

EL PODER LEGISLATIVO EUROPEO: LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA

ASIER GARCÍA LUPIOLA

*Profesor Agregado, Universidad del País Vasco
(UPV-EHU)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, doña María Camino VIDAL FUEYO, don José Ramón DE HOCES ÍÑIGUEZ y don Pedro POVEDA GÓMEZ.

Extracto:

UNA de las novedades más relevantes que ha aportado el Tratado de Lisboa es la relativa al proceso de elaboración de las leyes en la Unión Europea. Las mismas, que en conjunto constituyen el Derecho Derivado europeo, se sitúan inmediatamente después del Derecho Originario europeo y ambos forman la cúspide del sistema jurídico de la Unión Europea, pues priman sobre los ordenamientos nacionales. Los textos vigentes desde diciembre de 2009 –Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea– mantienen básicamente la estructura institucional en lo que al reparto de las funciones legislativas se refiere pero aumentan la relevancia del papel que juega el Parlamento Europeo. Ello se debe principalmente a la generalización del procedimiento de codecisión, ahora oficialmente denominado procedimiento legislativo ordinario, el cual posibilita que la institución representante de la ciudadanía europea desempeñe la misión que le corresponde en cuanto tal, es decir, el ejercicio del poder legislativo. Al mismo tiempo, se aumentan las funciones del Parlamento Europeo en las demás herramientas normativas, como son los procedimientos legislativos especiales y el procedimiento presupuestario.

Palabras clave: poder legislativo, Unión Europea, leyes, codecisión, Parlamento Europeo.

EUROPEAN LEGISLATIVE POWER: THE DRAFTING OF LAWS IN THE EUROPEAN UNION FOLLOWING THE ENTRY INTO FORCE OF LISBON TREATY

ASIER GARCÍA LUPIOLA

*Profesor Agregado, Universidad del País Vasco
(UPV-EHU)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, doña María Camino VIDAL FUEYO, don José Ramón DE HOCES ÍÑIGUEZ y don Pedro POVEDA GÓMEZ.

Abstract:

ONE of the most important changes that has brought the Lisbon Treaty is on the process of lawmaking in the European Union. The rules approved by this process constitute the European secondary law and are located immediately after the European primary law. Both take precedence over national law, forming the top of the legal system of the European Union. The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, which are in force since December 2009, remain basically the institutional structure in which the division of legislative functions is concerned but increase the relevance of the role of the European Parliament. This is mainly due to the generalization of the codecision procedure, now officially called *ordinary legislative procedure*, which enables the representative institution of European citizenship play its rightful mission, the exercise of legislative power. At the same time, increases the role of the European Parliament in other normative tools, such as *special legislative procedures* and budgetary procedure.

Keywords: legislative power, European Union, laws, codecision, European Parliament.

Sumario

1. Introducción.
2. La estructura institucional y el reparto de las competencias legislativas.
 - 2.1. El marco institucional.
 - 2.2. La función legislativa.
3. El procedimiento legislativo ordinario.
 - 3.1. Desarrollo del procedimiento.
 - 3.2. Ámbito de aplicación.
4. Los otros procedimientos legislativos.
 - 4.1. Los procedimientos legislativos especiales.
 - 4.2. El procedimiento presupuestario.
5. Conclusión.

Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa, cuya denominación oficial completa es *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, fue firmado por los máximos representantes de los 27 Estados miembros de la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007 en la capital portuguesa. Tras un arduo proceso de ratificación entró finalmente en vigor el 1 de diciembre de 2009¹.

La mayor virtud del Tratado de Lisboa consiste en que con su firma se rescató a la Unión del estancamiento en que se encontraba desde mediados de 2005 a raíz de los referendos sobre la Constitución Europea de Francia y Países Bajos en los que venció el «no», al tiempo que demostró que es posible alcanzar acuerdos entre veintisiete gobiernos con prioridades europeas dispares. Por otra parte, no debe olvidarse que el nuevo texto mantuvo la mayor parte de las novedades que aportaba la fallida Constitución.

Una de dichas novedades constitucionales que ha perdurado con el Tratado de Lisboa y que, por lo tanto, rige en la actualidad por medio de la normativa recogida en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es la relativa al sistema normativo. Precisamente, característica evidente del desarrollo del proceso de integración europea ha sido la continua reforma de su sistema normativo, en buena medida, realizada en paralelo a una continua evolución de la estructura y funcionamiento de su sistema institucional. De este modo, el Parlamento Europeo, institución que representa a los ciudadanos europeos, se ha ido beneficiando de un constante aumento de sus competencias, acercándolo, cada vez más, al papel que desarrollan los parlamentos nacionales.

Es verdad que los Tratados de Roma, constitutivos de las originarias Comunidades Europeas, otorgaron al Parlamento Europeo –inicialmente *Asamblea* a secas– una competencia de deliberación sin carácter decisivo en el procedimiento de adopción de decisiones, que quedaba en manos del Consejo de Ministros. La institución parlamentaria solo dispuso durante mucho tiempo del procedimiento de consulta como vía de participación en el proceso normativo. No obstante, desde tales inicios la cuestión ha experimentado una notable transformación, hasta el punto de que «uno de los ejes cen-

¹ En la elaboración del presente trabajo se ha seguido como texto jurídico de referencia las *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, C83, de 30 de marzo de 2010.

trales en las reformas de los Tratados constitutivos se ha situado en el reforzamiento de los poderes del Parlamento y, por tanto, del control democrático, en el ordenamiento comunitario»².

El primer paso en esa evolución vino dado por la inclusión del procedimiento de concertación y la inserción del Parlamento Europeo en el mecanismo de aprobación del presupuesto de las Comunidades Europeas. A continuación, la reforma operada por el Acta Única Europea (AUE), que introdujo los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme. El Tratado de Maastricht trajo la reforma de mayor relevancia a la hora de convertir al Parlamento Europeo en una verdadera cámara legislativa mediante la introducción del procedimiento de codecisión. El Tratado de Ámsterdam amplió los ámbitos de aplicación de los diferentes procedimientos, simplificando además el de codecisión, cuyo ámbito de aplicación fue de nuevo aumentado con el Tratado de Niza. Las novedades que en esta materia aportaba la Constitución Europea fueron establecidas finalmente por el Tratado de Lisboa, generalizando la codecisión que es denominada *procedimiento legislativo ordinario*.

Este último procedimiento citado es el que posibilita la mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones de la Unión. En la práctica, es el único procedimiento que permite al Parlamento cumplir con el papel que como cámara legislativa le corresponde. Ahora bien, lo cierto es que esta institución *colegisla* junto con el Consejo, pues son ambas instituciones las que participan en el procedimiento. Aun así, la codecisión supone un avance fundamental a la hora de que el proceso de integración europea sea a la vez un proceso democrático, más aun tras su generalización con el Tratado de Lisboa, no en vano posibilita que el Parlamento Europeo desarrolle la misión que le corresponde en función de la legitimidad que le otorga ser la institución directamente elegida por la ciudadanía.

El procedimiento legislativo ordinario es, por lo tanto, la fuente principal de las normas que conforman el Derecho Derivado europeo, adoptadas por las instituciones de la Unión y destinadas a desarrollar y alcanzar los objetivos de integración previstos por los Tratados (TUE y TFUE). Estos constituyen el Derecho Originario europeo, al que se subordina el Derecho Derivado europeo, que a su vez se sitúa jerárquicamente por encima de los ordenamientos jurídicos nacionales. En efecto, las normas del Derecho europeo se caracterizan por su efecto directo, es decir, su integración inmediata en los ordenamientos de los Estados miembros, y su primacía, es decir, su prevalencia sobre cualquier norma nacional interna que resulte incompatible con la europea³.

² Aunque así lo entendía Araceli MANGAS con respecto al Acta Única Europea y al Tratado de Maastricht, su afirmación se ha corroborado con los Tratados posteriores (Ámsterdam, Niza y, especialmente, Lisboa). MANGAS MARTÍN, A. (1993), «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (coordinador), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, pág. 1.061.

³ Mientras que la Constitución Europea establecía taxativamente que el Derecho europeo primará sobre el Derecho de los Estados miembros, el Tratado de Lisboa, tal y como recoge la Declaración núm. 17 («Declaración relativa a la primacía»), vuelve a situar dicho principio en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. «Evidentemente, la falta de referencia expresa al principio de primacía no quiere decir en modo alguno que no vaya a regir este principio básico en las relaciones jurídicas entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Antes al contrario, tal y como reconoce una Declaración aneja, este principio de genuino cuño jurisprudencial seguirá siendo la piedra angular del sistema sin cuya férrea aplicación se vendría abajo todo el esquema competencial». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2010), «La entrada en vigor del Tratado

El presente trabajo analiza el sistema legislativo de la Unión Europea vigente tras las reformas operadas por el Tratado de Lisboa. Para ello, en primer lugar, sitúa el contexto del mismo en la estructura institucional, tal y como es desde diciembre de 2009. A continuación, se centra en la pieza clave del mismo, es decir, en el estudio del procedimiento legislativo ordinario. Ello no obsta para atender la importancia de los otros procedimientos normativos existentes, tanto los especiales como el presupuestario. Finalmente, se recogen las conclusiones del estudio realizado.

2. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

2.1. El marco institucional

En esta materia el Tratado de Lisboa hubo de afrontar la reforma institucional que quedó pendiente con el Tratado de Niza. Aunque este último introdujo los cambios necesarios para proceder a la ampliación de la Unión Europea hacia el Este del continente, lo cierto es que se trató de un nuevo «parcheado» en la continua adaptación del entramado institucional creado para seis Estados miembros muy homogéneos a una Unión con casi seis veces más de socios. En cambio, el Tratado de Lisboa aporta una serie de novedades cuyo objetivo ha consistido en «reforzar la eficacia de las instituciones y los mecanismos de decisión de la Unión Europea, democratizar su acción y aumentar sus competencias»⁴, así como dotarla de «una mayor democracia interna en sus mecanismos de toma de decisiones y una mayor transparencia en su forma de trabajar»⁵.

Visto el resultado, cabe afirmar que los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa refuerzan la legitimidad democrática, lo que tiene lugar mediante el fortalecimiento de las funciones legislativas del Parlamento Europeo y la elección del Presidente de la Comisión por dicha institución, y mejoran la eficacia, a lo que contribuyen la reorganización de las presidencias del Consejo y la reducción del tamaño de la Comisión⁶. No obstante, la reforma también se ha visto influenciada por otros factores, como las fuertes tensiones políticas o «el interés mayoritario de los Estados miembros por fortalecer su presencia en el gobierno de la Unión»⁷, a lo que se da respuesta con la institucionalización del Consejo Europeo.

de Lisboa: un nuevo marco jurídico estable para el desarrollo de la Unión Europea», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M., *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons y Real Instituto Elcano, pág. 54.

⁴ DUCH I GUILLOT, J. (2009), «El Tratado de Lisboa y los cambios en la organización institucional de la UE», *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 40, pág. 54.

⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Op. cit.*, págs. 35 y 36.

⁶ A este respecto, es posible afirmar que «la nueva estructura institucional y de toma de decisiones permite una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de lo que hace la Unión Europea y de quién, cómo y por qué toma las decisiones que nos afectan a todos». DUCH I GUILLOT, J., *Op. cit.*, pág. 62.

⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2008), «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», en AEDIPRI (editor), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, pág. 220.

La Unión Europea «dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones» (art. 13 TUE). Las instituciones que componen ese marco son siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas.

Las dos últimas instituciones, de contenido claramente económico, son reguladas exclusivamente en el TFUE. Las otras cinco, que cabe considerar las instituciones principales, son objeto de la normativa establecida en el Título III del TUE («Disposiciones sobre las instituciones»), que se completa con la recogida en el Título I de la Sexta Parte del TFUE («Disposiciones institucionales») ⁸. Entre las mismas cabe distinguir dos grupos en función de los intereses que representan y defienden. Por un lado, las instituciones supranacionales, diseñadas para defender los intereses de la Unión, que son el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Por otro lado, las instituciones intergubernamentales, en las que la defensa de los intereses nacionales determina su dinámica, que son el Consejo Europeo y el Consejo.

Esta situación de contraposición de intereses europeos e intereses nacionales permite apreciar lo complejo que resulta el funcionamiento de las instituciones de la Unión, más que el funcionamiento de las instituciones en el nivel nacional, de por sí bastante complicado también. Ello explica al mismo tiempo «que sea difícil trasladar de una forma nítida la clásica distinción de poderes –ejecutivo, legislativo y judicial– al ámbito comunitario, en donde los contornos entre los mismos están mucho menos delimitados» ⁹.

En efecto, el reparto de funciones entre las instituciones europeas no se corresponde con el esquema de Montesquieu vigente en los actuales sistemas políticos de los diferentes Estados, en los que el Parlamento ejerce el poder legislativo, el Gobierno el ejecutivo y la administración de justicia el poder judicial. En la Unión Europea la función legislativa se reparte entre el Parlamento Europeo y el Consejo, el poder ejecutivo queda en manos del Consejo, con una importante participación del Consejo Europeo así como de la Comisión en lo que al gobierno del día a día se refiere, mientras que la administración de justicia queda en manos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

⁸ La Constitución Europea distinguía entre el *Marco institucional*, que comprendía las cinco instituciones referidas, y *Otras instituciones y órganos de la Unión*, en las que incluía junto a los órganos consultivos al BCE y al Tribunal de Cuentas, como instituciones pero de segundo nivel. Parece acertada la redacción del artículo 13 del TUE pues la del texto constitucional «conducía a la paradójica conclusión de que hubiera instituciones que considerándose como tal no formaban parte del marco institucional». GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, E. (2009), «Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa en 2007», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 291, pág. 98. No obstante, aunque el Tratado de Lisboa no ha mantenido dicha distinción formal sí se aprecia cierta distinción de nivel entre las instituciones, dada la citada diferente localización espacial de las disposiciones que las regulan. Ello ha provocado que la regulación institucional esté muy fragmentada, lo que se debe a «una técnica heredada de la Constitución Europea y provocada por los acuerdos políticos subyacentes a las cuestiones más complicadas pero que deja mucho que desear como técnica normativa». ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Op. cit.*, pág. 205.

⁹ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2009), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza Editorial, pág. 80.

El orden en que están enumeradas las instituciones no es casual; instituye una auténtica prelación entre ellas de modo que se sitúa en primer lugar a aquella que emana directamente de la ciudadanía europea. Así es, al Parlamento Europeo le corresponde la representación de la ciudadanía de la Unión (art. 14.2 TUE), siendo elegido por sufragio universal y directo para un mandato de cinco años (art. 14.3 TUE). Esta institución, compuesta por setecientos cincuenta diputados más su Presidente, ejerce la función legislativa y la función presupuestaria, ambas conjuntamente con el Consejo, así como funciones de control político y consultivas (art. 14.1 TUE). En lo que se refiere a las funciones de control, el Parlamento Europeo aprueba la elección del Presidente y de los miembros de la Comisión (art. 17.7 TUE) y puede aprobar una moción de censura provocando la dimisión colectiva de los comisarios (art. 17.8 TUE). El Parlamento tiene su sede plenaria en Estrasburgo, si bien los grupos parlamentarios –que se organizan por criterios ideológicos– se reúnen también en Bruselas y la Secretaría General y sus servicios se encuentran en Luxemburgo.

El Tratado de Lisboa institucionaliza el Consejo Europeo, incluyéndolo en la estructura orgánica de la Unión, lo que no es sino «el resultado de la creciente importancia de esta institución y del deseo de los Estados grandes de reforzar los rasgos intergubernamentales del sistema institucional»¹⁰, de modo que ahora ya son dos las instituciones en las que están presentes los intereses de los Estados¹¹. Ahora bien, aunque mantiene su relevancia, puesto que le corresponde dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» (art. 15.1 TUE), queda situado tras el Parlamento Europeo. Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión (art. 15.2 TUE) y debe reunirse dos veces por semestre (art. 15.3 TUE). El Presidente del Consejo Europeo es elegido por la propia institución para un mandato de dos años y medio, renovable en una ocasión¹².

Como se ha dicho, junto con el Parlamento Europeo, la institución responsable de ejercer la función legislativa y la función presupuestaria es el Consejo, a quien también le corresponde definir y coordinar las políticas europeas (art. 16.1 TUE). El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial (art. 16.2 TUE)¹³. Se reúne en diferentes formaciones, siendo el Consejo de Asuntos Generales el encargado de velar por la coherencia de los trabajos de todas ellas y el Consejo de Asuntos Exteriores el de elaborar la acción exterior de la Unión, mientras que la determinación del número de las demás formaciones lo decide el Consejo Europeo

¹⁰ GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, E., *Op. cit.*, pág. 98.

¹¹ «El reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone ya en sí mismo un reforzamiento de los Estados en el seno institucional». MANGAS MARTÍN, A. (2007), «La reforma institucional en el Tratado de Reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-71-72, pág. 135. Para la autora, se trata de una de las modificaciones que «confirman el notable escoramiento intergubernamental que ya tenía la nave constitucional encallada», si bien «la mayor democratización y eficacia del sistema institucional (más materias a decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el Parlamento Europeo) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la Unión Europea». MANGAS MARTÍN, A. (2008), «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, págs. 227 y 228.

¹² Con el Tratado de Lisboa se supera los inconvenientes derivados por la falta de continuidad que adolecía la anterior Presidencia de seis meses, que ejercía el Jefe de Gobierno del Estado miembro al que le correspondía la misma.

¹³ Existe la posibilidad de que un Estado esté representado por el miembro de un gobierno de una entidad territorial facultado por el Gobierno central (situación que ya ha sucedido por parte de Alemania, país que ha participado en el Consejo por medio de un ministro de un Land).

(art. 16.6 TUE)¹⁴. En la actualidad, la mayor parte de las ocasiones en que el Consejo debe adoptar una decisión lo hace por mayoría cualificada. Para lograrla, se atiende al reparto de votos ponderado entre los Estados miembros de un total de 345 votos y se obtiene por el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros que supongan 255 votos¹⁵. A partir del 1 de noviembre de 2014 la mayoría cualificada se obtendrá por el voto favorable del 55 por 100 de los Estados miembros (15 países) que representen el 65 por 100 de la población de la Unión (art. 16.4 TUE)¹⁶. Esta previsión introducida por el Tratado de Lisboa pretende facilitar la toma de decisiones en el Consejo y dotarlo así de más eficacia.

Si el Parlamento Europeo representa los intereses de la ciudadanía y el Consejo los de los Estados miembros, la Comisión promueve el interés general de la Unión Europea. En este sentido, vela por que se apliquen los Tratados y las normas adoptadas por las instituciones –por ello se la conoce como *la guardiana de los Tratados*–, ejecuta el presupuesto y gestiona los programas europeos (art. 17.1 TUE). Para desarrollar su labor de gestión la Comisión cuenta con unos 21.000 funcionarios, repartidos principalmente entre su sede en Bruselas y las oficinas que posee en Luxemburgo. Asimismo, a la Comisión le corresponde realizar las propuestas pertinentes para la adopción de los actos legislativos de la Unión (art. 17.2 TUE). Se compone en la actualidad por 27 comisarios –un nacional de cada Estado miembro– que actúan de manera independiente, entre los que se incluyen su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores (art. 17.4 TUE). Todos ellos son elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo de común acuerdo por los países miembros y deben recibir el voto de aprobación del Parlamento Europeo. No obstante, a partir del 1 de noviembre de 2014, y al objeto de que la Comisión sea más operativa, estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que serán seleccionados entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igualitario entre ellos que permita tener en cuenta su diversidad geográfica y demográfica (art. 17.5 TUE)¹⁷.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (que sustituye al Tribunal de Primera Instancia) y los tribunales especializados (que conocerán en primera instancia de determinadas materias). Su función consiste en garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (art. 19.1 TUE). Esta misión corresponde al Tribunal de Justicia desde los inicios del proceso de integración europea y la ha ejercido en una triple vía –control de legalidad de los actos comunitarios, control de los Estados miembros con rela-

¹⁴ La determinación de las formaciones del Consejo es «una tarea innecesariamente confiada a la nueva institución (el Consejo Europeo), pues siempre ha sido desarrollada por el propio Consejo». ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Op. cit.*, pág. 210.

¹⁵ Los votos se reparten del siguiente modo: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 29; España y Portugal, 27; Rumania, 14; Países Bajos, 13; Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal, 12; Austria, Bulgaria y Suecia, 10; Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia, 7; Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia, 4; Malta, 3.

¹⁶ En el caso de que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada se obtendrá por el voto favorable del 72 por 100 de los miembros del Consejo que representen el 65 por 100 de la población de la Unión.

¹⁷ A pesar de lo recogido por el Tratado de Lisboa, en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 2008, y con la finalidad de facilitar la aprobación en referéndum del Tratado por Irlanda –tras una primera votación negativa–, el Consejo Europeo acordó que «siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión (...) con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro». Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008-Conclusiones de la Presidencia 17271/1/08 REV 1, pág. 2 (punto 2).

ción al cumplimiento del Derecho europeo e interpretación del mismo—, lo que ha favorecido que se haya reforzado el sistema legal de la Unión¹⁸. El Tribunal de Justicia está compuesto por un juez por Estado miembro y está asistido por ocho abogados generales, mientras que el Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro (art. 19.2 TUE).

Las instituciones de naturaleza económica son el BCE y el Tribunal de Cuentas. El BCE, que junto a los bancos centrales nacionales constituye el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), dirige la política monetaria de la Unión junto con los bancos centrales de los Estados miembros de la eurozona (art. 282 TFUE). El Tribunal de Cuentas, compuesto por un nacional de cada Estado miembro, se responsabiliza del control de las cuentas europeas, función que realizará con independencia, en interés general de la Unión (art. 285 TFUE).

2.2. La función legislativa

Anteriormente hemos mencionado que entre las siete instituciones de la Unión Europea cabe hablar de las cinco principales. Pues bien, en la arquitectura organizativa de la Unión se puede profundizar en la búsqueda de la piedra angular del sistema. Ese núcleo es el llamado «triángulo institucional», que se encuentra formado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. La cooperación entre las tres instituciones «vale hoy como el centro de la legislación supranacional según el método comunitario y puede ser entendido como un pilar esencial de la constitucionalidad democrática de la Unión»¹⁹. Precisamente, entre ellas tres se reparte el poder legislativo europeo, si bien es cierto que la Comisión únicamente tiene un papel limitado aunque importante y que son el Parlamento Europeo y el Consejo quienes propiamente legislan.

Ahora bien, esto no siempre ha sido así, específicamente, en lo que al Parlamento Europeo se refiere, lo que se aprecia en la evolución de las herramientas que han existido para la elaboración del Derecho Derivado europeo. Así, el sistema institucional previsto en los Tratados fundacionales dejó en manos del Consejo las funciones legislativas y ejecutivas, mientras que el papel del Parlamento Europeo (entonces *Asamblea*) era muy limitado dado que cumplía una función meramente consultiva, sin que el Consejo fuese responsable políticamente ante el Parlamento. A partir de ahí «la historia institucional de la Unión es la historia de la limitación de poderes del Consejo», que «opera mediante el reforzamiento del papel de las demás instituciones comunitarias, pero especialmente del Parlamento Europeo»²⁰.

En las Comunidades Europeas el procedimiento normativo utilizado como regla general—hasta 1986— fue el procedimiento de consulta, conocido como dictamen consultivo. Se caracteriza por un

¹⁸ MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., *Op. cit.*, pág. 88.

¹⁹ BONDANDY, A. V., BAST, J. y ARNDT, F. (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, pág. 52.

²⁰ GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J.M. (2007), «Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-71-72, pág. 27.

reparto de tareas entre la Comisión y el Consejo; dicho brevemente, la Comisión propone y el Consejo decide. Antes de que el Consejo adopte una decisión y en función de lo que se regule, el Parlamento Europeo tiene que ser consultado, debiendo emitir lo que se conoce como *dictamen preceptivo*. Cuando la consulta no es preceptiva, el Consejo decide si consulta o no al Parlamento, por lo que esta institución emite un *dictamen facultativo* en el caso de que se lo solicite.

A mediados de los años 70 el Parlamento Europeo vio aumentados sus poderes de control sobre el presupuesto comunitario, hasta el punto de asumir un poder de decisión real en lo que a los gastos obligatorios se refiere. Esta novedad originó una acusada divergencia entre los poderes presupuestarios y los poderes normativos del Parlamento ²¹. La situación provocó que esta institución acordase con el Consejo y la Comisión la creación de un nuevo procedimiento decisorio, el procedimiento de concertación, que requería el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para adoptar una decisión sobre los actos de alcance general que tuvieran importantes implicaciones financieras. Lo cierto es que en la práctica se recurrió en pocas ocasiones al mismo.

La primera gran reforma del sistema normativo europeo llegó en 1986 con el AUE que, además de aumentar el ámbito de aplicación del dictamen preceptivo, introdujo dos nuevos procedimientos. El primero es el procedimiento de cooperación. Se trataba de un procedimiento de doble lectura en el cual la participación del Parlamento Europeo se veía reforzada al possibilitársele la presentación de enmiendas sobre un texto aprobado por el Consejo. Si dichas enmiendas recibían el apoyo de la Comisión, el Consejo necesitaba de la unanimidad para poder rechazarlas. Su ámbito de aplicación era considerablemente amplio, al abarcar numerosas materias relativas al mercado interior.

El otro procedimiento normativo introducido por el AUE fue el dictamen conforme. El procedimiento es idéntico al de consulta obligatoria con el relevante añadido de que el dictamen del Parlamento Europeo debe ser favorable para que el Consejo adopte la decisión que corresponda, de manera que aunque el Parlamento no puede incluir enmiendas sí tiene derecho de veto. Se estableció para la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad y para los acuerdos de asociación y asimilados (de carácter económico y comercial).

El Tratado de Maastricht de 1992 trajo importantes modificaciones en el proceso normativo de la Unión Europea. La principal reforma en este ámbito fue la inclusión del procedimiento de codecisión que, tomando como base el de cooperación, dotaba de modo relevante de mayor poder decisorio al Parlamento Europeo, situándolo al mismo nivel que el Consejo. Esta novedad conllevó modificaciones en los procedimientos normativos existentes con anterioridad, principalmente en el de concertación y en el de cooperación. Buena parte del ámbito de aplicación de ambos paso al nuevo procedimiento de codecisión. Mientras que ello supuso en la práctica el abandono de la concertación, la cooperación se mantuvo por la asunción de materias que anteriormente se encontraban en el pro-

²¹ «Mientras en el sector presupuestario el Parlamento se consolidaba como una "autoridad presupuestaria" a un nivel casi equiparable al del Consejo, en el ámbito legislativo sus competencias seguían configurándose con carácter meramente consultivo. Esta disparidad podía originar, además, dificultades dado que la mayoría de las partidas inscritas en el presupuesto eran consecuencia directa de la legislación adoptada previamente y en la que el Parlamento Europeo solo podía emitir una opinión no vinculante». NAVARRO BATISTA, N. (1995), *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pág. 88.

cedimiento de consulta. En cuanto a este último, también vio ampliado su ámbito de actuación, pasando muchos supuestos de consulta facultativa a consulta preceptiva. Finalmente, se extendió el ámbito de aplicación del procedimiento del dictamen conforme de manera importante.

A pesar de no introducir ningún procedimiento nuevo, el Tratado de Ámsterdam de 1997 trajo importantes modificaciones en los procedimientos previamente existentes. Indudablemente, la mayor reforma es la relativa a la codecisión que sufrió cambios tanto en su estructura, al ser simplificada, como en su ámbito de aplicación, al ser ampliado. Esta ampliación se realizó a costa del procedimiento de cooperación, que desapareció con carácter general manteniéndose exclusivamente para los supuestos relativos a la Unión Económica y Monetaria (UEM). También materias sometidas a la consulta pasaron a la codecisión, si bien es cierto que a este procedimiento se asignaron materias referidas a nuevas competencias de la Unión. El dictamen conforme quedó igual pues las materias que inicialmente se pensaba incluir en su ámbito de aplicación se incluyeron finalmente en la codecisión.

Pocas novedades trajo en el ámbito normativo la reforma realizada por el Tratado de Niza de 2001. Entre los cambios realizados, debe subrayarse la ampliación de los ámbitos de aplicación de varios procedimientos decisorios, destacando lo relativo a la consulta y a la codecisión, siendo menor en el dictamen conforme. En el aspecto negativo debemos señalar el hecho de que mantuvo el procedimiento de cooperación, más aún cuando en las negociaciones se defendía su desaparición.

El Tratado de Lisboa de 2007 estableció las últimas reformas habidas hasta la fecha, determinando el diseño del sistema normativo europeo que rige en la actualidad. A destacar que simplifica completamente el sistema al generalizar la codecisión como procedimiento legislativo ordinario. Se trata del último paso en la evolución de la codecisión, la cual además de dar lugar a la «supranacionalización» del proceso de adopción de decisiones de la Unión ²², «ha establecido firmemente al Parlamento como un elemento esencial del triángulo institucional, junto con el Consejo y la Comisión» ²³.

Además, el Tratado aclara sin lugar a dudas en qué instituciones recae la facultad de utilizar los procedimientos legislativos. En efecto, ya hemos visto en el epígrafe anterior que en la actualidad el TUE determina taxativamente que la capacidad normativa corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo, especificándolo en ambos casos en la primera frase de cada uno de los artículos en que se refiere a cada una de las dos instituciones en el Título III: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria» (art. 14.1 TUE) y «El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria» (art. 16.1 TUE). Es de destacar que en el Protocolo núm. 2 («Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad») se utiliza la denominación «legislador de la Unión» para referirse a ambas instituciones cuando actúan conjuntamente en la función legislativa.

²² BERTHU, G. (2004), *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*, París, François-Xavier de Guibert, pág. 25.

²³ LOUIS, J.V. (2003), «¿Qué instituciones para la Europa ampliada?», en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (editor), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra, pág. 34.

Como se ve, el Tratado de Lisboa «corona la tendencia de anteriores reformas a incorporar la legitimidad ciudadana representada por el Parlamento Europeo a los poderes legislativos y presupuestarios en una senda continua hacia la democratización del sistema de decisión»²⁴. Ya se ha mencionado que el mayor avance en este sentido viene establecido por la generalización del procedimiento de codecisión, «esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de Derecho Derivado de la Unión Europea»²⁵. Aquí sí se sitúa en el mismo nivel a la institución parlamentaria con el Consejo, lo que permite afirmar que nos encontramos ante un órgano legislativo bicameral, en el que el Parlamento Europeo ejerce las funciones de una cámara representante de los ciudadanos, mientras que el Consejo adopta el papel de un Senado, representante de los gobiernos de los Estados miembros²⁶.

Debe subrayarse que el Consejo Europeo queda explícitamente excluido del ejercicio del poder legislativo pues el TUE es taxativo al establecer que «no ejercerá función legislativa alguna» (art. 15.1 TUE).

En cuanto a la Comisión, esta institución desempeña un papel importante puesto que en la mayoría de las ocasiones el procedimiento legislativo comienza a iniciativa de la misma, que presenta una propuesta sobre la que luego trabajan el Parlamento Europeo y el Consejo. En efecto, «Los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa» (art. 17.2 TUE). La excepción se refiere a los pocos casos en los que dichos actos «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). Además, como ya se ha visto, el hecho de que un acto legislativo se elabore previa propuesta de la Comisión, supone que el Consejo debe pronunciarse por una mayoría cualificada más asequible.

Precisamente, los actos legislativos son aquellos actos jurídicos adoptados mediante procedimientos legislativos (art. 289.3 TFUE). Concretamente, se trata de reglamentos, directivas o decisiones, adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión,

²⁴ GUINEA LLORENTE, M. (2007), «La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», *Tiempo de Paz*, núm. 87, pág. 24. Está apreciación ya se constató con la Constitución Europea, pues el procedimiento legislativo ordinario que la misma regulaba fue considerado un importante paso adelante en el proceso por medio del cual el Parlamento se aproxima cada vez más «hacia el núcleo del gobierno de la Unión Europea». ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (2004), «La reforma institucional y el nuevo modelo europeo», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (editor), *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, CVME, pág. 59. Según el propio Parlamento Europeo, el hecho de que, como regla general, sea esta institución la que decida la legislación de la Unión en pie de igualdad con el Consejo, constituye una notable mejora al objeto de que los ciudadanos dispongan de un mayor control sobre la actuación de la Unión Europea al incrementarse la responsabilidad democrática. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI))* de 12 de enero de 2005, págs. 4 y 5.

²⁵ NAVARRO, A. (2007), «El Tratado para la Reforma de la Unión Europea», *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 23, pág. 331.

²⁶ MOUSSIS, N. (2008), «Le Traité de Lisbonne: une Constitution sans en avoir le titre», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 516, pág. 163. De la misma opinión es Paz ANDRÉS, para quien «se introducen elementos de incipiente bicameralismo mediante la generalización del procedimiento legislativo ordinario». ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «El sistema institucional...», *op. cit.*, pág. 223.

mediante el procedimiento legislativo ordinario (art. 289.1 TFUE), o adoptados «bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo», mediante un procedimiento legislativo especial (art. 289.1 TFUE). Como se ve, el TFUE también especifica las instituciones a las que corresponde legislar.

Los actos legislativos se diferencian por su obligatoriedad y sus destinatarios (art. 288 TFUE)²⁷:

- «El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».
- «La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».
- «La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios solo será obligatoria para estos».

Junto a los actos legislativos, el Tratado recoge la posibilidad de que se adopten actos delegados y actos de ejecución, los cuales constituyen los actos no legislativos. Los actos delegados son actos no legislativos de alcance general adoptados por la Comisión para completar o modificar determinados elementos no esenciales de un acto legislativo que es el que especifica la delegación de manera expresa en cuanto a objetivos, contenido, alcance y duración (art. 290 TFUE). La adopción de actos delegados «facilita la toma de decisiones más eficaces en determinados aspectos técnicos o de detalle»²⁸. Los actos de ejecución son adoptados por la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados, por el Consejo para regular las condiciones uniformes de ejecución –por parte de los Estados miembros mediante medidas de Derecho interno– de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión que los requieran (art. 291 TFUE).

²⁷ El precepto incluye las recomendaciones y los dictámenes entre los actos jurídicos que podrán adoptar las instituciones para ejercer las competencias de la Unión. Sin embargo, no son actos legislativos y se especifica que «no serán vinculantes». Michael DOUGAN subraya que aunque en este ámbito el Tratado de Lisboa descartó la tipología de actos jurídicos establecida en la Constitución Europea –que distinguía, por un lado, leyes europeas y leyes marco europeas como actos legislativos y, por otro, reglamentos europeos, decisiones europeas, recomendaciones y dictámenes como actos no legislativos– mantuvo en lo sustancial la idea de introducir el principio de jerarquía normativa en el ordenamiento de la Unión. DOUGAN, M. (2008), «The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts», *Common Market Law Review*, vol. 45, núm. 3, pág. 638. Sobre las denominaciones de los actos jurídicos, Lucía MILLÁN considera que «afortunadamente el Tratado de Lisboa mantiene las tradicionales comunitarias, que son más originales, a las que los ciudadanos ya están habituados después de más de cincuenta años de integración, y además, características del proceso de integración europea, que por el momento no parece conducir a un macro-Estado Europeo, lo que hubiera justificado el cambio de denominación». MILLÁN MORO, L. (2010), «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado constitucional al Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, año 14, pág. 407. Antonio BAR concluye, incluso, que la tipología que finalmente incluye el Tratado de Lisboa se debe a «la exigencia de prescindir de todos aquellos aspectos de la Constitución europea que supusiesen un elemento definidor de un Estado soberano». BAR CENDÓN, A. (2010), «La nueva Constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados constitutivos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, pág. 185.

²⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Op. cit.*, pág. 54.

3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

3.1. Desarrollo del procedimiento

El procedimiento de codecisión se regula, ahora como procedimiento legislativo ordinario, en el artículo 294 del TFUE. La reforma operada por el Tratado de Lisboa en lo que a la normativa y desarrollo del procedimiento se refiere es mínima. El precepto es muy similar al anterior artículo 251 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y los cambios formales en el texto se han realizado con el fin de hacerlo más comprensible. En general, se mantiene la misma redacción, con algunas correcciones de estilo y se establece una nueva numeración de modo que el artículo 294 del TFUE es dividido en quince apartados. Los dos primeros se refieren al inicio del procedimiento. A partir de ahí, la regulación se agrupa en las cuatro fases que puede llegar a desarrollar el procedimiento: primera lectura (apdos. 3 a 6), segunda lectura (apdos. 7 a 9), conciliación (apdos. 10 a 12) y tercera lectura (apdo. 13)²⁹. Finalmente, se recoge la posibilidad de extensión de los plazos (apdo. 14) y una serie de disposiciones particulares (apdo. 15).

El procedimiento comienza con una propuesta de la Comisión que es presentada al Parlamento Europeo y al Consejo (apdo. 2). No obstante, debe recordarse que existe la posibilidad de que el procedimiento legislativo se inicie por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia (apdo. 15)³⁰. En todo caso, es la Comisión quien da comienzo al procedimiento en la mayoría de los casos.

La primera lectura se inicia con la aprobación por parte del Parlamento Europeo de su posición ante la propuesta de la Comisión y la transmisión de la misma al Consejo (apdo. 3). El Consejo tiene entonces dos posibilidades:

- Si aprueba la posición del Parlamento Europeo, finaliza el procedimiento al ser adoptado el acto de que se trate conforme a dicha posición (apdo. 4).
- Si no aprueba la posición del Parlamento Europeo, el Consejo adopta su posición y la transmite al Parlamento (apdo. 5), debiendo informarle cumplidamente de las razones que le han llevado a adoptar su posición (apdo. 6).

²⁹ Esta fase denominada «tercera lectura» no tiene nada que ver con la antigua tercera lectura que existía en la codecisión instaurada por el Tratado de Maastricht y que fue eliminada por el Tratado de Ámsterdam. No obstante, desde el propio Parlamento Europeo se mantuvo la denominación, si bien se hace con ella referencia a otra fase. En efecto, la Secretaría de Conciliación del Parlamento expresa en su Manual que la conciliación va «seguida de una tercera lectura», si bien se refiere a «la adopción final de la propuesta» por el Parlamento Europeo y el Consejo. SECRETARÍA DE CONCILIACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Manual de Conciliación*, Bruselas, OPOCE, 2000.

³⁰ Michael DOUGAN subraya como principal excepción al monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión el supuesto recogido en el artículo 76 del TFUE, por el que una cuarta parte de los Estados miembros podrán impulsar el procedimiento legislativo ordinario en las materias previstas en los ámbitos de Cooperación Judicial en Materia Penal y Cooperación Policial (Capítulos 4 y 5 del Título IV de la Tercera Parte del TFUE). DOUGAN, M, *Op. cit.*, pág. 639.

En este segundo caso se inicia la segunda lectura, de manera que el Parlamento Europeo dispondrá de un plazo de tres meses para analizar la posición del Consejo. Al final del mismo puede darse una de estas tres situaciones (apdo. 7):

- El Parlamento Europeo aprueba la posición del Consejo o no toma decisión alguna. En ambos casos el acto en cuestión se considera adoptado conforme a la posición del Consejo, finalizando el procedimiento.
- El Parlamento Europeo rechaza, por mayoría de sus miembros, la posición del Consejo. En este supuesto el procedimiento también finaliza, si bien el acto propuesto se considera no adoptado.
- El Parlamento Europeo propone enmiendas a la posición del Consejo por mayoría de sus miembros. El texto modificado se transmite al Consejo y a la Comisión, que debe emitir un dictamen sobre las enmiendas del Parlamento.

A diferencia de lo que sucedía con anterioridad, la mayoría que se exige al Parlamento Europeo para rechazar la posición del Consejo o para enmendarla deja de ser absoluta, bastando la mayoría de sus miembros. De este modo, el Tratado de Lisboa ha facilitado la decisión parlamentaria, ya sea en uno o en otro sentido.

El Consejo dispone de un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas parlamentarias para analizarlas, pudiendo tomar dos decisiones respecto de las mismas (apdo. 8):

- Si el Consejo aprueba todas ellas –por mayoría cualificada en el caso de que el dictamen de la Comisión haya sido positivo, o por unanimidad en el caso de que el dictamen haya sido negativo (apdo. 9)– el procedimiento finaliza con la adopción del acto.
- Si el Consejo no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, debe convocar el Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.

La fase de conciliación se caracteriza por el trabajo que deben desarrollar los representantes de las dos instituciones legisladoras en el seno del Comité de Conciliación (apdo. 10). El Consejo participa con todos sus miembros o los representantes de los mismos y el Parlamento Europeo lo hace con un número igual de sus representantes. La misión del Comité consiste en alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto basado en las posiciones de ambas instituciones en segunda lectura. Al objeto de propiciar el acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo, la Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación (apdo. 11). Para lograr el acuerdo los miembros del Consejo o sus representantes deben pronunciarse por mayoría cualificada, mientras que a los representantes del Parlamento Europeo les basta la mayoría simple. El Tratado de Lisboa, al objeto de limitar la discusión en el Comité de Conciliación, ha determinado que la duración de los trabajos en el seno del mismo sea de seis semanas.

Si en dicho plazo el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el procedimiento finaliza con la no adopción del acto (apdo. 12). Por el contrario, si en el mismo plazo el Comité aprueba un texto conjunto, se desarrolla la tercera lectura (apdo. 13). En ella el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán de seis semanas para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto. El Parlamento debe pronunciarse por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. Como se ve, de nuevo se facilita la adopción del acto por parte de la institución parlamentaria al haber reducido el Tratado de Lisboa de absoluta a mayoría de votos emitidos la exigencia al Parlamento Europeo. El procedimiento finaliza con esta tercera lectura en todo caso, ya sea por la adopción del acto por ambas instituciones, o bien por la no adopción del acto si una de las dos instituciones no lo aprobara en dicho plazo.

La regulación del procedimiento finaliza con unas salvedades. Así, por un lado, los periodos de tres meses y seis semanas contemplados en el precepto pueden ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas, respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo y del Consejo (apdo. 14). Por otro lado, diversas especificaciones relativas a la Comisión —las recogidas en los apdos. 2, 6 y 9— no se aplicarán cuando el procedimiento se inicie, no por iniciativa de la misma, sino cuando tenga lugar a propuesta de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia. En dichos casos, el Parlamento y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto del acto, así como sus posiciones en primera y segunda lectura. Cualquiera de ambas instituciones podrá solicitar el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento, pudiendo esta institución emitirlo por voluntad propia (apdo. 15).

3.2. **Ámbito de aplicación**

La codecisión, procedimiento que exige el acuerdo del Parlamento Europeo para que la norma que como proyecto propone el Consejo sea adoptada, ha pasado a convertirse en el procedimiento general para la adopción de los actos legislativos de la Unión, es decir, reglamentos, directivas y decisiones. La generalización de la misma fue efectuada por el Tratado de Lisboa paralelamente a la extensión del voto por mayoría cualificada a diferentes disposiciones que actualmente requieren la unanimidad en el Consejo y a la aplicación de la mayoría cualificada a nuevas bases jurídicas. Así, el ámbito de aplicación de la codecisión ha aumentado en el 85 por 100, de modo que la mayoría de los actos legislativos se regula ya por dicho procedimiento.

A la hora de determinar el modo de realizar la ampliación del ámbito de aplicación y establecer de este modo el del procedimiento legislativo ordinario, el Tratado de Lisboa no padeció los problemas que se originaron con los anteriores Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Con el primero de ellos se apreció la falta de un criterio fijo y claro respecto del fundamento de la inclusión en el seno de la codecisión de una serie de ámbitos muy específicos y limitados. No se tuvieron en cuenta los datos de mayor o menor importancia y trascendencia del acto legislativo, de mayor o menor sensibilidad nacional ni de paralelismo con la forma de votar en el seno del Consejo ³¹.

³¹ Carlos M.^a BRU expuso un ejemplo clarificador en este sentido: «Qué razón hay para que las normas destinadas a prohibir discriminaciones por razón de nacionalidad entre ciudadanos europeos se rijan por el procedimiento de cooperación

Durante el siguiente proceso de reforma, la Comisión propuso llevar a cabo la ampliación de su ámbito de aplicación a través del criterio del carácter legislativo del acto, en el sentido de que el acto se fundara directamente en los Tratados, tuviera un carácter obligatorio, regulase las bases esenciales de la acción de la Unión y tuviera alcance general³². La realidad que trajo el Tratado de Ámsterdam supuso una extensa ampliación del procedimiento de codecisión, que pasó a abarcar todos los casos sometidos previamente a la cooperación, a excepción de la UEM, y buena parte de los sometidos a consulta y nuevas materias. Aun así, quedaron excluidos algunos aspectos de diferentes políticas con un claro carácter legislativo. Esta situación se solventó en parte con el Tratado de Niza, para lo que se siguió el mismo criterio mencionado.

Cabe afirmar que con el Tratado de Lisboa no hubo necesidad de determinar un nuevo criterio para llevar a cabo la inclusión de nuevas materias en el ámbito de aplicación de la codecisión. La decisión de simplificar el sistema normativo reduciendo definitivamente el número de procedimientos normativos ha supuesto una extensión racional y coherente del procedimiento. En efecto, ha quedado generalizado el uso de este procedimiento, de modo que las materias de naturaleza legislativa que en los anteriores procesos de reforma quedaron al margen del mismo se encuentran en la actualidad incorporadas como bases jurídicas para su regulación por medio del procedimiento legislativo ordinario. Ello no solo aumenta la legitimidad democrática de la Unión Europea, idea que repetimos constantemente a lo largo del trabajo, sino que también aporta una mayor consistencia al procedimiento normativo, reduciendo las controversias inútiles que pudieran darse entre las instituciones de la Unión sobre las bases legales a las que recurrir en cada caso³³.

El Tratado de Lisboa ha mantenido en el ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario las materias que anteriormente se regulaban por codecisión y que se recogen actualmente en el TFUE:

- Artículo 15.3: Principios generales sobre transparencia y límites de acceso a documentos.
- Artículo 16.2: Establecimiento de un organismo de vigilancia independiente sobre la protección de los datos.
- Artículo 18: Prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad.

(art. 6 TCE, párr. 2.º), y las normas de análogo objetivo tendentes a armonizar las legislaciones nacionales en lo relativo a la excepción de orden público a la libre circulación de los trabajadores, profesionales y comerciantes europeos, se sujeten al procedimiento de codecisión (art. 56 TCE, párr. 2.º)?». BRU, C.M. (1994), *La ciudadanía europea*, Madrid, Editorial Sistema, págs. 66 y 67.

³² Buena parte de la doctrina apoyó la elección de dicho criterio, así como la lista de materias propuesta por la Comisión para introducir en el ámbito de aplicación de la codecisión. Sobre el debate habido en torno a esta cuestión *vid.* MANGAS MARTÍN, A. (1998), «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, págs. 13 y ss.; MOLINA DEL POZO, C. (1998), «Análisis sistemático del nuevo Tratado de la UE», en OREJA AGUIRRE, M., *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, Madrid, McGraw-Hill, págs. 583 y ss.; PÉREZ GONZÁLEZ, M. (2000), «El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea», en DE FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. (coordinador), *Reflexiones al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, págs. 144 y ss.

³³ DOUGAN, M., *Op. cit.*, pág. 640.

- Artículo 19.2: Principios básicos de las medidas necesarias para la lucha contra la discriminación.
- Artículo 21.2: Derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Artículo 33: Cooperación aduanera.
- Artículo 46: Libre circulación de los trabajadores.
- Artículo 48: Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia migrantes en la Unión.
- Artículo 50.1: Libertad de establecimiento.
- Artículo 52.2: Régimen especial para los extranjeros en cuanto a la libertad de establecimiento.
- Artículo 53.1: Reconocimiento mutuo de diplomas y coordinación de las disposiciones legales nacionales para acceder a las actividades por cuenta propia.
- Artículo 62: Servicios.
- Artículo 77.2: Medidas para realizar controles en las fronteras exteriores.
- Artículo 78.2: Sistema europeo común de asilo.
- Artículo 79.2: Política común de inmigración.
- Artículo 79.4: Medidas para propiciar la integración de nacionales de terceros países.
- Artículo 81: Cooperación judicial en materia civil (excluido el Derecho de familia).
- Artículo 91: Política común de transportes.
- Artículo 100: Navegación marítima y aérea.
- Artículo 114: Armonización del mercado interior.
- Artículo 149: Medidas de fomento del empleo.
- Artículo 153.2: Política social, concretamente, salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, igualdad entre hombres y mujeres, medidas para fomentar la cooperación y luchar contra la exclusión social.
- Artículo 157.3: Igualdad de oportunidades y de retribución en el ámbito de la política social.
- Artículo 164: Decisiones de aplicación del Fondo Social.
- Artículo 165.4: Medidas de fomento de la educación, con exclusión de toda armonización.

- Artículo 166.4: Medidas para contribuir a la realización de los objetivos en el ámbito de la formación profesional.
- Artículo 167.5: Medidas de fomento de la cultura.
- Artículo 168.4: Medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana.
- Artículo 169.3: Protección de los consumidores.
- Artículo 172: Elaboración y financiación de las redes transeuropeas.
- Artículo 173.3: Medidas de apoyo a la acción de los Estados en el sector industrial.
- Artículo 175: Acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales.
- Artículo 178: Decisiones de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Artículo 182.1: Establecimiento del programa marco plurianual de investigación y desarrollo tecnológico.
- Artículo 188: Ejecución del programa marco plurianual de investigación.
- Artículo 192.1: Política de medio ambiente.
- Artículo 192.3: Programas de acción sobre medio ambiente.
- Artículo 209.1: Cooperación al desarrollo.
- Artículo 224: Estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo.
- Artículo 322: Normas financieras para la ejecución del presupuesto.
- Artículo 325.4: Medidas para la prevención y la lucha contra el fraude.
- Artículo 338.1: Medidas para la elaboración de estadísticas.

La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión ha sido realizada por el Tratado de Lisboa por la traslación de materias desde el procedimiento de consulta al procedimiento legislativo ordinario, destacando las materias de los asuntos de justicia e interior. Como se ha comentado, dicha operación se ejecuta a través de la vinculación del nuevo procedimiento al aumento del número de supuestos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada.

Así, en primer lugar, se establece que se regularán mediante el procedimiento legislativo ordinario la mayor parte de las disposiciones que, con relación a la toma de decisiones en el Consejo, pasan de la unanimidad a la mayoría cualificada. La mayoría son supuestos en los que anteriormente se decidía por medio del procedimiento de consulta, si bien también se incluyen casos en los que decidía el Consejo sin participación del Parlamento Europeo y hay unos pocos casos en los que se utilizaba el dictamen conforme o la cooperación. Se trata de los siguientes preceptos, todos ellos también del TFUE:

- Artículo 48: Medidas de coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores migrantes.
- Artículo 82.1 y 2: Normas y procedimientos dirigidos a facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales.
- Artículo 83.1 y 2: Normas mínimas relativas a la definición de infracciones penales y sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad.
- Artículo 84: Medidas de apoyo en la prevención de la delincuencia.
- Artículo 85.1: Estructura, funcionamiento, ámbito y competencias de Eurojust, así como modalidades de participación del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.
- Artículo 87.2: Cooperación policial no operativa.
- Artículo 88.2: Estructura, funcionamiento, ámbito y competencias de Europol, así como modalidades de control de Europol por parte del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.
- Artículo 121.6: Normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral de la coordinación de las políticas económicas y de convergencia.
- Artículo 129.3: Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales.
- Artículo 177: Función, objetivo y organización de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.
- Artículo 257: Creación de tribunales especializados adjuntos al Tribunal General.
- Artículo 281: Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Artículo 291.3: Ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión.

En segundo lugar, la generalización del procedimiento legislativo ordinario también se produce porque la mayoría de las bases jurídicas nuevas creadas por el Tratado de Lisboa para su adopción por parte del Consejo mediante la mayoría cualificada se regulan al mismo tiempo por codecisión. Aunque son pocos, algunos supuestos provienen del ámbito de aplicación de los procedimientos de consulta y dictamen conforme. Las bases jurídicas en cuestión son las siguientes, todas ellas recogidas en el TFUE:

- Artículo 14: Principios y condiciones de los servicios de interés económico general.
- Artículo 24: Disposiciones relativas a la iniciativa popular.
- Artículo 43.2: Aplicación de las normas de competencia a la política agrícola común y legislación en la materia.

- Artículo 51: Actividades excluidas de la libertad de establecimiento.
- Artículo 56: Libre prestación de servicios de nacionales de terceros países establecidos en la Unión Europea.
- Artículo 59.1: Liberalización de servicios.
- Artículo 64.2: Movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas.
- Artículo 75: Bloqueo de capitales y pagos en lo que se refiere a la prevención y lucha contra el terrorismo.
- Artículo 81.2: Mejoras en las medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.
- Artículo 82.3: Cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza.
- Artículo 116: Medidas para suprimir distorsiones en materia de competencia en el mercado interior.
- Artículo 118: Medidas para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual.
- Artículo 133: Medidas para la utilización del euro como moneda única.
- Artículo 136: Medidas para coordinar y supervisar la disciplina presupuestaria y orientar las políticas económicas de los Estados de la zona euro ³⁴.
- Artículo 165.4: Acciones de fomento en el ámbito del deporte, con exclusión de toda armonización.
- Artículo 182.5: Espacio europeo de investigación.
- Artículo 189.2: Política espacial europea.
- Artículo 194.2: Política europea de la energía.
- Artículo 195.2: Medidas complementarias de la Unión Europea en el sector del turismo.
- Artículo 196.2: Fomento de la cooperación entre los Estados miembros con el fin de aumentar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a las mismas.
- Artículo 197.2: Medidas para facilitar la cooperación administrativa para aplicar el Derecho de la Unión.
- Artículo 207.2: Política comercial común.
- Artículo 212.2: Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.

³⁴ En este caso, solo participarán en las votaciones del Consejo los representantes de los Estados miembros de la zona euro.

- Artículo 214.3: Ayuda humanitaria.
- Artículo 298.1: Disposiciones a favor de una administración europea abierta, eficaz e independiente.
- Artículo 336: Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea.

Son varias las materias que quedan fuera del ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario, debiendo ser reguladas por los procedimientos legislativos especiales. Algunas son realmente importantes como la fiscalidad o aspectos de la política social, materias muy sensibles para algunos Estados miembros. Precisamente, la mayor parte de las materias no reguladas por codecisión se encuentran en el conjunto de materias para cuya regulación el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, el cual se ha visto reducido al ampliarse los casos en que el Consejo decide por mayoría cualificada. Como ya se ha explicado, en su mayoría han pasado al mismo tiempo a incorporarse al ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario.

Tal vez para satisfacer a aquellos que hubieran deseado una generalización plena y absoluta de la codecisión, el Tratado de Lisboa introdujo una vía para poder seguir ampliando su ámbito de ampliación, que se conoce como *cláusula pasarela*. En efecto, el nuevo artículo 48 del TUE recoge los procedimientos de revisión de los Tratados, uno ordinario y dos simplificados. El último de ellos instaura una herramienta para incluir las materias englobadas en los procedimientos legislativos especiales en el procedimiento legislativo ordinario, sin necesidad de recurrir a un proceso de reforma por medio de una convención o de una conferencia intergubernamental.

Así, el segundo párrafo del número 7 del citado artículo 48 del TUE establece que el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión al objeto de que materias reguladas por un procedimiento legislativo especial pasen al ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario. Para que así suceda, el Consejo Europeo debe pronunciarse por unanimidad, ningún parlamento nacional debe oponerse –para lo que disponen de un plazo de seis meses desde que el Consejo Europeo les haya transmitido la propuesta– y se requiere aprobación del Parlamento Europeo, que ha de pronunciarse por mayoría de los miembros que lo componen.

Aunque es indudable de que se trata de un importante paso adelante que puede facilitar que el procedimiento legislativo ordinario llegue a ser prácticamente el único procedimiento legislativo en la Unión Europea, debe reconocerse que la exigencia de la unanimidad en el Consejo –y, en menor medida, la ausencia de oposición de todos los parlamentos nacionales– podría hacer difícil la aplicación práctica del precepto. Tampoco debe olvidarse que el artículo 353 del TFUE excluye la aplicación de la cláusula pasarela a cuatro casos específicos³⁵ o que los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza podrán pasar a ser adoptados por codecisión por decisión del Consejo previa consulta al Parlamento Europeo, sin requerirse, por lo tanto, su aprobación (segundo párrafo del art. 81.3 TFUE).

³⁵ Las disposiciones excluidas, las cuatro del TFUE, son las siguientes: artículo 311 (determinación de los recursos propios), artículo 312.2 (fijación del marco financiero plurianual), artículo 352.1 (acciones para lograr los objetivos de la Unión, a excepción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común, cuando los Tratados no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto), artículo 354 (suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión).

4. LOS OTROS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

4.1. Los procedimientos legislativos especiales

Como se ha dicho al hablar de la función legislativa, los reglamentos, las directivas y las decisiones, en cuanto actos legislativos, son adoptados bien por el procedimiento legislativo ordinario, tal y como sucede en la mayoría de los casos, bien por los procedimientos legislativos especiales. Por medio de estos últimos se pueden adoptar actos legislativos únicamente por el Consejo o por el Parlamento Europeo y no de manera conjunta por ambas instituciones. Se trata de una novedad que preveía la Constitución Europea y que el Tratado de Lisboa adopta al trasladar a los procedimientos legislativos especiales numerosas bases jurídicas que anteriormente se incluían en los ámbitos de aplicación de los procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme. Importante característica común a las tres variantes normativas es el hecho de que desaparece la participación de la Comisión en cuanto impulsora del procedimiento legislativo especial, pues no se establece que ninguno de los tres tipos de procedimientos se inicie con su propuesta.

En unos pocos supuestos será el propio Parlamento Europeo quien legisle, lo que supone una novedad del todo punto relevante, si bien se requiere aprobación previa del Consejo. Ello supone que en esta primera modalidad de los procedimientos especiales, el papel de la institución parlamentaria como legislador de la Unión se ve aumentado, incluso, al margen de la propia codecisión. Se trata de los siguientes tres casos previstos en el TFUE:

- Artículo 223.2: Las leyes que regulen el estatuto de los diputados del Parlamento.
- Artículo 226: Las modalidades de ejercicio del derecho de investigación.
- Artículo 228.4: El estatuto del Defensor del Pueblo.

En otros casos se sigue un procedimiento inverso, de modo que la adopción del acto legislativo queda en manos del Consejo previa aprobación del Parlamento Europeo. Como se ve, estamos ante la adaptación que el Tratado de Lisboa hace del anterior procedimiento de dictamen conforme. Debe subrayarse que, aun tratándose de actos legislativos que no se adoptan por medio del procedimiento legislativo ordinario y que, por lo tanto, no caben aportaciones por parte del Parlamento, sí es necesario que esta institución se muestre partidaria de la aprobación del acto para que este sea adoptado ³⁶. Así sucede con los siguientes casos previstos en el TFUE:

- Artículo 19.1: Medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, discapacidad o edad.

³⁶ Este procedimiento también se utiliza en unos pocos casos en los que no se adopta un acto legislativo. Por ejemplo, en el caso de que varios Estados miembros deseen establecer entre sí una cooperación reforzada, la decisión corre a cargo del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 329.1 TFUE).

- Artículo 25: Disposiciones que completen los derechos que derivan de la ciudadanía de la Unión.
- Artículo 83.1: Determinación de otros ámbitos delictivos en los que quepa desarrollar la cooperación judicial en materia penal.
- Artículo 86.1: Creación de la Fiscalía Europea.
- Artículo 86.4: Ampliación de las competencias de la Fiscalía Europea.
- Artículo 215.6: Acuerdos internacionales, a excepción de los referidos exclusivamente a la política exterior y seguridad común.
- Artículo 223.1: Establecimiento de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para las elecciones al Parlamento Europeo.
- Artículo 352.1: Acciones para lograr los objetivos de la Unión, a excepción de los objetivos de la política exterior y seguridad común, cuando los Tratados no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto.

Por otro lado, algunos casos constituyen el reflejo del anterior procedimiento de consulta preceptiva, pues en ellos la adopción del acto legislativo queda en manos del Consejo previa consulta al Parlamento Europeo³⁷. Aunque puedan parecer todavía numerosos los casos en que la participación del Parlamento se reduce a la consulta, lo cierto es que este procedimiento «queda totalmente relegado a casos muy precisos y circunscritos básicamente a algunas cuestiones residuales del espacio de libertad, seguridad y justicia»³⁸. Se encuadran en el ámbito de aplicación de este tercer procedimiento legislativo especial los siguientes supuestos recogidos en el TFUE:

- Artículo 21.3: Medidas sobre seguridad social o protección social a efectos del derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Artículo 22: Ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en un Estado del que no se es nacional.
- Artículo 23: Protección diplomática y consular.
- Artículo 64.3: Medidas de retroceso en la liberalización de los movimientos de capitales.
- Artículo 77.3: Disposiciones sobre pasaportes, documentos de identidad o permisos de residencia para facilitar la libertad de circulación y residencia.

³⁷ Como sucedía con el procedimiento anterior, este también se utiliza en unos pocos casos en los que no se adopta un acto legislativo. Por ejemplo, cuando debe aceptarse la asociación de países o territorios de ultramar (art. 203 TFUE).

³⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Op. cit.*, pág. 44.

- Artículo 81.3: Medidas relativas al Derecho de familia con repercusiones transfronterizas.
- Artículo 87.3: Medidas concretas sobre cooperación policial operativa.
- Artículo 89: Límites dentro de los que las autoridades competentes de un Estado miembro pueden actuar en el territorio de otro Estado miembro.
- Artículo 95: Prohibición de aplicación de precios y condiciones de transporte diferentes en razón del país de origen o de destino de los productos transportados.
- Artículo 113: Armonización de las legislaciones relativas a los impuestos indirectos.
- Artículo 115: Aproximación de legislaciones nacionales en medidas que incidan en el mercado interior.
- Artículo 118: Régimen lingüístico de los títulos europeos a efectos de protección de la propiedad intelectual.
- Artículo 125: Prohibición de concesión de créditos por el BCE y Bancos Centrales de los Estados miembros a cualquier institución, órgano u organismos públicos.
- Artículo 126.14: Modificación del protocolo sobre déficit excesivo.
- Artículo 127.6: Encomendación al BCE de funciones de supervisión de entidades de crédito.
- Artículo 128.2: Medidas de armonización en la emisión de euros.
- Artículo 140.2: Excepciones a las obligaciones de los Estados miembros con respecto a la UEM.
- Artículo 150: Creación del Comité de Empleo.
- Artículo 153.2: Seguridad social en lo que se refiere a protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato, representación colectiva de los trabajadores y de los empresarios, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión Europea.
- Artículo 182.4: Programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico.
- Artículo 192.2: Medidas concretas medioambientales.
- Artículo 194.3: Medidas de carácter fiscal en el ámbito de la energía.
- Artículo 262: Atribución de competencia al Tribunal de Justicia para resolver litigios en la aplicación de actos europeos por los que se crean títulos europeos de propiedad intelectual o industrial.
- Artículo 308: Modificación de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.

- Artículo 349: Medidas específicas para fijar las condiciones de aplicación de los Tratados en los territorios caracterizados por la lejanía, insularidad, reducida superficie y dependencia de un reducido número de productos ³⁹.

Al margen de los procedimientos legislativos especiales propiamente dichos, debe hacerse referencia a otros supuestos en los que el Parlamento Europeo puede impulsar el proceso normativo. Así, a pesar de la ya mencionada falta de iniciativa legislativa del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo ordinario, debe destacarse que el Tratado de Lisboa posibilita de modo general cierta capacidad parlamentaria al respecto. En efecto, por mayoría de sus diputados el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente propuestas sobre los asuntos que aquel considere requieren un acto de la Unión (art. 225 TFUE).

Es necesario subrayar que el Parlamento Europeo adquiere el derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión de los Tratados (art. 48 TUE). Por un lado, encontramos el procedimiento de revisión ordinario, por medio del cual podrá presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de los Tratados en su conjunto, proyectos que podrán tener por finalidad la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión. Por otro lado, se encuentran dos procedimientos de revisión simplificados. El primero recoge la posibilidad para el Parlamento de presentar proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del TFUE, relativas a las políticas y acciones internas de la Unión. El segundo de los procedimientos de revisión simplificados es el ya referido arriba que tiene por objetivo incluir las materias englobadas en los procedimientos legislativos especiales en el procedimiento legislativo ordinario.

4.2. El procedimiento presupuestario

En los Tratados fundacionales la participación del Parlamento Europeo en la aprobación del presupuesto tenía un carácter meramente consultivo, porque en su origen el presupuesto de las Comunidades Europeas se financiaba exclusivamente con las contribuciones financieras de los Estados miembros (antiguo art. 200 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, TCEE). El control democrático sobre el presupuesto lo ejercían los parlamentos nacionales al aprobar las partidas destinadas a financiar las actividades comunitarias.

No obstante, los Tratados constitutivos contemplaron la posibilidad de reemplazar tales contribuciones por recursos propios de las Comunidades Europeas (antiguo art. 201 TCEE). Como ya se ha mencionado anteriormente, esta previsión se llevó a efecto en los Tratados de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975 que establecieron una reforma de las disposiciones presupuestarias de los Tratados fundacionales. La reforma en cuestión supuso que el ejercicio del poder presupuestario pasase a quedar compartido por el Consejo y el Parlamento Europeo (antiguo art. 203 TCEE), concediéndose a este último el derecho de «última palabra» sobre los gastos no obligatorios, así como la posibilidad de rechazar el presupuesto.

³⁹ El precepto se refiere específicamente a los siguientes territorios: Guadalupe, Guayana francesa, Martinica, Reunión, San Bartolomé, San Martín, Azores, Madeira y Canarias.

Al haber quedado en una posición relevante en el ámbito presupuestario, las reformas operadas por los Tratados modificativos (AUE, Maastricht, Ámsterdam, y Niza) se centraron en reforzar al Parlamento Europeo en la labor legislativa general. No obstante, el Tratado de Lisboa, además de establecer el nuevo sistema normativo por medio de la generalización del procedimiento legislativo ordinario y la instauración de los procedimientos legislativos especiales, ha modificado completamente el procedimiento presupuestario, instaurando una situación de equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo al no distinguir ya entre gastos obligatorios y no obligatorios. De este modo, «El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión» (art. 310.1 TFUE) con arreglo al procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 314 del TFUE. Se confirma así al Parlamento como «coautoridad presupuestaria en plena igualdad con el Consejo»⁴⁰.

El presupuesto anual debe respetar el marco financiero plurianual, establecido para un periodo mínimo de cinco años, al objeto de «garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios» (art. 312.1 TFUE). Dicho marco financiero será fijado mediante un reglamento por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo, pronunciándose el primero por unanimidad y el segundo por mayoría de los miembros que lo componen⁴¹.

El procedimiento para aprobar el presupuesto anual se inicia con una propuesta de proyecto de presupuesto que la Comisión presenta al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 1 de septiembre (apdo. 2 del art. 314 TFUE). Sobre dicho proyecto el Consejo adopta su posición y la transmite al Parlamento, a más tardar el 1 de octubre (apdo. 3). El Parlamento dispone de un plazo de 42 días para optar por una de estas tres vías (apdo. 4):

- Si el Parlamento aprueba la posición del Consejo, el presupuesto queda adoptado.
- Si el Parlamento no se pronuncia, el presupuesto queda adoptado.
- Si el Parlamento aprueba enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto enmendado se transmite al Consejo y a la Comisión. Si el Consejo, en un plazo de 10 días, aprueba todas las enmiendas el presupuesto queda adoptado conforme a las mismas.

En todo caso, el Presidente del Parlamento Europeo, de acuerdo con el Presidente del Consejo, debe convocar al Comité de Conciliación, que se reunirá salvo que el Consejo acabe aprobando las enmiendas parlamentarias. Como sucede en el procedimiento legislativo ordinario, el Consejo participa en dicho Comité con todos sus miembros o los representantes de los mismos y el Parlamento Europeo lo hace con un número igual de sus representantes. La misión del Comité consiste en alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto basado en las posiciones de ambas instituciones, para lo que dispone de un plazo de 21 días. Al objeto de propiciar el acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo la Comisión también participa en los trabajos de este Comité de Conciliación. Para lograr el acuerdo los miembros del Consejo o sus representantes deben pronun-

⁴⁰ MANGAS MARTÍN, A., «La reforma institucional...», *op. cit.*, pág. 146.

⁴¹ Así lo recoge el número 2 del artículo 312 del TFUE, que añade que el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento que fije el marco financiero plurianual.

ciarse por mayoría cualificada, mientras que a los representantes del Parlamento Europeo les basta la mayoría simple (apdo. 5).

Si el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto (apdo. 8). En el caso de que el Comité sí logre el acuerdo sobre un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo disponen de 14 días para aprobarlo. En dicho plazo puede tener lugar una de estas cuatro situaciones (apdo. 7):

- Si el Parlamento y el Consejo aprueban el texto conjunto o no adoptan decisión alguna, o si una de las dos instituciones lo aprueba mientras la otra no se pronuncia, el presupuesto se considera adoptado conforme al texto conjunto.
- Si ambas instituciones rechazan el texto conjunto o si una de las dos instituciones lo rechaza mientras la otra no se pronuncia, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto.
- Si el Parlamento rechaza el texto conjunto mientras el Consejo lo aprueba, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto.
- Si el Parlamento rechaza el texto conjunto mientras el Consejo lo aprueba, el Parlamento puede en un plazo de catorce días confirmar todas o parte de las enmiendas presentadas en primera lectura, por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos. Cada enmienda no confirmada supone que la línea presupuestaria a la que se refiere se mantiene de acuerdo a la posición adoptada en el Comité de Conciliación. El presupuesto se considera adoptado sobre esta base.

Se puede apreciar de modo evidente que el procedimiento legislativo presupuestario es una variante del procedimiento legislativo ordinario –una forma abreviada de la codecisión⁴²–, lo que ha favorecido también en este ámbito el reforzamiento del poder legislativo del Parlamento Europeo, así como por el hecho de que esta institución se pueda pronunciar ya por el conjunto de gastos previstos.

En cuanto al control de la ejecución del presupuesto, el Tratado de Lisboa mantiene que la Comisión presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo las cuentas de cada ejercicio, así como un balance financiero del activo y del pasivo de la Unión. Sin embargo, añade que la Comisión debe presentarles también un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos (art. 318 TFUE). Asimismo, sigue siendo el Parlamento quien, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto. Precisamente, también en la fase de ejecución del presupuesto adquiere nuevas funciones el Parlamento Europeo. Ello se debe a que las normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las que establecen el control de la responsabilidad de los agentes financieros, se adoptan mediante reglamentos desarrollados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 322 TFUE).

⁴² JACQUÉ, J.P. (2008), «Le traite de Lisbonne», *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 3, pág. 462.

5. CONCLUSIÓN

Las reformas operadas por el Tratado de Lisboa en los ámbitos institucional y normativo han establecido el sistema de reparto de funciones legislativas vigente en la actualidad en la Unión Europea. Es cierto que la regulación que al respecto recogen el TUE y el TFUE y que rige desde diciembre de 2009 mantiene en lo fundamental el esquema institucional en lo que al ejercicio de las citadas funciones legislativas se refiere. Ahora bien, también es evidente que refuerza y consagra el papel del Parlamento Europeo al modificar el proceso de adopción de las leyes europeas, consolidándolo como verdadero Poder Legislativo de la Unión Europea –eso sí, junto con el Consejo– y fortaleciendo el carácter democrático del conjunto de la Unión.

La razón principal radica en que el actual sistema legislativo posibilita que la única institución elegida por los ciudadanos participe plenamente en la elaboración de las leyes que se aplicarán en los Estados miembros, que se sitúan jerárquicamente por encima de los propios ordenamientos nacionales y que pueden afectar directamente a los particulares. Ello tiene lugar principalmente a través del procedimiento de codecisión, que el Tratado de Lisboa ha generalizado bajo la denominación de *procedimiento legislativo ordinario*. De este modo, la vía normal de adopción de actos legislativos en la Unión Europea supone que en la práctica el Parlamento Europeo interviene en la elaboración de la generalidad de las leyes europeas, en pie de igualdad con el Consejo.

Pero además, en los pocos casos en que se legisla por medio de mecanismos diferentes a la codecisión se garantiza la participación del Parlamento Europeo en mayor o menor grado, bien por medio de su consulta, de su aprobación o quedando en sus manos la decisión, tal y como sucede en los procedimientos legislativos especiales. Finalmente, el procedimiento presupuestario ha sido reformado por el Tratado de Lisboa, estableciendo un mecanismo similar a la codecisión en el que el Parlamento pasa a decidir sobre el conjunto del presupuesto.

De cara al futuro, quizás resulte difícil que se produzcan relevantes novedades en el ámbito institucional. Tal vez, se llegue a confirmar que el órgano legislativo es bicameral, de manera que el Consejo quede como la cámara legislativa territorial junto a la cámara de representación popular, es decir, el Parlamento Europeo. Las funciones ejecutivas del Consejo podrían quedar repartidas entre el Consejo Europeo y la Comisión. Menos descabellado es suponer que en próximos procesos de reforma el procedimiento legislativo ordinario seguirá ampliando su ámbito de aplicación. Ello sucederá tanto porque materias sometidas ahora a los procedimientos especiales pasen a aquel, como porque las nuevas competencias cuya soberanía cedan los Estados miembros a la Unión sean legisladas también por medio de la codecisión.

Bibliografía

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2004), «La reforma institucional y el nuevo modelo europeo», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (editor), *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, CVME.

- (2008), «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», en AEDIPRI (editor), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel.
- BAR CENDÓN, A. (2010), «La nueva Constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados constitutivos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25.
- BERTHU, G. (2004), *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*, París, François-Xavier de Guibert.
- BONDANDY, A.V., BAST, J. y ARNDT, F. (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.
- BRU, C.M. (1994), *La ciudadanía europea*, Madrid, Editorial Sistema.
- DOUGAN, M. (2008), «The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts», *Common Market Law Review*, vol. 45, núm. 3.
- DUCH I GUILLOT, J. (2009), «El Tratado de Lisboa y los cambios en la organización institucional de la UE», *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 40.
- GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, E. (2009), «Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa en 2007», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 291.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J.M. (2007), «Tratado de Lisboa: un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-71-72.
- GUINEA LLORENTE, M. (2007), «La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», *Tiempo de Paz*, núm. 87.
- JACQUÉ, J.P. (2008), «Le traite de Lisbonne», *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 3.
- LOUIS, J.V., (2003), «¿Qué instituciones para la Europa ampliada?», en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (editor), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra.
- MANGAS MARTÍN, A. (1993), «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (coordinador), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos.
- (1998), «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3.
- (2007), «La reforma institucional en el Tratado de Reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-71-72.
- (2008), «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel,
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2010), «La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: un nuevo marco jurídico estable para el desarrollo de la Unión Europea», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M., *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons y Real Instituto Elcano.

- MILLÁN MORO, L. (2010), «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado constitucional al Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36.
- MOLINA DEL POZO, C. (1998), «Análisis sistemático del nuevo Tratado de la UE», en OREJA AGUIRRE, M., *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, Madrid, McGraw-Hill.
- MOUSSIS, N. (2008), «Le Traité de Lisbonne: une Constitution sans en avoir le titre», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 516.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2009), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza Editorial.
- NAVARRO, A. (2007), «El Tratado para la Reforma de la Unión Europea», *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 23.
- NAVARRO BATISTA, N. (1995), *El Parlamento Europeo y poder normativo en la UE*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. (2000), «El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea», en DE FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. (coordinador), *Reflexiones al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares.