales introducidas por el TCUE véanse también: MICHAEL (2005, pp. 4 y ss., que puede consultarse en: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/03michael.htm>); ZILLER

la base, por una parte, de que la “función legislativa” es ejercida conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, y por otra, de que los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse, salvo excepciones, “a propuesta” de la Comisión⁷. Dejando el análisis de la iniciativa normativa propiamente dicha para el próximo apartado, en lo que sigue nos centraremos en describir de forma somera los rasgos generales relativos al procedimiento legislativo europeo, procedimiento del que aquella iniciativa configura siempre la primera fase.

En efecto, según establecen los artículos 14.1 y 16.1 del TUE reformado por Lisboa, la “función legislativa” se ejerce “conjuntamente” por el Parlamento Europeo y el Consejo⁸. Y para que dicha función pueda concretarse o materializarse en “actos legislativos”, éstos deberán ser adoptados mediante el correspondiente “procedimiento legislativo” (art. 289.3⁹), sea mediante procedimiento legislativo “ordinario”, sea a través de procedimiento legislativo “especial”. Aquél, es el que consiste en la “adopción conjunta” del acto (reglamento, directiva o decisión) por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión (art. 289.1 TFUE; el procedimiento se detalla luego en el art. 294¹⁰). El especial, por su parte, es aquél en el que el acto legislativo es adoptado (art. 289.2 TFUE) bien por decisión del Consejo (por mayoría cualificada o por unanimidad, según los casos) previa

(2005, pp. 27 y ss.) Para las especificidades del sistema de fuentes en materia PESC, consultar el siguiente apartado.

⁷ Debe recordarse, además, la existencia de actos que, pese a contar con la participación legislativa del Consejo y el Parlamento a propuesta de la Comisión no pueden ser calificados como “legislativos” (por ejemplo: en el supuesto de los arts. 103 ó 109 TFUE, sito en el ámbito del Derecho europeo de la competencia); o que pueden serlo, en su caso, si las instituciones, de acuerdo con los Tratados, deciden calificar como “legislativa especial” dicha actuación (es el caso de la fundamental “cláusula de imprevisión” del art. 352 TFUE *ex* 308 TCE); todo lo cual genera diversas interrogantes sobre la naturaleza normativa de dichos actos, interrogantes con notables consecuencias prácticas (al respecto, ALONSO GARCÍA, (2010a, pp. 68 y 72 y ss. y 79).

⁸ Para un estudio del Consejo (16 TUE), composición, organización, evolución y adaptación a Lisboa, véanse (además de la web oficial: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id= &lang=es>), entre otros: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008, pp. 210 y ss.); DE MIGUEL BÁRCENA (2009); GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTAL (2010, pp. 17 y ss.); MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010, pp. 249 y ss.). Para el caso del Parlamento Europeo (art. 14 TUE), véanse (además de la web: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm) entre otros: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008, pp. 215 y ss.); JUDGE y EARNSHAW (2008); GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTAL (2010, pp. 35 y ss.); RINGE (2010); MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010, pp. 221 y ss.).

⁹ “Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos”.

¹⁰ Siguiendo el artículo I-34 del TCUE que no es otro, si bien redactado de forma algo más simplificada, que el anteriormente denominado procedimiento de “codecisión” (art. 251 TCE).

“consulta”¹¹ o “aprobación”¹² por parte del PE, o bien, de forma inversa, y con menor radio de acción, por el Parlamento Europeo (previa consulta o aprobación del Consejo¹³).

Son diversos y variados los rasgos llamativos que establece la regulación vigente (tras la reforma de Lisboa) sobre el procedimiento legislativo europeo. Entre ellos, cabe destacar ahora, a efectos de contextualizar nuestro tema, los siguientes:

- a) El esfuerzo de simplificación que, siguiendo la estela marcada por el TCUE, se ha hecho en esta materia, reconduciendo la previa pluralidad de procedimientos legislativos a las dos categorías señaladas: ordinario y especial¹⁴.
- b) La extensión y generalización de la esfera de actuación material del procedimiento legislativo ordinario (art. 294 TFUE), si bien, el hecho de que se prevean procedimientos legislativos especiales, así como el que, como apuntaremos más adelante, la producción normativa en la esfera de la PESC no pueda adoptar la forma de “actos legislativos”, obligan a señalar que aquella generalización no es, en absoluto, completa, cabiendo, en consecuencia, la aprobación de actos legislativos no codecidos entre el PE y el Consejo o incluso ni siquiera aprobados por aquél (la participación legislativa paritaria/codecisoria de los dos cuerpos legislativos solo se da en el procedimiento ordinario, a través del sistema de lectura(s) o debate; en los procedimientos especiales, aunque los actos siguen teniendo valor legislativo, éstos son adoptados desde la preponderancia de una institución sobre otra y con menor legitimidad democrática¹⁵). Y

¹¹ Decidiendo el Consejo por unanimidad (y consulta al PE), por ejemplo: medidas referentes a la seguridad social o la protección social (art. 21 TFUE, *ex* 18.3 TCE); en materia de Ciudadanía: derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones municipales y europeas (art. 22 TFUE, *ex* 19 TCE); y más de otra docena de bases jurídicas. Decidiendo el Consejo por mayoría cualificada (y consulta al PE), por ejemplo: las medidas para garantizar la protección diplomática (art. 23 TFUE, *ex* 20 TCE -acuerdo entre los Estados miembros: cooperación intergubernamental). Véanse las ya mencionadas tablas sobre el proceso decisorio.

¹² Decidiendo el Consejo por unanimidad (y aprobación del PE), por ejemplo: disposiciones para luchar contra toda discriminación (art. 19 TFUE, *ex* 13.1 TCE); disposiciones encaminadas a completar los derechos ligados a la Ciudadanía (art. 25 TFUE, necesitando además ratificación nacional); entre otras. Decidiendo por mayoría cualificada (y aprobación parlamentaria): medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión (art. 311 TFUE).

¹³ Por ejemplo: Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (art. 223 TFUE): adopción por el PE, por propia iniciativa, previa consulta al Consejo y dictamen de la Comisión (*ex* art. 193 TCE); Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo: adopción del PE. Por propia iniciativa, previa aprobación del Consejo y dictamen de la Comisión (*ex* art. 195.4 TCE).

¹⁴ Sobre el procedimiento legislativo en general, y sobre el ordinario (o codecisión) en particular, entre otros: MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010, pp. 237 y ss.); MANGAS MARTÍN (2009, pp. 8 y ss.); SIMONCINI (2009, pp. 1121 y ss.); BEST (2008, pp. 85 y ss.); MARTÍNEZ SIERRA (2008); MICHAEL (2005, pp. 4 y ss.); BARÓN CRESPO (2006, pp. 145 y ss.); GARCÍA LUPIOLA (2006, pp. 5 y ss.); DASHWOOD (2001, pp. 215 y ss.).

¹⁵ Nos referimos a los procedimientos especiales en los que el acto es adoptado por el Consejo. En ellos “cambia o disminuye bastante esa legitimidad o es al menos distinta (una legitimidad internacional o

ello, sin perder de vista, tampoco, que la entrada en vigor de algunos de estos actos adoptados conforme al procedimiento especial está sometida a la ulterior ratificación de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales^{16,17}

c) La expansión de la intervención parlamentaria en el procedimiento legislativo europeo, expansión que se produce, especialmente, a través de la reiterada generalización del procedimiento legislativo ordinario (en detrimento de los procedimientos especiales), esto es, de la generalización de la actuación legislativa parlamentaria de carácter paritario o codecisorio con el Consejo. Tanto el Tratado de Ámsterdam (que introdujo reformas al objeto de mejorar, simplificándolo, el desarrollo del procedimiento y al de reforzar los poderes del PE en el mismo) como el de Niza aumentaron el ámbito de aplicación de las actuaciones normativas que debían ser adoptados por el procedimiento de codecisión, llegando a configurarlo como el procedimiento legislativo dominante, si bien la generalización del mismo, bajo el sintagma “procedimiento legislativo ordinario” no ha llegado, como ha quedado ya apuntado, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (el cual dobla la operatividad pre-Lisboa del procedimiento, al enunciar ochenta y cinco bases jurídicas que lo

territorial y solo internacionalmente democrática), (...) incluso aunque sea con aprobación del Parlamento, pues su aportación a la formación del acto no es constructiva y su mayor poder es el veto y, desde luego, su aportación es ínfima cuando se trata de la mera consulta” (MANGAS MARTÍN (2009, pp. 11-12); MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010, pp. 236 y ss.). Sobre el déficit histórico del papel legislativo del PE en comparación al del Consejo: SIMONCINI (2009, pp. 1121 y ss.).

¹⁶ [Adquiriendo con ello, como señala ALONSO GARCÍA (2010a), p. 71, una “naturaleza semi-costitucional”, pese a seguir calificándose de “actos legislativos”. Véanse, por ejemplo, los artículos del TFUE: 25 (ampliar los derechos de Ciudadanía); 223 (para establecer el sistema de elección de los eurodiputados por sufragio universal directo); 262 (competencia del TJUE para conocer de litigios sobre títulos europeos de propiedad intelectual o industrial) ó 311 (sistema de recursos propios de la Unión)].

¹⁷ No obstante, y en relación a ello, conviene constatar igualmente que la previsión del reformado TUE de una serie de “cláusulas pasarela” que, entre otras cosas, posibilitan la extensión del ámbito del procedimiento legislativo ordinario, a supuestos en los que los actos legislativos son adoptados por el Consejo a través de procedimientos legislativos especiales, siempre que se cumplan determinadas condiciones. En efecto, el artículo 48.7 del TUE establece, entre otras cosas, una “pasarela general” para que el Consejo Europeo pueda autorizar, por su propia iniciativa y por unanimidad, previa aprobación del PE, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario a todas bases jurídicas que dispongan que el acto legislativo en cuestión debe ser adoptado por el Consejo a través de un procedimiento legislativo especial (el mecanismo no valdría para el caso en que el procedimiento termine con decisión del Parlamento), siempre que no haya ningún parlamento nacional que notifique su oposición en un plazo de seis meses (y debiendo entenderse que, una vez aplicada la pasarela, continuaría vigente el requisito de someterse a la ratificación posterior de los Estados miembros que prevén determinados procedimientos legislativos especiales). Unido a ello, hay que tener en cuenta que los Tratados prevén igualmente una serie de “pasarelas específicas”, por ejemplo, en ámbitos como la política social (153.2 TFUE), el medio ambiente (192.2 TFUE) y el Derecho de familia (81.2 TFUE) activables por unanimidad (en este caso) del Consejo previa consulta del Parlamento (pero sin la participación de los parlamentos nacionales).

contemplan, frente a las treinta y dos que contemplan un procedimiento legislativo especial¹⁸).

d) La existencia de una previa multiplicidad o pluralidad de procedimientos legislativos cuya evolución histórica explica la vigente regulación en la materia. En efecto, de la lectura (pre-Lisboa) de los Tratados (básicamente del TCE y sus reformas) es posible deducir que el llamado procedimiento legislativo comunitario (el precedente, en términos generales, del vigente procedimiento europeo) ha estado formado por una multiplicidad de procedimientos. En realidad, el TCE, en su momento inmediatamente anterior a la reforma de Lisboa, permitía reconocer casi una treintena de ellos para la adopción de actos legislativos; procedimientos que se distinguían, en primer lugar, en razón de la variable participación procedimental de las instituciones comunitarias encargadas, en mayor o menor medida, de la producción normativa (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo) en aquella adopción; en segundo lugar, de la eventual participación de órganos consultivos (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, etc.); y finalmente, en atención al sistema de votación (mayoría cualificada, decisión por unanimidad, etc.) exigido al Consejo para la adopción del acto en cuestión¹⁹. No obstante ello, y atendiendo al criterio del papel que jugaba el Parlamento Europeo, siempre era posible observar la existencia de cuatro procedimientos legislativos principales o procedimientos "tipo": el de "consulta" -también conocido como de: consulta simple, dictamen consultivo o dictamen simple- (procedimiento originario, que encerraba también una variante procedimental conocida como procedimiento de "concertación"), el de "cooperación" (introducido por el AUE), el procedimiento de "dictamen conforme" o "aprobación" (introducido por el AUE), y el de "codecisión" (introducido por el Tratado de Maastricht); a todo lo cual habría que añadir, obviamente, los procedimientos normativos extracomunitarios, esto es, los establecidos para los pilares intergubernamentales.

El procedimiento legislativo ordinario del art. 294 TFUE (*ex* codecisión del art. 251 TCE) y los procedimientos "especiales" a los que se alude en los Tratados tras la reforma de Lisboa, tienen sus antecedentes, precisamente, en estos otros procedimientos que se han ido introduciendo y desarrollando, cada uno con su evolución especial, a lo largo de la época pre-Lisboa, siendo posible establecer (más allá de la identificación entre el procedimiento legislativo ordinario y la codecisión) una serie de equivalencias entre los procedimientos que son anteriores y posteriores a la entrada en vigor de la mencionada reforma. Aquellos consistentes en la adopción de actos legislativos por el Consejo, con

¹⁸ Para conocer las bases jurídicas que contemplan el procedimiento ordinario y los especiales véanse las tablas al respecto en el Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Lisboa [2007/2286 (INI)]; datos que pueden consultarse, igualmente, en ALONSO GARCÍA (2010b, pp. 51 y ss.).

¹⁹ Véase la clasificación, de 28 procedimientos, referida al sistema de procedimientos en el TCE (en función de la votación del Consejo, la participación del Parlamento y la consulta de instituciones u organismos) reflejada en CONV 216/02 (pp. 22-23), Nota del Presidium a la Convención -que daría lugar al Proyecto de TCUE- sobre la situación actual de los procedimientos legislativos (Bruselas, 24.7.2002).

consulta o aprobación del PE, vienen a equivaler, *mutatis mutandis*, con los procedimientos de “consulta” al PE y de “dictamen conforme” (o “aprobación”) del mismo. Unido a ellos, emerge un procedimiento(s), con muy restringida operatividad, en el que la adopción del acto legislativo corresponde al PE, previa consulta o aprobación del Consejo. Y finalmente, el cuadro no quedaría completo, si no aludiéramos a la desaparición del antiguo procedimiento de cooperación (art. 252 TCE), pasando los actos legislativos sujetos al mismo bien al procedimiento ordinario o al procedimiento legislativo especial de adopción por el Consejo con consulta al PE.

En cualquier caso, sea a través del procedimiento legislativo ordinario, sea, en su caso, en virtud del algún procedimiento legislativo especial, lo cierto es que la adopción de un acto legislativo europeo comienza con la fase de iniciativa normativa, la cual, salvo excepciones, se articula “a propuesta” de la Comisión (art. 17.2 TUE).

3. La iniciativa “legislativa” europea

3.1. “Monopolio” de la Comisión y carácter “supranacional”

La idea básica que sintetiza este punto parte del hecho de que el poder de iniciativa “legislativa” (la iniciativa normativa para la producción de “actos legislativos”), tal y como sucedía en el ámbito comunitario a lo largo de toda la época pre-Lisboa, continua residiendo en la Comisión Europea en régimen de cuasi-monopolio. Como es sabido, ese dominio alimentaba una de las características básicas del pilar comunitario: la supranacionalidad en contraposición a la intergubernamentalidad, supranacionalidad que, en lo que a la iniciativa normativa se refiere, se concreta en la indisponibilidad de la misma para los Estados Miembros²⁰. La reforma de Lisboa ha confirmado e incluso fortalecido, si

²⁰ El carácter o rasgo de la “supranacionalidad” aflora con claridad en el marco comunitario (pre-Lisboa). La supranacionalidad es algo a lo que “subyace el fenómeno de la cesión de soberanía a favor de una organización y en torno a cuatro cuestiones esenciales: 1) quién decide (la estructura política propia de la organización); 2) cómo decide” (mediante unas reglas de funcionamiento en la producción normativa que escapen del control individual de los Estados, tanto a nivel de iniciativa como de decisión normativa); “3) control sobre lo decidido (en manos de una estructura jurisdiccional también propia de la organización); y 4) efectos de lo decidido (obligatorios para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos, como declarará [...] el Tribunal de Justicia, de eficacia directa y primacía derivados del propio ordenamiento comunitario” (ALONSO GARCÍA, 2010a, p. 89). Por su parte, la “intergubernamentalidad” se caracterizaría, dicho a grandes rasgos, “por un predominio de la unanimidad de los gobiernos en el proceso decisorio, en el que no tendrían sitio, salvo como meros instrumentos de ejecución, ni órganos políticos independientes ni mayorías contrarias al poder, soberano, de veto” (ALONSO GARCÍA, 2010a, p. 22). Este último rasgo era típico de los pilares intergubernamentales de la UE creada en Maastricht (1992) y previa a Lisboa (PESC y CAJI), si bien desde las reformas de Ámsterdam (1997) quedó claro que ya no era posible “meter en el mismo saco” a los dos pilares intergubernamentales, ya que, además del “esencialmente supranacional” (primer pilar o pilar comunitario), y del “esencialmente intergubernamental” (el correspondiente a la PESC o Política Exterior y de Seguridad Común), la reforma de Ámsterdam habría convertido el pilar relativo a la CPJP o Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (esto es, lo que quedó en el tercer pilar tras la comunitarización parcial o sectorial de ámbitos materiales hasta entonces incluidos en el pilar

cabe, el carácter supranacional de la iniciativa normativa, aunque no, como veremos, el papel de la Comisión en la misma. Pasemos a los detalles.

El comienzo del procedimiento legislativo está, y ha estado siempre, directamente subordinado a la presencia de una propuesta normativa que, salvo contadas excepciones, corresponde presentar a la Comisión. La iniciativa normativa, o el poder de iniciativa o propuesta normativa, resulta ser una cuestión de importancia crucial dentro del ámbito temático en el que nos movemos, y ello, al menos, por las siguientes tres razones. En primer lugar, porque quien posee el poder de propuesta normativa decide sobre la oportunidad y el comienzo de toda actividad legislativa (comunitaria o, ahora, de la Unión); en segundo lugar porque el ejercicio del poder de propuesta normativa viene a delimitar los márgenes o los límites dentro de los cuáles podrá moverse la actuación legislativa, esto es, el “marco del ejercicio de la función legislativa”²¹. Y finalmente, porque el ejercicio del poder de iniciativa implica, a la postre, determinar el procedimiento legislativo que deberá seguirse, ya que quien realiza la propuesta normativa deberá explicitar en la misma la “base jurídica” que la fundamenta, y esta base o fundamento normativo identificará no solo la “posibilidad de intervención” (o identificación del título competencial tal y como exige el principio de atribución de competencias), sino que determinará igualmente el “procedimiento de intervención” (esto es el concreto procedimiento legislativo a seguir para actuar legislativamente sobre la materia de la que se ha presentado la propuesta)²².

Como es conocido, la actividad legislativa tiene su origen en una propuesta normativa que, salvo excepciones, correspondía y sigue correspondiendo realizar a la Comisión, de modo que se puede decir que ésta ostenta una especie de (cuasi) monopolio del poder de

intergubernamental de la “Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior” o CAJI, al hacer pasar esos ámbitos desde el Título VI TUE de Maastricht al nuevo Título IV del TCE dedicado a “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”) en “un *tertium genus*, de carácter intergubernamental pero con presencia, al mismo tiempo, de peculiaridades supranacionales en los instrumentos de intervención y en los mecanismos de control jurisdiccional”. Esas peculiaridades, por lo que al proceso decisorio se refiere, consistían en que, aunque éste siguió descansado básicamente en los Estados miembros, que compartían la iniciativa normativa con la Comisión y decidían por unanimidad en el Consejo, surgieron una serie de significativos matices: se incrementó el papel de la Comisión en las materias contempladas en el título VI TUE; la unanimidad en el Consejo podía ceder a favor de la mayoría cualificada con relación a medidas de aplicación de decisiones previas unánimemente adoptadas; y aumentó el papel del Parlamento Europeo: derecho a ser informado a formular preguntas y recomendaciones y a ser consultado por el Consejo antes de que el Consejo adopte decisiones o decisiones marco en la materia, etc. (ALONSO GARCÍA, 2010a, pp. 34 y 91)

²¹ JACQUE (2003, pp. 371 y ss.).

²² Sobre la importancia de la base jurídica respecto a la determinación del procedimiento decisorio: ALONSO GARCÍA (2010a, pp. 101 y ss.).

iniciativa legislativa²³. Fuera de aquellas contadas excepciones, a las que tendremos ocasión de aludir, y mientras la Comisión no haga uso de su prerrogativa de iniciativa no es posible actividad legislativa comunitaria y/o de la Unión.

No obstante, conviene señalar que tanto el Parlamento Europeo (según establece el artículo 225 TFUE)²⁴ como el Consejo (artículo 241 TFUE)²⁵ podrán solicitar o pedir a la Comisión que presente o someta las propuestas pertinentes, aunque tampoco podrán, en caso de que se desatienda dicha petición, sustituir la propuesta de la Comisión (ni iniciar contra ésta el procedimiento por omisión del artículo 265 TFUE -*ex* 232 TCE-, salvo que la actuación de ésta sea exigible en virtud de los Tratados)²⁶. Procede mencionar aquí, igualmente, la novedad introducida por el artículo 11.4 TUE (I-47.4 del TCUE) al reconocer la posibilidad de que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de

²³ Para un análisis de la Comisión Europea (art. 17 TUE) véanse (además de la web oficial: http://ec.europa.eu/index_es.htm) entre otros: GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTAL (2010, pp. 28 y ss.); BLÁZQUEZ PEINADO (2008, pp. 165 y ss., espec. 182 y ss.); ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008, pp. 205-225); ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2004, pp. 131-201).

²⁴ Dicho artículo establece que “por decisión de la mayoría de *los miembros que lo componen*, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación *de los Tratados*. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Parlamento Europeo” (el énfasis señala las modificaciones introducidas por Lisboa -en línea con lo estipulado en el art. III-332 del Tratado Constitucional- respecto a la situación previa recogida en el artículo 192, párrafo 2º TCE, un reconocimiento al Parlamento, introducido por el Tratado de Maastricht, que fue presentado, a la postre, como una adecuada vía intermedia entre la situación previa, en la que, al menos formalmente y salvo lo dispuesto en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo en términos similares al artículo 192 TCE, no se reconocía al Parlamento participación alguna en la iniciativa normativa). Sobre el tema, por ejemplo, SIMONCINI (2009, pp. 1126 y ss.).

²⁵ “El Consejo *por mayoría simple*, podrá pedir a la Comisión que (...) le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Consejo” (el énfasis señala los cambios introducidos en Lisboa respecto al antiguo art. 208 TCE, el cual recogía un reconocimiento que, a diferencia del introducido para el Parlamento Europeo, data del primigenio texto del TCE). En relación con todo ello, interesa recordar además que el Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”, de 16 de diciembre de 2003 (DO nº L 321, de 31.12.2003), dispone igualmente que la Comisión “tendrá en cuenta” las mencionadas solicitudes del Parlamento Europeo y del Consejo, dándoles una respuesta rápida y adecuada.

²⁶ Si bien siempre quedan a disposición del Parlamento Europeo los correspondientes instrumentos parlamentarios de control político de la actuación de la Comisión, como por ejemplo: las interpelaciones parlamentarias del artículo 230 TFUE (*ex* 197, párrafo 3º del TCE), o la propia moción de censura prevista en el artículo 234 del mismo Tratado (*ex* 201 TCE).

la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados (...)”²⁷, si bien los Tratados tampoco dicen nada acerca de que la Comisión esté obligada a asumir la propuesta ciudadana²⁸.

La razón de ser de este poder de la Comisión, cuyo fundamento jurídico aparece de forma expresa en los Tratados [“los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (...)”]²⁹, reside en el hecho de que la Comisión, como institución experta e independiente, encarna la representación de los intereses comunitarios, del interés general o del conjunto de la Comunidad, actuando, se presume, con independencia de los intereses nacionales³⁰. De ahí que la institución encargada de decidir sobre la oportunidad de la actuación legislativa de la Unión y el marco sustantivo o material en el que se debe mover ésta haya sido y siga siendo, por regla general, la Comisión Europea.

3.2. Las limitaciones del poder de iniciativa “legislativa” de la Comisión

No obstante lo dicho, hay que señalar igualmente que, allá donde rige, el poder de iniciativa o propuesta normativa de actos legislativos de la Comisión no es omnímodo y tiene una serie de limitaciones que es necesario apuntar, entre otras cosas porque la introducción y evolución de las mismas expresa también, de alguna manera, la evolución de su poder de propuesta, en particular, y del carácter supranacional de la fase de iniciativa normativa “legislativa”, en general. Si cabe arriesgar desde ahora y en una frase la valoración de dichas limitaciones y la de su evolución, podría decirse que ésta presenta un ligero debilitamiento de aquel poder de la Comisión sin perjuicio del fortalecimiento de éste carácter supranacional de la fase de iniciativa. Veamos esas limitaciones:

²⁷ La regulación relativa a los procedimientos y condiciones necesarios para presentar esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten, será establecida por reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (párrafo primero del artículo 24 TFUE, I-47.4, *in fine*). Véase el Libro Verde aprobado al respecto por la Comisión [Commission des Communautés Européennes, *Livre Vert sur une initiative citoyenne européenne*, VOM (2009) 622 final, Bruselas, 11.11.2009, pp. 1-15], y el Consejo Europeo de diciembre de 2009 invitó a la Comisión a presentar una propuesta legislativa sobre el tema lo “antes posible”, con vistas a su aprobación durante la Presidencia española [Consejo Europeo de 10 y 11.12.2009, *Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR 6, CONCL 4), Bruselas, 11.12.2009, p. 3].

²⁸ Sobre todo ello, en profundidad: GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTAL (2010, pp. 68 y ss.).

²⁹ Artículo 17.2 TUE (con antecedentes en el artículo 211 TCE y especialmente I-26.2 del TCUE); *vid.* también del TFUE los arts. 289 (introducido por Lisboa, siguiendo el art. I-34 del TCUE) y 293 (*ex* 250 TCE; III-395 TCUE); así como toda la serie cuantiosa de disposiciones que exigen la propuesta de la Comisión para la posterior actuación normativa legislativa. Al respecto, por ejemplo, MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010, pp. 204 y ss.).

³⁰ MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2010). La Comisión es la institución encargada de la “misión general de iniciativa” en el ámbito de la integración europea (STJCE 26.2.1976, pp. 323), una misión que se concreta, entre otras, en cuestiones como la revisión de los Tratados, la materia presupuestaria, la de recursos propios, alcanzando su pleno significado en el ámbito de la actuación normativa legislativa.

a) En primer lugar, hay que tener en cuenta que el monopolio de la Comisión respecto a la propuesta normativa legislativa no es total, ya que, según el ya señalado artículo 17.2 TUE, “los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, *excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (...)*”. En efecto, “en los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones” (art. 289.4 TFUE). En esta línea, podemos recordar que en la esfera de la cooperación judicial y policial en materia penal (*ex* tercer pilar de la UE), la Comisión comparte aquel poder de propuesta con “la cuarta parte de los Estados miembros” (art. 76 TFUE)³¹. Y no cabe olvidar que dicho monopolio sigue quebrando, obviamente, con más fuerza en el ámbito de la Política Exterior y la Seguridad Común³².

³¹ (Art. III-264 TCUE), en conexión con los artículos 82 a 89 del mismo TFUE (III-270 a 277 TCUE). Y sobre los ajustes que ello genera en el procedimiento legislativo ordinario, el artículo 294.15 (siguiendo el III-396.15 TCUE): «Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2 [art. 294.2: “La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo”], la segunda frase del apartado 6 [“La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo”] ni el apartado 9 [“El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión”]».

Cabe señalar, igualmente, el dato de que, en la época previa a la entrada en vigor de Lisboa, en este ámbito de la CPJP o del tercer pilar, el cual que como se ha señalado había dejado de ser, tras la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam, un pilar estricta o esencialmente intergubernamental, la decisión se adoptaba por unanimidad en el Consejo “a iniciativa de *cualquier* Estado miembro o de la Comisión” (art. 34.1 TUE pre-Lisboa; énfasis añadido).

³² Es interesante recalcar que el proceso decisorio en el ámbito de la PESC seguirá estando presidido por sus propias reglas y procedimientos (art. 24.1 TUE). Según los artículos 24.1 y 31.1 TUE, queda excluida expresamente la posibilidad de adoptar “actos legislativos” en dicha esfera material, siendo el Consejo Europeo y el Consejo quienes ostenten el principal protagonismo, actuando por unanimidad, a iniciativa o propuesta de “cualquier Estado miembro, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o el Alto Representante con el apoyo de la Comisión” (art. 30.1 TUE). De ahí que, “pese a que parte de la doctrina insista en la desaparición con la reforma de Lisboa del sistema de pilares instaurado por el Tratado de Maastricht, al quedar la Comunidad Europea finalmente absorbida por una Unión que pasa a tener personalidad jurídica única, lo cierto es que el propio TUE, junto con el sistema general presidido por reglas esencialmente supranacionales, establece un régimen especial para la PESC presidido (...), por reglas de juego intergubernamentales” [ALONSO GARCÍA, 2010a, pp. 110 y ss.]. Es interesante destacar, igualmente, que el ámbito PESC presenta sus categorías normativas propias (que, como ha quedado señalado, se les niega el carácter de “actos legislativos”), las cuales han quedado reducidas formalmente: a las “decisiones” adoptadas por el Consejo a la luz de las orientaciones generales y las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo (arts. 25 y 26 TUE), y a la posibilidad (artículo 37 TUE) de celebración de acuerdos internacionales con otras organizaciones o terceros Estados (al respecto, ALONSO GARCÍA, 2010a, pp. 152 y ss.; véanse, igualmente: HERRERO DE LA FUENTE, 2008, pp. 9 y ss.; URREA CORRES, 2010, pp. 91 y ss.).

b) Por otro lado, tampoco cabe perder de vista la posibilidad, recogida en el artículo 293.1 TFUE, de que, «cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, *únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad*, salvo en los casos contemplados en los artículos 12 [disposiciones financieras] y 310 [Marco Financiero Plurianual]), los apartados 10 y 13 del artículo 294³³, el artículo 314 [presupuesto anual de la Unión] y el párrafo segundo del artículo 315 [autorización de gastos]»³⁴.

Se trata de una disposición que viene a establecer un poder de enmienda del Consejo sobre la propuesta de la Comisión, relativizando así el poder de ésta, si bien dicha relativización presenta, a su vez, una serie de límites. En primer lugar, como se observa, para que ese poder de enmienda sea efectivo y prospere la modificación de una propuesta de la Comisión será imprescindible que el Consejo se pronuncie al respecto por unanimidad. Además, y desde el punto de vista material, la modificación propuesta no podrá llegar hasta el punto de alterar el marco o ámbito de aplicación normativa previsto por la propuesta inicial de la Comisión (una cosa es modificar el contenido regulador de la propuesta y otra, distinta, exceder del encuadramiento material en el que se mueve la misma, el marco o campo material del ejercicio de la actividad legislativa en cuestión, adoptando enmiendas sin relación con el objeto de la iniciativa de la Comisión)³⁵. Y en segundo lugar, hay que señalar que, pese a todo, la Comisión no se encuentra totalmente inerte ante el mencionado poder de enmienda, ya que, según establece el segundo apartado del mencionado artículo 293 TFUE, “en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión”³⁶ [sea a la luz de lo que se está debatiendo en el Consejo (o en el COREPER o en los grupos de trabajo), o del contenido de las enmiendas propuestas, en su caso, por el Parlamento Europeo], pudiendo incluso llegar, aunque se trata de una facultad reconocida solo en la práctica, sin reconocimiento expreso, a retirar su propuesta.

³³ Apartados que vienen a señalar que dicha regla no rige para el supuesto de que la propuesta de la Comisión, siendo tramitada y desarrollada a través del procedimiento legislativo ordinario (*ex* codecisión, art. 294 TCE), sea enmendada posteriormente por el texto adoptado en el Comité de Conciliación formado por miembros del Consejo y del Parlamento Europeo (siempre que se respeten las mayorías exigidas al respecto, tanto para la adopción del texto conjunto como para la adopción del mismo como acto definitivo).

³⁴ Siguiendo la estela del art. III-395 del TCUE, y en línea con lo que venía estipulado en el artículo 250.1 TCE (*ex* 189 A), introducido por el TUE (recogiendo el contenido del antiguo artículo 149, apartados 1 y 3 del Tratado de la Comunidad Económica Europea).

³⁵ STJCE 11.11.1997. Otra cosa, siempre posible, es que el legislador europeo decida segmentar o escindir una propuesta y adoptar solo una parte de la misma, dejando el resto para una adopción normativa ulterior, una práctica que, conocida como *splitting*, exige, obviamente, la unanimidad del Consejo, a menos que la Comisión acepte modificar su propuesta en dicho sentido (JACQUÉ, 2003, p. 374).

³⁶ Siguiendo la literalidad de lo establecido en el artículo 250.2 TCE.

c) Finalmente, el ejercicio de la propuesta normativa debe realizarse respetando las reglas y principios, con dimensión sustantiva, que establece el Derecho de la Unión. En efecto, dicha propuesta, que debe ir siempre motivada o justificada, debe cumplir con una serie de requisitos, la identificación de los cuáles puede también ser muy útil para percatarse de la línea evolutiva que ha seguido el ejercicio del poder de propuesta normativa. Así, cabe destacar, entre otros:

c.1) La obligación de respetar los condicionamientos o limitaciones de índole financiera (de forma que, según establece el artículo 310.4 TFUE³⁷, “a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual a que se refiere el artículo 312”) o económico-social (ya que, según dispone el artículo 175 TFUE, al formularse y desarrollarse las políticas y acciones comunitarias deberá siempre tenerse en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social³⁸);

c.2) La obligación de respetar principios generales del Derecho de la Unión, y en especial los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, derechos que antes, en la época previa al Tratado de Lisboa, venían siendo reconocidos por la jurisprudencia del TJCE en cuanto principios generales del Derecho, y que ahora, tras la entrada en vigor de dicho Tratado de reforma, son también atribuidos en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* aprobada en Niza (2000), Carta que aquel Tratado ha hecho por fin jurídicamente vinculante. En efecto, el art. 6.1 del reformado Tratado de la Unión Europea establece al respecto que: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adoptada el [... 2007³⁹], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados [...]”. Se trata de una Carta cuyo artículo 51.1 dispone que: “las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y

³⁷ Siguiendo el artículo I-53 del TCUE, y con antecedentes en el artículo 270 TCE (añadido por el Tratado de Maastricht).

³⁸ Ex artículo 159 TCE, introducido por el AUE, luego modificado por el Tratado de Maastricht y la reforma de Niza.

³⁹ La [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), proclamada solemnemente por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 12.12.2007 (víspera de la firma del Tratado de Lisboa), fue publicada en el *DO de la UE* el 14.12.2007: 2007/C 303/01. Al respecto, entre otros: ALONSO GARCÍA y SARMIENTO (2006); MANGAS MARTÍN (2008).

dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión”. En consecuencia, como es sabido, el acto legislativo resultante de la iniciativa normativa estará sometido a un control de legalidad europea por parte del Tribunal de Justicia basado también en esos parámetros iusfundamentales⁴⁰. Sin embargo, hay que destacar que no sólo es posible el control *post festum*. Con carácter previo, “durante el examen de una propuesta legislativa [de la Comisión], el Parlamento deberá considerar especialmente si se respetan los derechos fundamentales y, en particular, si el acto legislativo es conforme a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y al estado de Derecho (...)” (art. 34 del Reglamento interno del Parlamento Europeo).⁴¹

c.3) Y con no menor trascendencia, los requisitos derivados del respeto de los principios establecidos en el artículo 5.1 del reformado TUE, según el cual: “la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”⁴².

c.3.1) En efecto, como es conocido, y según deriva del respeto del mencionado principio de atribución⁴³ (y de la derivada distribución horizontal del poder decisorio) de la Unión “cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal” (art. 13.2 TUE). Así pues, la Comisión deberá

⁴⁰ En relación al respeto de los derechos fundamentales (sea en cuanto principios generales del Derecho comunitario y de la Unión, sea respecto a los reconocidos en una Carta, ahora ya, desde la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, jurídicamente vinculante) como «un requisito para la legalidad de los actos comunitarios»: apartados 33 y 34 del ya mencionado Dictamen 2/94 del TJCE, de 28.3.1996. En idéntico sentido, por ejemplo, SSTJCE 5.10.1994 (apartados 17-25); 17.2.1998 (pp. 621 y ss., apartado 45); 3.9.2008 (apartado 284), sentencia en la que, además, el TJCE ha reconocido el carácter de “principio constitucional del Tratado CE” al hecho de que “todos los actos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales, y que el respeto de esos derechos constituye un requisito de legalidad de dichos actos, cuyo control incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema completo de vías de recurso establecido por dicho Tratado” (apartado 285).

⁴¹ Por lo demás, resulta interesante destacar en este contexto el reconocimiento diferenciado que siguen haciendo los Tratados del deber de respeto de la Unión en todas sus actividades en relación al principio de igualdad de los ciudadanos, obligando a que se deban beneficiar por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos (art. 9 TUE, en línea con el art. I-45 TCUE; más allá del reconocimiento del principio de no discriminación recogido en los artículos 18 y 19 TFUE, concordando con los artículos I-123 y 124 TCUE, siguiendo la regulación previa del art. 13 TCE).

⁴² Manteniéndose en la estela del art. I-11 del TCUE. *Ex* art. 5 TCE, introducido por el Tratado de Maastricht, si bien había sido recogido ya en el AUE (1986) en el sector del medio ambiente.

⁴³ “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros” (art. 5.2 TUE).

respetar siempre el principio de competencia de atribución, lo cual aquí se concreta en la obligación de que toda propuesta de la Comisión se apoye de forma ineludible en un fundamento o “base jurídica”, haciendo siempre referencia explícita a ésta. Partiendo del hecho de que la Unión, como ocurría con las Comunidades antes de la entrada en vigor de Lisboa, sólo dispone de las competencias que le han sido atribuidas, no pudiendo actuar más que sobre la base del título competencial correspondiente referido en los Tratados, toda actuación normativa de la misma debe reflejar la disposición del Tratado sobre la que se funda (“base jurídica”) la competencia que se quiere ejercer, el precepto que la determina y, esto es lo que ahora interesa resaltar, el procedimiento normativo o decisorio que debe seguirse para que la propuesta fructifique en el correspondiente acto legislativo. En consecuencia, el hecho es que, allá donde rige, el poder de iniciativa normativa de la Comisión no solo establece la oportunidad de activar el proceso de adopción del acto legislativo y delimita, como decíamos, el marco o ámbito material en el que deberá moverse el contenido legislativo, sino que además, al elegir la base jurídica, determina el procedimiento legislativo al efecto (y con ello, el papel de las instituciones competentes, la regla de la votación, la participación, en su caso, de diversos organismos, etc.)⁴⁴, que deberá ser utilizado para llevar a feliz puerto la propuesta de la Comisión (e, incluso, el tipo de acto que puede adoptarse⁴⁵)⁴⁶.

Es necesario destacar en este contexto que el reconocimiento del principio de atribución horizontal de poderes (art. 13.2 TUE) va íntimamente ligado al respeto de otros dos principios: el de cooperación leal y el de equilibrio institucional. La obligación de cooperación leal rige no sólo en las relaciones verticales (esto es, entre la Unión y los Estados miembros; como reconoce el artículo 4.3 TUE,

⁴⁴ La base jurídica elegida por la Comisión puede luego ser modificada a lo largo del procedimiento legislativo. Sin embargo, ello exigirá que se cumpla con los requisitos necesarios para modificar cualquier propuesta de la Comisión (unanimidad en el Consejo). Por lo demás, conviene recordar, que, según reza el nuevo (incluso a efectos del TCUE) último párrafo del artículo 296: “cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate”.

⁴⁵ Aunque a este respecto es necesario destacar que el Tratado de Lisboa, a diferencia de la situación previa, deja indeterminado el tipo de acto a utilizar en el procedimiento legislativo en un gran número de bases jurídicas (66%), en aras de garantizar una mayor flexibilidad entre las categorías normativas europeas y las competencias atribuidas a la Unión. Sobre el tema, en profundidad, MANGAS MARTÍN (2009, pp. 17 y ss.).

⁴⁶ La importancia de la elección de la base jurídica permite entender que, según establece el artículo 35 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, el Parlamento (la comisión competente) verifique el fundamento jurídico de todas las propuestas de la Comisión y demás documentos de índole legislativa, o que el error en su determinación pueda conllevar la nulidad del acto adoptado (DÍEZ-HOCHLEITNER y MARTÍNEZ CAPDEVILA, 2001, pp. 66 y ss., 361 y 631-632; sobre el tema, véase también DÍEZ-PICAZO, 2002, pp.173 y ss.; MANGAS MARTÍN, 2009, pp. 21 y ss.; ALONSO GARCÍA, 2010a, pp. 101 y ss.).

siguiendo la estela del art. I-5 del TCUE, arrancando desde el fundamental artículo 10 TCE) sino que también en las relaciones horizontales o interinstitucionales, tal y como ahora introduce Lisboa en el mencionado 13.2 TUE, así como, muy significativamente, en el art. 295 TFUE, al establecer –justo después de regular el procedimiento legislativo ordinario en el artículo inmediatamente anterior- que “el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante”⁴⁷. Por su parte, el respeto del principio de “equilibrio institucional”, de una importancia también capital en el ámbito del procedimiento legislativo, implica, según el TJUE, la obligación de cada una de las instituciones de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás⁴⁸.

c.3.2) Pero además, tal y como se ha adelantado (art. 5.1 TUE), la actividad de ejercicio de las competencias de la Unión debe regirse también por el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En virtud de aquél, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (primer apartado del art. 5.3 TUE). Mientras, en virtud del principio de proporcionalidad, que a diferencia del anterior principio rige más allá de las competencias compartidas, “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados” (primer apartado del art. 5.4 TUE).

En consecuencia, la Comisión y las demás instituciones de la Unión deberán respetar dichos principios a la hora de llevar a cabo su actividad normativa legislativa, un respeto que pasa también por la actuación conforme a lo establecido en el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y*

⁴⁷ *In extenso*, sobre la cuestión: ALONSO GARCÍA (2010a, pp. 63 y ss.); VON ALEMANN (2006); TAKÁCS (2009, pp. 129 y ss.). Por cierto que la necesidad de potenciar y atender la cooperación interinstitucional (también) en el ámbito de la actividad normativa legislativa viene ya concretándose en logros por mejorar la calidad de ésta, logros como el Acuerdo Interinstitucional “*Legislar mejor*” de 16.12.2003, sobre el que volveremos. Véase también la *Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009, sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional de la Unión Europea* [2008/2073 (INI)].

⁴⁸ Prohibición que rige con la única excepción de lo establecido para la delegación de poderes para adoptar actos no legislativos (art. 290 TFUE) y de ejecución (291.2 TFUE). Principio jurisprudencialmente reconocido por el TJCE: por ejemplo, STJCE 22.5.1990, apartados 21 y ss. (sobre el principio, entre otros: MANGAS MARTÍN y LIÑAN NOGUERAS (2010, pp. 172 y ss.).

*proporcionalidad*⁴⁹ (2º párrafo de los apartados 3 y 4 del art. 5 TUE⁵⁰), y que será velado por el Tribunal de Justicia y, en el caso del principio de subsidiariedad, también por los Parlamentos nacionales (control *ex ante*, control político de la subsidiariedad, también conocido con sistema de “alerta temprana” o *early warning system*). De acuerdo con el mencionado Protocolo, los proyectos de actos legislativos⁵¹ deberán ser motivados o justificados en relación a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. 5⁵²). Todo ello, además, sin perjuicio de que, salvo en los casos de urgencia excepcional, la Comisión tenga que realizar, antes de proponer el acto legislativo, “amplias consultas”, las cuales tendrán que tener en cuenta, cuando proceda “la dimensión regional y local de las acciones previstas”⁵³. Pues bien, sobre esta base, los Parlamentos nacionales, a quienes se deberá transmitir los proyectos de acto legislativo⁵⁴, podrán emitir un dictamen motivado contra los mismos si consideran que no se ajustan al principio de

⁴⁹ Protocolo número 2 anexo a los Tratados (que fue inicialmente anexo por la reforma de Ámsterdam al TCE).

⁵⁰ Y por el artículo 1 del *supra* mencionado Protocolo.

⁵¹ Según el artículo 2 del Protocolo: “a los efectos del presente Protocolo, se entenderá por «proyecto de acto legislativo» las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo”.

⁵² Que continúa señalando: “los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”.

⁵³ Art. 2, unido a lo señalado genéricamente respecto a dichas consultas en el art. 11.3 TUE, en la línea del I-47 TCUE (véase, en relación a lo establecido al respecto por el TCUE: LENAERTS, VAN NUFFEL y BRAY (2005, pp. 584 y 605-606). Y por otro lado, como establece el artículo 9 del citado Protocolo, “presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Este informe anual deberá remitirse asimismo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

⁵⁴ Artículo 4 del Protocolo. También las que se fundamenten en la cláusula de flexibilidad del artículo 352 TFUE (art. I-18 TCUE; art. 308 TCE). En profundidad sobre el principio de subsidiariedad, entre otros: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2008, pp. 273 y ss.).

subsidiariedad⁵⁵, pudiendo llegar a forzar, en su caso (según el número de votos/Parlamentos que secunden y sean necesarios al efecto, dependiendo del ámbito material en el que se ubica la propuesta), que la propuesta legislativa en cuestión deba “volverse a estudiar” por el legislador de la Unión, e incluso (tras la reforma de Lisboa), que sea desestimada por éste (en concreto, en este caso, bien por el Consejo, por mayoría de 55% de sus miembros, “o” por el Parlamento Europeo, por mayoría simple de los votos emitidos)⁵⁶. Y todo ello, obviamente, con independencia del ya mencionado control jurisdiccional *ex post facto* que compete realizar al Tribunal de Justicia⁵⁷.

4. Un balance (en retrospectiva) de la evolución

Una mirada retrospectiva del proceso evolutivo sufrido por la fase de iniciativa normativa permite destacar como principal rasgo del mismo la confirmación del carácter supranacional de esta fase, confirmación basada fundamentalmente en el cuasi-monopolio que ha venido ejerciendo al respecto la Comisión, y en que ese carácter ha ido extendiéndose gradualmente a todos los ámbitos materiales de lo que era, en términos pre-Lisboa, el tercer pilar⁵⁸ (aunque la Comisión debe todavía compartir el poder de propuesta

⁵⁵ Resulta interesante colacionar aquí, igualmente, el contenido del primer protocolo anejo a los Tratados, el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, el cual, tras ordenar que las propuestas de actos legislativos europeos dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo sean transmitidas a los Parlamentos nacionales (art. 2), establece también que estos podrán dirigir al Parlamento, al Consejo y a la Comisión “un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad, con arreglo al procedimiento establecido por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” (art. 3). Véase también, como reconocimiento de la contribución de los Parlamentos nacionales el artículo 12 TUE (introducido por Lisboa, fortaleciendo el papel de los Parlamentos al respecto). Sobre la evolución del papel de los Parlamentos nacionales en la materia, por ejemplo: MATIA PORTILLA (1999); STORINI (2005); ALBERTÍ ROVIRA y ROIG MOLÉS (2005, pp. 449 y ss.); GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTAL (2010, pp. 55 y ss.).

⁵⁶ Artículos 6 y 7 del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad*, cit.

⁵⁷ Artículo 8 del Protocolo, reconociéndose también, en su caso, la legitimidad para impugnarlos (vía recurso de anulación, art. 263 TFUE, ex 230) ante el Tribunal de Justicia de la UE, una vez convertidos en textos definitivos, tanto al Comité de las Regiones (frente a actos legislativos para cuya adopción el TFUE requiera su consulta) como (transmitido en su caso el recurso por el correspondiente Estado miembro) a los Parlamentos nacionales.

⁵⁸ Primero “Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior” (CAJI) y luego CPJP, tras el reconocimiento, por parte del Tratado de Ámsterdam (1997), de que la Unión Europea tiene también como uno de sus objetivos el de “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia [ELSJ], en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia” (art. 2 TUE pre-Lisboa; hoy art. 3.2). A tal efecto, el propio Tratado de reforma de Ámsterdam realizó una serie de cambios sustanciales en el sistema jurídico de la Unión Europea: (a) la comunitarización parcial o sectorial de ámbitos materiales hasta entonces incluidos en el pilar intergubernamental de la CAJI, al hacer pasar esos ámbitos desde el Título VI TUE de Maastricht al nuevo Título IV del TCE dedicado a “Visados,

en ámbitos *ex CPJP* con “la cuarta parte de los Estados miembros”; y al margen de que, como también hemos ya apuntado, el monopolio de propuesta normativa de dicha institución siga quebrando, obviamente, con más fuerza en el ámbito de la Política Exterior y la Seguridad Común).

Ello no obsta, sin embargo, para que pueda constatarse *a pari* cierto debilitamiento, siquiera ligero, del poder de iniciativa de la Comisión. Y no tanto porque éste poder se ha abierto, aunque con carácter excepcional, a otras instituciones o al impulso de otros sujetos (en este sentido, por ejemplo, el reciente y apuntado reconocimiento de la iniciativa normativa europea)⁵⁹, como porque el proceso de expansión y generalización del procedimiento legislativo ordinario (antes denominado de “codecisión”) ha implicado, a su vez, la posibilidad de que se pueda introducir y extender el romper con la regla de que toda modificación de la propuesta de la Comisión exija la unanimidad en el seno del Consejo para la adopción del acto legislativo en cuestión. Y todo esto, además, en el contexto del fuerte contrapeso sobre la autonomía del poder de propuesta de la Comisión que ejerce la necesidad de respetar los ya reiterados principios de subsidiariedad y proporcionalidad introducidos por el Tratado de Maastricht, y desarrollados progresivamente por la reforma de Ámsterdam, así como por la de Lisboa siguiendo la estela del TCUE.

En efecto, es verdad que los diversos Tratados de reforma, especialmente el Tratado Constitucional (arts. I-26 y III-305) y en su línea la reforma de Lisboa (arts. 17.2 TUE y 289 y 293 TFUE), han venido confirmando el poder de iniciativa de la Comisión, especialmente a través de la progresiva “comunitarización” del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia⁶⁰, así como de la mencionada generalización del procedimiento legislativo ordinario, el cual se activa a través de la correspondiente propuesta de la Comisión⁶¹. La regla, por lo tanto,

asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”; (b) la refundación del tercer pilar, que continuó en el Título VI TUE y que, tras la reforma de Ámsterdam, pasó a denominarse “disposiciones relativas a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal” o CPJP; y (c) la incorporación a la UE del “sistema Schengen” (mediante el *Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea*, Protocolo núm. 2 aprobado en Ámsterdam, anejo al TUE y al TCE), formando parte del ELSJ (a este último respecto, el Tratado previó, a partir del mencionado Protocolo, el reparto de los diversos ámbitos que integran el “acervo Schengen” entre el Tít. IV TCE y el Tít. VI TUE).

⁵⁹ O por ejemplo, introduciendo la ya apuntada posibilidad de que, además del Consejo, también el Parlamento Europeo pueda solicitar a la Comisión que presente las propuestas normativas, solicitud que no vincula jurídicamente, pero que puede hacerlo desde el punto de vista político, articulando, a la postre, una especie de cauce de participación parlamentaria en el poder de iniciativa. Hay autores que hablan, sobre este aspecto introducido en el Tratado de Maastricht, de un “derecho de iniciativa indirecto” del Parlamento Europeo (ISAAC, 2000, p. 93).

⁶⁰ Como ha sido señalado por la doctrina: el Tratado de Lisboa reforzará la posición de la Comisión con “la previsión de nuevas bases jurídicas comunitarias y la comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE, 2008, p. 174).

⁶¹ Sobre todo ello, para la todavía muy reciente época pre-Lisboa, *in extenso*: LENAERTS, VAN NUFFEL y BRAY (2005, pp. 583 y ss.); MICHAEL (2005, pp. 6 y ss.).

sigue señalando a la Comisión como la protagonista absoluta, salvo esas contadas excepciones, del poder de propuesta legislativa, sin que ni el Consejo ni el Parlamento (ni ninguna otra institución u órgano) puedan forzarla a realizar propuestas ni sustituirla. No obstante ello, y más allá de esas excepciones, hay que recordar que el TUE introdujo expresamente (artículo 250.1), y los posteriores Tratados incluido el de Lisboa han mantenido, la posibilidad de que, dentro del procedimiento legislativo ordinario (codecisión), y siempre que el Consejo y el Parlamento se pongan de acuerdo –a través del Comité de Conciliación- sobre un texto conjunto, se pueda romper con la regla de que toda modificación de la propuesta de la Comisión exija la unanimidad en el seno del Consejo, debilitando así los límites que debía respetar el poder de enmienda de la propuesta inicial de la Comisión (apartados 10 y ss. del art. 294 TFUE).

Lo señalado permite apuntar que el centro de gravedad del procedimiento legislativo europeo, procedimiento que descansa en el triángulo formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, se alejaría ligeramente de la Comisión para fortalecer la posición procedimental legislativa de las otras dos instituciones⁶².

Es posible destacar, igualmente, la pretensión de la vigente regulación de que el procedimiento legislativo sea, comenzando desde su misma fase de iniciativa, un procedimiento abierto y participado por toda la sociedad, con independencia de que la responsabilidad motora respecto a dicho inicio recaiga sobre las instituciones representativas. Donde mejor se observa esto es en el reconocimiento de, entre otros, dos principios muy significativos: por una parte, el que hace el artículo 15.1 TUE cuando establece que, “a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al *principio de apertura*” (en el marco, a su vez, del reconocimiento del principio de “transparencia” en la actuación de las instituciones órganos y organismos de la Unión); y por otra, del principio de “democracia participativa” (art. 11 TUE, donde, entre otros, se ubica el mencionado reconocimiento de la iniciativa ciudadana –para invitar a la Comisión- a activar el procedimiento legislativo) como complemento irrenunciable del también reconocido “principio de democracia representativa” (art. 10 TUE).

⁶² En profundidad sobre el tema: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *en prensa*.

5. Tabla de sentencias

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

<i>Caso</i>	<i>Asunto</i>	<i>Fecha</i>	<i>Ref.</i>
<i>Caso Sadam</i>	C-88 a 90/75	26.2.1976	-
<i>Eurotunnel SA y otras c. SeaFrance</i>	C-408/95	11.11.1997	-
<i>X c. Comisión</i>	C-404/92 P	5.10.1994	TJCE 1994\174
<i>Lisa Jacqueline Grant c. West Trains Ltd</i>	C-249/96	17.2.1998	TJCE 1998\28
<i>Al Barakaat International Foundation y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas y otros</i>	C-402/05 P y C-415/05 P	3.9.2008	TJCE 2008\193
<i>Parlamento c. Consejo</i>	C-70/88	22.5.1990	---

6. Bibliografía

Enoch ALBERTÍ ROVIRA y Eduard ROIG MOLÉS (2005), "El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho constitucional nacional y Derecho constitucional europeo", en Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (dirs.), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Enoch ALBERTÍ ROVIRA (dir.) y Eduard ROIG MOLÉS (coord.) (2004), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Mercedes GUINEA LLORENTE (2008), *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid.

Florian VON ALEMANN (2006), "Interinstitutional Agreements: a Legal Instrument of EU Constitutional Law", *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Band 182, pp. 459-470.

Ricardo ALONSO GARCÍA (2010a), *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Civitas, Thomson Reuters, Madrid.

--- (2010b), *Derecho de la Unión Europea. Textos y Materiales*, Civitas, Thomson Reuters, Madrid.

--- (2008), "Estudio preliminar", en *Tratado de Lisboa*, Biblioteca de Legislación Serie menor, Thomson Civitas, Madrid.

Ricardo ALONSO GARCÍA y Daniel SARMIENTO (2006), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias y jurisprudencia*, Thomson Civitas, Madrid.

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2008), "El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio", en José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007), Iustel, Madrid.

--- (2004) "El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?", en Enoch ALBERTÍ ROVIRA (dir.) y Eduard ROIG MOLÉS (coords.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

--- "Reponderando actores: el triángulo institucional y su equilibrio en los procesos normativos a la luz del Tratado de Lisboa", en Enoch ALBERTÍ ROVIRA (Dir.), *Actores y procedimientos en los nuevos procesos de decisión normativa en la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, en prensa.

Enrique BARÓN CRESPO (2006), *Constitucionalización del Poder legislativo en la Unión Europea*, Thomson Civitas, Madrid.

Edward BEST (2008), "Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 15, pp. 85 y ss.

María Dolores BLÁZQUEZ PEINADO (2008), "Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 29, pp. 165 y ss.

Armin VON BOGNANDY, Jürgen BAST y Felix ARNDT (2004), "Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, pp. 9 y ss.

Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (Dirs.) (2005), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Alan DASHWOOD (2001), "The Constitution of the European Union after Nice: law-making procedures", *European Law Review*, pp. 215 y ss.

Josu DE MIGUEL BÁRCENA (2009), *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

Javier DÍEZ-HOCHLEITNER y Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA (2001), *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid.

Luís M^a Díez-PiCAZO (2002), “El problema de la base jurídica en los procedimientos normativos comunitarios”, en Luís M^a Díez-PiCAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.

Michael DOUGAN (2008), “The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts”, *Common Market Law Review*, núm. 45, pp. 617 y ss.

Carlos FERNÁNDEZ LIESA y Carlos Miguel DÍAZ BARRADO *et al.* (coords.) (2008), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectiva*, Dykinson, Madrid.

Asier GARCÍA LUPIOLA (2006), “El sistema normativo constitucional de la Unión Europea. La codecisión como procedimiento legislativo ordinario”, *Unión Europea Aranzadi*, 8/9, pp. 5 y ss.

Alberto J. GIL IBÁÑEZ (2005), “Nueva tipología y jerarquía normativa en la Constitución Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 250, pp. 63-79.

Laëtitia GUILLOUD (2010), *La loi dans l'Union Européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA (2009), “A Bout de Souffle? (o una Unión Europea «con freno y marcha atrás»)”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 18, pp. 1-12 (www.iustel.com).

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA y María José CERVELL HORTAL (2010), *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Dykinson, Madrid.

Peter HÄBERLE (2008), “El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 9, pp. 11-22.

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE (2008), “La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 49, pp. 9 y ss.

Guy ISAAC (2000), *Manual de Derecho comunitario general*, Ariel, Barcelona.

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (2004), “El proyecto de “Constitución Europea” y el sistema de fuentes del Derecho”, en Enoch ALBERTÍ ROVIRA (dir.) y Eduard ROIG MOLÉS (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

David JUDGE y David EARNSHAW (2008), *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, 2^a ed., New York.

Koen LENAERTS, Piet VAN NUFFEL, P. y Robert BRAY (2005), *Constitutional Law of the European Union*, 2ª ed., Thomson / Sweet & Maxwell, London.

Jonas Bering LIISBERG (2006), "The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts - oranges into apples?", *Jean Monnet Working Paper* 01/06, NYU School of Law.

Araceli MANGAS MARTÍN y Diego Javier LIÑÁN NOGUERAS (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid.

Araceli MANGAS MARTÍN (2009), "Algunos aspectos del Derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 18, pp. 1-32 (www.iustel.com).

Araceli MANGAS MARTÍN (dir.) (2008), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao.

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2008), "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad", en José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007), Iustel, Madrid.

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y Mariola URREA CORRES (2008), "Estudio Preliminar", en José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y Mariola URREA CORRES (eds.), *Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid.

José Manuel MARTÍNEZ SIERRA (2008), *El procedimiento legislativo de la codecisión*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Francisco Javier MATIA PORTILLA (1999), *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Lothar MICHAEL (2005), "Procedimientos de producción de derecho: el procedimiento legislativo ordinario", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 3, pp. 4 y ss.

Nils RINGE (2010), *Who Decides and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*, Oxford University Press, Oxford.

Carolina SIMONCINI (2009), "I limiti del coinvolgimento del Parlamento Europeo nei processi di decisione normativa", *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, pp. 1121 y ss.

Jean-Paul JACQUE (2003), *Droit Institutionnel de L'Union Européenne*, 2ª ed., Dalloz, París.

Claudia STORINI (2005), *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Tamara TAKÁCS (2009), *Participation in EU Decision Making. Implications on the National Level*, T.M. Asser Press, Cambridge University Press, Cambridge.

Antonio TIZZANO (2004), *Una Costituzione per L'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione Europea*, Giuffrè, Milano.

Mariola URREA CORRES (2010), "La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: La eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta", *Revista Española de Derecho Europea*, núm. 33, pp. 91 y 120.

Jacques ZILLER (2005), "La función de los conceptos constitucionales de los Estados miembros en la nueva constitución para Europa", en Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE y Pablo PÉREZ TREMPES (dirs.), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia.