

# EL SISTEMA LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

## THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

Asier García Lupiola

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: García Lupiola, A. (2021). El sistema legislativo de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 2.

<https://doi.org/10.47984/legal.2021.003>



### RESUMEN

El sistema legislativo existente en la actualidad en la Unión Europea quedó definido con el Tratado de Lisboa. Aunque hubo novedades en la estructura institucional, lo cierto es que se mantuvo la organización preexistente en lo que al reparto de las funciones legislativas se refiere, si bien se aumentó 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 elegida por sufragio universal y directo por la ciudadanía europea ejerza la misión que le corresponde en cuanto tal, es decir, el ejercicio del poder legislativo, aunque de manera compartida con el Consejo. Al mismo tiempo, se aumentaron las funciones del Parlamento Europeo en las demás herramientas normativas, como son los procedimientos legislativos especiales y el procedimiento presupuestario. El presente texto analiza todas esas particularidades que conforman el sistema legislativo de la Unión Europea en la actualidad.

### PALABRAS CLAVE

Unión Europea, sistema legislativo, competencias legislativas, procedimiento legislativo, Parlamento Europeo.

### ABSTRACT

The current legal system in the European Union was defined by the Lisbon Treaty. Although there were developments in the institutional structure, the pre-existing organization was maintained regarding the distribution of legislative functions, although the relevance of the role played by the European Parliament was increased. This is mainly due to the generalization of the codecision procedure, now officially called the *ordinary legislative procedure*, which enables the institution elected by universal and direct suffrage by European citizens to exercise the mission that corresponds to it, that is, the exercise of the legislative power, although shared with the Council. At the same time, the functions of the European Parliament were increased in the other normative tools, such as the special legislative proce-

1 Artículo también disponible en euskera en <https://doi.org/10.47984/legal.2021.003>

dures and the budgetary procedure. This text analyses all those particularities that make up the legislative system of the European Union today.

#### KEYWORDS

European Union, legislative system, legislative power, legislative procedure, European Parliament.

#### LABURPENA

Gaur egun Europar Batasunean dagoen legegintza-sistema Lisboako Tratatuaren bidez zehaztu zen. Nahiz eta erakunde-egituran nobedadeak izan ziren, egia esan, legegintza-funtzioen banaketari dagokionez aurretik zegoen antolaketari eutsi egin zitzaion; hala ere, are garrantzitsuagoa bilakatu zen Europako Parlamen-

tuaren rola. Horren arrazoi nagusia elkarrekin erabakitze prozeduraren orokortzea izan zen. *Legegintza-prozedura arrunta* izena hartu zuen horrek aukera ematen dio boto unibertsal bidez eta europarrek zuzenean aukeratutako erakundeari dagokion eginkizuna betetzeko; alegia, legegintza-boterea gauzatzeko, baina Kontseiluarekin partekatuta. Aldi berean, gainerako araudi-tresnetan Europako Parlamentuaren funtzioak areagotu ziren, hain zuzen ere legegintza-prozedura berezietan eta aurrekontu-prozeduran. Testu honek gaur egun Europar Batasunaren legegintza-sistema eratzen duten berezitasun horiek guztiak aztertzen ditu.

#### GAKO-HITZAK

Europar Batasuna, sistema legegilea, legegintza eskumenak, prozedura legegilea, Europako Parlamentua.

---

#### SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.
- III. REPARTO DE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS.
- IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.
- V. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES.
- VI. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO.
- VII. CONCLUSIONES.

*BIBLIOGRAFÍA.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar el sistema legislativo de la Unión Europea (UE), aquel por el que las instituciones europeas adoptan las leyes que conforman el Derecho derivado europeo. Dichas leyes se sitúan inmediatamente después de los Tratados que conforman el Derecho originario europeo y ambos ordenamientos forman la cúspide del sistema jurídico de la UE, primando sobre los ordenamientos nacionales. El sistema legislativo europeo se rige en la actualidad por medio de la normativa recogida en el Tratado de la UE (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), tal y como quedaron establecidos tras la reforma realizada por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009<sup>2</sup>.

Precisamente, una de las características del desarrollo del proceso de integración europea ha sido la continua reforma de su sistema legislativo, que ha tenido lugar en paralelo a la evolución de la estructura y funcionamiento de su organización institucional. De este modo, el Parlamento Europeo (PE), institución que representa a la ciudadanía europea, se ha ido beneficiando de un constante aumento de sus competencias, lo que ha supuesto que se vaya acercando, cada vez más, al papel que desarrollan los parlamentos nacionales.

Para cumplir con su objetivo, el trabajo sitúa el proceso normativo europeo en el contexto de la estructura institucional de la UE. Seguidamente, analiza el reparto del poder legislativo, a fin de clarificar las funciones de cada institución. A continuación, se centra en el estudio de la pieza clave de la producción normativa europea, es decir, el procedimiento legislativo ordinario que, como su nombre indica, es la herramienta normativa más utilizada en la actualidad. Al margen de este, se analizan los otros procedimientos normativos existentes, por un lado, los procedimientos especiales y, por otro, el presupuestario. Todo ello permite apreciar debidamente el papel que juega cada una de las instituciones que participan en el proceso y tener una visión de conjunto de un modelo que se considera ya como un sistema bicameral. Finalmente, se recogen las conclusiones del estudio realizado.

## II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

El Tratado de Lisboa tuvo que afrontar el reto de reformar el entramado institucional creado para seis Estados miembros muy homogéneos a una organización con casi seis veces más de socios. De este modo, el Tratado aportó una serie de novedades cuyo

---

2 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, C 202, de 7 de junio de 2016. Se han manejado también las traducciones realizadas por el Gobierno Vasco a través del Servicio Oficial de Traducciones del Instituto Vasco de Administración Pública ([www.euskadi.eus/eusko-jaurilaritza/contenidos/informacion/tr\\_lisboa/eu\\_tr\\_lisbo/tr\\_lisbo.html](http://www.euskadi.eus/eusko-jaurilaritza/contenidos/informacion/tr_lisboa/eu_tr_lisbo/tr_lisbo.html)).

objetivo ha consistido en “reforzar la eficacia de las instituciones y los mecanismos de decisión de la UE, democratizar su acción y aumentar sus competencias” (Duch i Guillot, 2009: 54), así como dotarla de “una mayor democracia interna en sus mecanismos de toma de decisiones y una mayor transparencia en su forma de trabajar” (Martín y Pérez de Nanclares, 2010: 35).

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 PE 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 previsión de reducción del tamaño de la Comisión<sup>3</sup>. 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 UE” (Andrés, 2008: 220), a lo que se dio respuesta con la institucionalización del Consejo Europeo.

Previamente a presentar el entramado institucional, entre las “disposiciones sobre los principios democráticos” el TUE establece (art. 10) que “el funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa”, de modo que, por un lado, “los ciudadanos estarán directamente representados a través del PE”, y por otro, “los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos”. En todo caso, la organización institucional es mayor, pues abarca también a la Comisión, el Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas. Este marco institucional de la UE “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 dos últimas instituciones (BCE y Tribunal de Cuentas), 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”)<sup>4</sup>. 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 UE, que son el PE, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Por otro lado, las instituciones

---

3 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, 2009: 62).

4 Como se ve, la regulación institucional está muy fragmentada, lo que se debe a “una técnica provocada por los acuerdos políticos subyacentes a las cuestiones más complicadas pero que deja mucho que desear como técnica normativa” (Andrés, 2008: 205).

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 europeas, 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” (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2009: 80). Ello se debe a que la estructura institucional de la UE “es una estructura compleja, caracterizada por la representación y tensión entre intereses comunitarios y nacionales, en un contexto multinivel (europeo, nacional e infraestatal), y por unas dinámicas de cooperación y/o competencia entre las instituciones” (Elías, 2015: 73).

Como se ve, 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 UE la función legislativa se reparte entre el PE 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. Ante esta estructura, se habla de parlamento bicameral, así como de ejecutivo doble. Sobre el primero hablaremos más adelante, y sobre el ejecutivo cabe distinguir entre el intergubernamental (Consejo Europeo y Consejo) y el propiamente europeo (Comisión) (Mangas, 2015: 34).

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 PE le corresponde la representación de la ciudadanía de la UE (art. 14.2 TUE), siendo elegido por sufragio universal y directo para un mandato de cinco años (art. 14.3 TUE). Desde 1979 tiene lugar cada cinco años “este ejercicio de democracia directa plurinacional”, lo que convierte al PE en “la única institución de la UE dotada de legitimidad democrática directa” (Pérez de las Heras, 2010: 17). Esta institución, compuesta actualmente por setecientos cinco diputados, ejerce la función legislativa y la función presupuestaria, ambas juntamente 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 PE 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 PE también cuenta con mecanismos de control del Consejo, habituales en el parlamentarismo, como preguntas, comparencias, informes y grupos de investigación. (López, 2018: 668). Como se ve, “el PE actual ya

dispone prácticamente de las competencias propias de los parlamentos nacionales” (Peñalver, 2016: 160).

El Tratado de Lisboa institucionaliza el Consejo Europeo, incluyéndolo en la estructura orgánica de la UE, 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” (García-Chamón, 2009: 98), de modo que ahora ya son dos las instituciones en las que están presentes los intereses de los Estados<sup>5</sup>. Ahora bien, aunque queda situado tras el PE, lo que desde luego tiene su relevancia simbólica, la importancia del Consejo Europeo es manifiesta puesto que le corresponde dar “a la UE los impulsos necesarios para su desarrollo” (art. 15.1 TUE). Es decir, la función de dirección, orientación e impulso político que ya tenía “se interioriza en el sistema institucional y, en este sentido, estamos ante el reconocimiento de la supremacía política” del Consejo Europeo (Andrés, 2010: 60). Es más, esta institución “emerge como órgano de dirección política y jurídica con potencialidad para cambiar los tradicionales equilibrios institucionales” (Elías, 2015: 85). 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 ocasión.

Como se ha dicho, junto con el PE, 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)<sup>6</sup>. 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 UE, mientras que la determinación del número de las demás formaciones lo decide el Consejo Europeo (art. 16.6 TUE)<sup>7</sup>. 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 requiere el voto favorable del

---

5 “El reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone ya en sí mismo un reforzamiento de los Estados en el seno institucional” (Mangas, 2007: 135). Se trata de una de las modificaciones que “confirman el notable escoramiento intergubernamental”, si bien “la mayor democratización y eficacia del sistema institucional (más materias a decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el PE) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la UE” (Mangas, 2008: 227). No obstante, hay quien entiende que lo que hizo el Tratado de Lisboa fue “clarificar la doble legitimidad democrática procedente de los ciudadanos y manifestada directamente a través del PE y a través de los Estados miembros representados en el Consejo Europeo y en el Consejo” (Ordóñez, 2009: 120).

6 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).

7 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, 2008: 210).

55 % de los Estados miembros (15 países) que representen el 65 % de la población de la UE (art. 16.4 TUE)<sup>8</sup>.

Si el PE representa los intereses de la ciudadanía y el Consejo los de los Estados miembros, la Comisión promueve el interés general de la UE. En este sentido, vela porque 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). Asimismo, a la Comisión le corresponde realizar las propuestas pertinentes para la adopción de los actos legislativos de la UE (art. 17.2 TUE). Se compone en la actualidad de 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 debido a su competencia general y de su compromiso europeo de común acuerdo por los países miembros y deben recibir el voto de aprobación del PE.

El Tribunal de Justicia de la UE comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal General 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), es decir, controlar la legalidad de los actos comunitarios, controlar a los Estados miembros con relación al cumplimiento del Derecho europeo e interpretación de este. El Tribunal de Justicia está compuesto por un juez por Estado miembro y está asistido por once 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 dirige la política monetaria de la UE 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 de la UE (art. 285 TFUE).

### III. REPARTO DE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS

Anteriormente hemos mencionado que entre las siete instituciones de la UE cabe hablar de las cinco principales. Pues bien, en la arquitectura organizativa de la UE 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

---

<sup>8</sup> 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 % de los miembros del Consejo que representen el 65 % de la población de la Unión.

PE, 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” (Bondandy et al., 2004: 52). 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 PE y el Consejo quienes propiamente legislan.

Ahora bien, esto no siempre ha sido así, específicamente, en lo que al PE 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 PE (entonces Asamblea) era muy limitado dado que cumplía una función meramente consultiva, sin que el Consejo fuese responsable políticamente ante el PE. A partir ahí “la historia institucional de la UE es la historia de la limitación de poderes del Consejo”; dicha “limitación opera mediante el reforzamiento del papel de las demás instituciones comunitarias, pero especialmente del PE” (Gil-Robles, 2007: 27). Así ha sucedido con cada nuevo Tratado, de manera que han ido convirtiendo el PE en un parlamento *normal*, si bien a falta aún de algunas características como, por ejemplo, la iniciativa legislativa (Brack & Costa, 2018: 3). Precisamente, la inclusión y extensión del procedimiento de codecisión “ha conllevado un innegable fortalecimiento de la legitimidad democrática de la legislación europea, coherente con la afirmación de que el funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa” (Garzón, 2015: 66).

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 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 PE 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 PE, por lo que esta institución emite un *dictamen facultativo* en el caso de que se lo solicite.

A mediados de los años 70 el PE 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 PE. 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 PE 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 PE se veía reforzada al posibilitársele 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 PE debe ser favorable para que el Consejo adopte la decisión que corresponda, de manera que aunque el PE 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 UE. 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 PE, situándolo “como un elemento esencial del triángulo institucional, junto con el Consejo y la Comisión” (Louis, 2003: 34). 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 pasó 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 procedimiento 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 UE. 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 mantener 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, que ha convertido al PE “como regla general en colegislador y, por tanto, corresponsable jurídica y políticamente de la legislación europea” (Garzón, 2015: 59), dando lugar a la “supranacionalización” del proceso de adopción de decisiones de la UE (Berthu, 2004: 25) y permite considerarla como uno de los elementos que caracterizan a la UE como una entidad de naturaleza federal (Molina del Pozo, 2016: 38).

Además, aclara sin dejar 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 PE 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 nº 2 (*Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*) se utiliza la denominación “legislador de la UE” para referirse a ambas instituciones cuando actúan conjuntamente en la función legislativa<sup>9</sup>.

Como se ve, el Tratado de Lisboa “corona la tendencia de anteriores reformas a incorporar la legitimidad ciudadana representada por el PE a los poderes legislativos y presupuestarios en una senda continua hacia la democratización del sistema de decisión” (Guinea, 2007: 24)<sup>10</sup>. Ya se ha mencionado que el mayor avance en este sentido viene establecido por la generalización del procedimiento de codecisión, “esto es, la

---

9 Aunque el PE y el Consejo son los titulares de la potestad legislativa, no debe olvidarse que en materias de gran relevancia (normas sobre competencia, económicas y monetarias) el Consejo y la Comisión siguen teniendo la competencia de dictar actos de la UE que, aunque no se puedan denominar “actos legislativos”, tienen la misma fuerza que estos (Linde, 2010: 264).

10 Según el propio PE, el hecho de que, como regla general, sea esta institución la que decida la legislación de la UE 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 UE 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 12/1/2005, pp. 4 y 5.

necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del PE para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la UE” (Navarro, 2007: 331). Se trata de un elemento que confirma el “incipiente bicameralismo” en la UE (Andrés, 2008: 223). Más aún, cabe afirmar que nos encontramos ante un órgano legislativo bicameral en toda regla, en el que el PE 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 miembros (Moussis, 2008: 163). En efecto, “actúa al modo de una segunda cámara legislativa, al estilo de las segundas cámaras de representación territorial de los Estados compuestos” (Elías, 2015: 92). De cara a futuro, “se debe consolidar un sistema bicameral legislativo” en el que se refuerce al PE y el Consejo reduzca su peso en la toma de decisiones (Molina del Pozo, 2016: 32).

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). Dadas las funciones de esa institución, la disposición constituye “el reconocimiento de una división del trabajo en el seno de la UE, el político y el normativo” (Andrés, 2010: 59)<sup>11</sup>.

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 PE y el Consejo. Se puede decir que la Comisión marca la agenda legislativa pero que los protagonistas de la producción jurídica son el Parlamento Europeo y el Consejo (López, 2018: 667). En efecto, “Los actos legislativos de la UE sólo 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 PE, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones” (art. 289.4 TFUE). Si bien se prevé la iniciativa ciudadana, ha de ser dirigida a la Comisión, institución que decidirá si presenta una propuesta al PE y al Consejo (art. 11.4 TUE)<sup>12</sup>. 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.

Aunque de manera breve, es necesario realizar una mención a los grupos de interés, conocidos como *lobbies*, que tratan de influir en la formulación o la ejecución de las leyes de la UE. Si a mediados de los años 90 se calculaba que existían unos 3000

---

11 No obstante, desde el inicio de la crisis económica y financiera el Consejo Europeo ha tratado de influir en la legislación. Lo ha hecho “mediante la publicación detallada, en las conclusiones de sus reuniones, de la posición del Consejo, algo que compete al propio Consejo”, restando por consiguiente la capacidad de negociación de esta institución (Peñalver, 2016: 158).

12 Aunque se trata de una herramienta para fortalecer la idea de la ciudadanía europea como sujeto político con entidad propia, el hecho de tratarse de una iniciativa en manos de la Comisión y no del PE, la convierte en una oportunidad desaprovechada al tratarse de un vía indirecta de participación (Burguera, 2016: 126).

grupos de interés establecidos en Bruselas, la puesta en marcha en 2011 de un registro compartido entre el PE y la Comisión permitió tener conocimiento de más de 8000 grupos de interés inscritos, si bien se supone que son más dado el carácter voluntario del registro (Oliver, 2019: 93)<sup>13</sup>. En un momento en que se acusa de lejanía a las instituciones europeas y al objeto de aumentar su legitimidad “es preciso explorar fórmulas parlamentarias de participación de la sociedad civil a través de grupos de interés debidamente inscritos, con todas las garantías necesarias y sin producir una ruptura en los actuales procedimientos” (Pernas, 2019: 32).

De ahí que, recientemente, las tres instituciones europeas que intervienen en el proceso legislativo hayan adoptado un acuerdo para establecer un registro obligatorio de los grupos de interés<sup>14</sup>. En dicho acuerdo las instituciones reconocen lo positivo de mantener un diálogo regular con las partes interesadas, lo que mejora la calidad de la toma de decisiones al aportar opiniones y conocimientos especializados. Y subrayan la necesidad de la transparencia del citado diálogo, al objeto de que la ciudadanía pueda tener conocimiento del mismo y de la posible influencia de los grupos de interés, de lo que deriva la obligatoriedad del registro.

Para finalizar este apartado, haremos mención a los actos legislativos, es decir, los actos jurídicos adoptados mediante procedimientos legislativos (art. 289.3 TFUE). Concretamente, se trata de reglamentos, directivas o decisiones, adoptados conjuntamente por el PE y el Consejo, a propuesta de la Comisión, mediante el procedimiento legislativo ordinario (art. 289.1 TFUE), o adoptados “bien por el PE con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del PE”, 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): el reglamento tiene un alcance general, de modo que es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; la directiva obliga 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; y la decisión es obligatoria en todos sus elementos y sólo será obligatoria para los destinatarios que designe.

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 legis-

---

13 A 24 de agosto de 2021 son 12 890 las organizaciones inscritas en el Registro de Transparencia de la UE. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/>

14 Acuerdo interinstitucional entre el PE, el Consejo de la UE y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, de 20 de mayo de 2021 (DOUE L 207, de 11 de junio de 2021).

lativo 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” (Martín y Pérez de Nanclares, 2010: 54). 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 UE que los requieran (art. 291 TFUE).

#### IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

El procedimiento de codecisión se regula, ahora como procedimiento legislativo ordinario, en el artículo 294 del TFUE, precepto que se divide en quince apartados. Los dos primeros se refieren al inicio del procedimiento y a partir de ahí, la regulación se agrupa en las cuatro fases que puede llegar a desarrollar el procedimiento: primera lectura (apartados 3 a 6), segunda lectura (apartados 7 a 9), conciliación (apartados 10 a 12) y tercera lectura (apartado 13). Finalmente, se recoge la posibilidad de extensión de los plazos (apartado 14) y una serie de disposiciones particulares (apartado 15).

El procedimiento comienza con una propuesta de la Comisión que es presentada al PE y al Consejo (apartado 2). Precisamente, para evitar que prevalezcan objetivos interesados de uno o varios Estados, “el derecho de propuesta de la Comisión es una garantía para los intereses generales” (Mangas, 2015: 19). No obstante, existe la posibilidad de que el procedimiento legislativo se inicie por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del PE, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia (apartado 15), todos ellos casos en los que se rompe el monopolio de la iniciativa legislativa a cargo de la Comisión (Dougan, 2008: 639). Ahora bien, es la Comisión quien da comienzo al procedimiento en la mayoría de los casos, de ahí que se mantenga la idea de que “el poder de iniciativa legislativa (...) continúa residiendo en la Comisión en régimen de cuasi-monopolio” (Ugartemendia, 2010: 9)<sup>15</sup>.

---

15 El Tratado de Lisboa incluyó un protocolo (“Sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE”) que establece un procedimiento en relación con los proyectos de actos legislativos por el que los parlamentos nacionales pueden actuar como “guardianes” del principio de subsidiariedad, lo que significa para la Comisión que “sus iniciativas legislativas sufrirán también un serio control por parte de los Parlamentos nacionales” (Mellado, 2010: 88). Se trata de otro mecanismo de control del ejercicio de las competencias de la UE por parte de los Estados, que queda en manos de los parlamentos nacionales y les permite suspender en origen la tramitación de la legislación europea, un control político “capaz de poner en crisis la construcción europea desde criterios político-partidarios” (Linde, 2010: 258). Podría decirse que nos encontramos ante un “cortocircuito democrático” del sistema legislativo (Vecchio, 2011: 15). Ante esta posibilidad de que los parlamentos nacionales puedan intervenir en el proceso legislativo de la UE, hay quien afirma que estamos ante un sistema tricameral (Cooper, 2013: 532).

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

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

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

- El PE 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 PE rechaza, por mayoría de sus miembros, la posición del Consejo. En este supuesto el procedimiento también finaliza, si bien porque el acto propuesto no es adoptado.
- El PE 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 parlamentarias.

El Consejo dispone de un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas para analizarlas, pudiendo tomar dos decisiones (apartado 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 (apartado 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 PE, 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 (apartado 10). El Consejo participa con todos sus miembros o los representantes de los mismos y el PE 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 PE y del Consejo, la Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación (apartado 11). Para lograr el acuerdo los miembros del Consejo o sus representantes deben pronunciarse por mayoría cualificada, mientras que a los representantes del PE les basta la mayoría simple. La duración de los trabajos en el seno del Comité de Conciliación es, como máximo, 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 (apartado 12). Por el contrario, si en el mismo plazo el Comité aprueba un texto conjunto, se desarrolla la denominada tercera lectura (apartado 13). En ella el PE y el Consejo dispondrán de seis semanas para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto. El PE debe pronunciarse por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. 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 períodos de tres meses y seis semanas contemplados en el precepto pueden ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del PE y del Consejo (apartado 14). Por otro lado, diversas especificaciones relativas a la Comisión –las recogidas en los apartados 2, 6 y 9– no se aplicarán cuando el procedimiento se inicie a propuesta de un grupo de Estados miembros o del PE, por recomendación del BCE o a petición del Tribunal de Justicia. En dichos casos, el PE 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 (apartado 15).

La negociación que supone la conciliación es un diálogo interinstitucional permanente en el que se negocian los textos legislativos entre representantes de las tres instituciones implicadas. Con el tiempo, ese formato de diálogo interinstitucional se ha ido trasladando a las dos primeras lecturas del procedimiento, facilitando el acuerdo y la adopción de los actos legislativos en las primeras lecturas. Ello es debido a que, aunque el TFUE no establezca nada al respecto, la Comisión cumple también aquí la misión de acercar posturas entre el PE y el Consejo, proponiendo salidas cuando las divergencias pueden encallar el procedimiento (Gómez-Leal, 2015: 113). Es una muestra más de que “la colaboración leal entre las tres instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) es imprescindible para poder acordar normas y lograr los objetivos de los Tratados” (Mangas, 2015: 16)<sup>16</sup>. De este modo, la evolución del procedimiento de codecisión se caracteriza por el hecho de que en los primeros años de su aplicación eran mayoría los actos adoptados en conciliación, mientras que con el tiempo han ido aumentando los finalizados en primera lectura hasta convertirse en mayoría<sup>17</sup>. Como consecuencia de

---

16 Las tres instituciones se comprometieron ya en 2007 a cooperar de buena fe durante todo el procedimiento con objeto de acercar al máximo sus posiciones y, cuando proceda, despejar el camino para la adopción del acto en una fase temprana del procedimiento. Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 13 de junio de 2007, sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (artículo 241 del Tratado CE), DOUE C 145, de 30 de junio de 2007.

17 En la legislatura 1999-2004, la proporción fue de 29 % de actos adoptados en primera lectura y 22 % en conciliación; en la legislatura 2004-2009 fue de 72 % en primera lectura y 5 % en conciliación; en la legislatura 2009-2014 fue de 85 % en primera lectura y 2 % en conciliación

todo ello, a la hora de legislar se han evitado estudios demasiado profundos de temas muy específicos así como plazos excesivamente largos para consultas, de manera que se han adoptado las decisiones en el menor tiempo posible, lo que no significa que se haya perdido transparencia en el proceso normativo de la UE (Brandsma and Meijer, 2020: 15).

En cuanto al ámbito de aplicación de la codecisión, en la actualidad es el procedimiento general para la adopción de los actos legislativos de la UE, es decir, reglamentos, directivas y decisiones. La generalización de este procedimiento legislativo fue efectuada por el Tratado de Lisboa paralelamente a la extensión del voto por mayoría cualificada a diferentes disposiciones que requerían la unanimidad en el Consejo y a la aplicación de la mayoría cualificada a nuevas bases jurídicas que se incorporaron por el nuevo Tratado. En este sentido, no padeció los problemas que se originaron con los anteriores Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

En efecto, cuando el Tratado de Maastricht incorporó la codecisión al sistema normativo de la UE se apreció la falta de un criterio fijo y claro respecto del fundamento de la inclusión de las materias que conformaron su ámbito de aplicación. 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. De este modo, el Tratado de Maastricht incluyó quince materias en el ámbito de aplicación de la codecisión: cuestiones relativas al mercado interior, protección de la salud y los consumidores, medidas culturales y educativas, reconocimiento y equivalencia de diplomas y calificaciones, libre circulación de trabajadores, programa marco de investigación y redes transeuropeas.

Durante el siguiente proceso de reforma, la Comisión propuso llevar a cabo la ampliación del 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 UE y tuviera alcance general. 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. Así, quedaron sometidos a codecisión nuevos campos como transporte, lucha contra el fraude, cooperación al desarrollo, política medioambiental, cooperación aduanera, no discriminación, así como algunas medidas sociales y de empleo. Aún 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, aumentando el ámbito de aplicación a cuarenta y cuatro materias, incluyendo cooperación judicial en temas civiles, política

industrial, partidos políticos europeos, y medidas relativas al asilo, la inmigración clandestina y los refugiados.

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 supuso una extensión racional y coherente del procedimiento. De este modo, 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 UE, sino que también aporta una mayor consistencia al procedimiento normativo, reduciendo las controversias inútiles que pudieran darse entre las instituciones de la UE sobre las bases legales a las que recurrir en cada caso (Dougan, 2008: 640).

En la actualidad son ochenta y cinco las materias a las que se extiende la codecisión para su legislación. La ampliación del ámbito de aplicación que realizó el Tratado de Lisboa se realizó, en primer lugar, trasladando materias desde el procedimiento de consulta al procedimiento legislativo ordinario, referidas a los supuestos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada. Se trata de materias claves de la política comercial común (acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales); libertad, seguridad y justicia, particularmente en lo relativo al derecho penal; agricultura y pesca; Europol, Eurojust y cooperación policial; liberalización de servicios en sectores específicos; medidas relativas a los movimientos de capital de terceros países; medidas para eliminar distorsiones en el mercado interior y sobre la utilización del euro. Por otro lado, la generalización del procedimiento legislativo ordinario también se produjo 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 regularon al mismo tiempo por codecisión. Son medidas en torno a las siguientes materias: iniciativa ciudadana, inclusión de nacionales de terceros países, prevención de la delincuencia, salud pública, propiedad intelectual, deportes, investigación, política espacial, energía, turismo, protección civil, ayuda humanitaria y cooperación administrativa.

Son varias las materias que quedaron 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 seguir pronunciándose por unanimidad.

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 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 de los Tratados. Así, el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión en la que determine que materias pasan al ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario, ningún parlamento nacional debe oponerse y el PE debe aprobarlo por mayoría de sus miembros.

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 UE, 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 TFUE excluye la aplicación de la cláusula pasarela a cuatro casos específicos<sup>18</sup> 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 PE, sin requerirse, por lo tanto, su aprobación (art. 81.3 TFUE).

Finalmente, los datos confirman que el procedimiento de codecisión se ha convertido en el procedimiento legislativo *ordinario*<sup>19</sup>. Lo cierto es que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y hasta el momento de redacción del presente texto (de enero de 2010 a agosto de 2021), el 90 % de los actos adoptados por medio de los procedimientos legislativos previstos en el TFUE lo ha sido por medio del procedimiento de codecisión. Durante dicho periodo se han adoptado 923 actos a través del mismo, una media de 80 al año. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht que estableció la codecisión hasta el fin de la vigencia del Tratado de Niza se adoptaron 1162 actos por medio del procedimiento de codecisión, es decir, una media de 70 al año. Como se ve, la media anual se ha incrementado en más del 10 %.

Debe tenerse también en consideración el cambio que ha tenido lugar en cuanto al tipo de actos adoptados a través de este procedimiento. Con anterioridad al Tratado de Lisboa, la mayoría de los actos adoptados por medio de la codecisión eran directivas, concretamente, el 48,8 % de los actos; los reglamentos suponían el 34,7 % y las decisiones el 16,5 %. En cambio, desde que se conoce como procedimiento legislativo ordi-

---

18 Las disposiciones excluidas, las cuatro del TFUE, son las siguientes: art. 311, determinación de los recursos propios; art. 312.2, fijación del marco financiero plurianual; art. 352.1, acciones para lograr los objetivos de la UE, a excepción de los objetivos de la PESC, cuando los Tratados no hayan previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto; art. 354, suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la UE.

19 Los datos expresados, tanto en este apartado como en el siguiente, han sido obtenidos del portal de la UE Eur-Lex. Se trata del servicio oficial de publicación de los textos legales de la UE; <https://eur-lex.europa.eu> (última consulta el 25 de agosto de 2021).

nario, los actos adoptados por medio del mismo son mayoritariamente reglamentos, el 70,5 %, mientras que las directivas constituyen el 21,3 % y las decisiones únicamente el 8,2 %. Por lo tanto, a la par que se ha facilitado el acuerdo entre las instituciones legisladoras, lo que ha supuesto que cada vez sean más los actos adoptados en primera lectura, se ha recurrido en mayor medida al tipo de actos que tienen un alcance general, los reglamentos, logrando también una aplicación directa de la normativa surgida desde la UE, sin necesidad de que por parte de los Estados miembros deban adoptarse normas de transposición, como sucede con las directivas<sup>20</sup>.

Como se ha podido observar, el procedimiento de codecisión funciona. A pesar de los malos augurios del comienzo de su aplicación, “ha contribuido de modo decisivo a cambiar las relaciones en el triángulo interinstitucional y reemplazado la genérica denuncia del déficit democrático por una praxis legislativa pública más en línea con la cultura política de los Estados miembros” (Barón, 2012: 47).

## V. 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 PE y no de manera conjunta por ambas instituciones<sup>21</sup>. Se trata de bases jurídicas que anteriormente se incluían en los ámbitos de aplicación de los procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme.

En unos pocos supuestos será el propio PE quien legisle, 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 UE se ve aumentado, incluso al margen de la propia codecisión. Se trata de la regulación del estatuto de los eurodiputados, las modalidades de ejercicio del derecho de investigación y 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 PE. Como se ve,

---

20 Debe tenerse presente la capacidad de iniciativa legislativa de la Comisión, que supone que esta institución también propone el tipo de acto legislativo. Esa propuesta de acto determina el margen de maniobra que tendrán los estados, también de cara a futuro, pues si se ha limitado (al elegir el reglamento) no volverá a ampliarse posteriormente (Hurka and Steinebach, 2021: 292).

21 Es necesario destacar que desaparece la participación de la Comisión en cuanto impulsora de los procedimientos legislativos especiales, pues no se establece que ninguna de las tres variantes se inicie con su propuesta.

estamos ante la adaptación que el Tratado de Lisboa hizo 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 PE, sí es necesario que esta institución se muestre partidaria de la aprobación del acto para que este sea adoptado. Su ámbito de aplicación abarca las medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, discapacidad o edad; disposiciones para completar los derechos de la ciudadanía de la UE; desarrollo de la cooperación judicial en materia penal; creación y medidas sobre la Fiscalía Europea; acuerdos internacionales; y procedimiento electoral uniforme en toda la UE.

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 PE. Aunque puedan parecer todavía numerosos los casos en que la participación del PE 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” (Martín y Pérez de Nanclares, 2010: 44). Se encuadran en el ámbito de aplicación de este tercer procedimiento legislativo especial, entre otros, los siguientes supuestos: medidas sobre seguridad social relativas a la libre circulación; derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales; protección diplomática y consular; medidas sobre documentación para facilitar la libre circulación; medidas sobre cooperación policial; medidas relativas a funciones del BCE y a la UEM.

Tal y como se ha especificado en el apartado anterior, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 90 % de los actos legislativos adoptados lo han sido por medio del procedimiento ordinario. Por lo tanto, se ha recurrido a los procedimientos legislativos especiales tan solo para adoptar el 10 % de los actos. En esos casi once años y medio el Consejo ha adoptado 56 actos tras consultar al PE (5,5 % del total) y otros 46 actos tras obtener la aprobación del PE (4,5 % del total). Del conjunto de actos adoptados por medio de los procedimientos legislativos especiales, son mayoría las decisiones, si bien los porcentajes varían notablemente. En el caso del procedimiento de consulta el 39,3 % de los actos han sido decisiones, el 33,9 % directivas y el 26,8 % reglamentos. En cambio, los actos adoptados con aprobación del PE son mayoritariamente reglamentos, concretamente, el 61 %, mientras que el 39 % restante son decisiones, no habiéndose adoptado directivas a través de este procedimiento especial.

Al margen de los procedimientos legislativos especiales propiamente dichos, el Tratado de Lisboa introdujo de modo general cierta capacidad de iniciativa legislativa para el PE, aunque cabría decir que indirecta. Así, para aquellos asuntos en que el PE considere requieren de un acto de la UE, podrá solicitar por mayoría de sus diputados a la Comisión que presente propuestas legislativas (art. 225 TFUE).

Por último, el PE adquiere el derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión de los Tratados (art. 48 TUE). Por medio del procedimiento de revisión ordinario 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 UE. Entre los dos procedimientos de revisión simplificados, el primero recoge la posibilidad para el PE de presentar proyectos de revisión de las disposiciones de la tercera parte del TFUE, relativas a las políticas y acciones internas de la UE. El segundo de los procedimientos de revisión simplificados es el ya referido que tiene por objetivo incluir las materias englobadas en los procedimientos legislativos especiales en el procedimiento legislativo ordinario.

## VI. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

En los Tratados fundacionales la participación del PE 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. 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 de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975 reemplazaron tales contribuciones por recursos propios de las Comunidades Europeas. De este modo, el ejercicio del poder presupuestario pasó a quedar compartido por el Consejo y el PE, concediéndose a este último el derecho de *última palabra* sobre los gastos no obligatorios, así como la posibilidad de rechazar el presupuesto.

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 PE 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, modificó completamente el procedimiento presupuestario, instaurando una situación de equilibrio entre el PE y el Consejo al no distinguir ya entre gastos obligatorios y no obligatorios. La desaparición de dicha distinción se consideró importante, pues está “ligada directamente a la extensión de la competencia del PE a la integridad del presupuesto” (Mellado, 2010: 100). De este modo, “El PE y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la UE” (art. 310.1 TFUE) con arreglo al procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 314 TFUE. Se confirma así al Parlamento como “coautoridad presupuestaria en plena igualdad con el Consejo” (Mangas, 2007: 146).

El presupuesto anual debe respetar el marco financiero plurianual, establecido para un período mínimo de cinco años, al objeto de “garantizar la evolución ordenada

de los gastos de la UE 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 PE, pronunciándose el primero por unanimidad y el segundo por mayoría de los miembros que lo componen (art. 312.2 TFUE).

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

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

En todo caso, el presidente del PE, 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 PE 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 veintiún días. Al objeto de propiciar el acercamiento entre las posiciones del PE 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 pronunciarse por mayoría cualificada, mientras que a los representantes del PE les basta la mayoría simple (apartado 5).

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

- Si el PE 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 aprueba el texto conjunto mientras el Consejo lo rechaza, el Parlamento puede en un plazo de catorce días confirmar todas o parte de las enmiendas presentadas en primera lectura, por mayoría de sus miembros 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 con 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 codecisión (Jacqué, 2008: 462)–, lo que ha favorecido también en este ámbito el reforzamiento del poder legislativo del PE, 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 PE y al Consejo las cuentas de cada ejercicio, así como un balance financiero del activo y del pasivo de la UE. Sin embargo, añade que la Comisión debe presentarles también un informe de evaluación de las finanzas de la UE basado en los resultados obtenidos (art. 318 TFUE). Asimismo, sigue siendo el PE 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 PE. 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).

## VII. CONCLUSIONES

La continua lucha del Parlamento Europeo para ser dotado de los poderes legislativos que como institución representante de los pueblos de la UE le corresponden, está resultando fructífera. Es cierto que en los orígenes de las Comunidades Europeas el poder normativo correspondía al Consejo, es decir, a los Estados. No obstante, a partir de 1975, la Asamblea que hasta entonces únicamente tenía funciones consultivas recibió las primeras competencias legislativas, en el ámbito presupuestario primero y posteriormente por medio del procedimiento de concertación. Tras su elección por sufragio universal, el PE vio ampliadas dichas competencias gracias a los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme que estableció el AUE.

El procedimiento de codecisión instaurado por el Tratado de Maastricht supuso un relevante avance cualitativo para el PE en su objetivo de lograr verdaderos poderes legislativos, al situar en un nivel parejo al Consejo y al PE. Es cierto que las dos instituciones no se encontraban igualadas en todas las fases del procedimiento pero

a partir de ese momento se hacía imposible defender la idea de que el Consejo era la única institución legislativa. Al mismo tiempo, se criticó la complejidad del nuevo procedimiento y su limitado ámbito de aplicación. No obstante, suponía un gran paso adelante en la democratización de la UE, es decir, en el acercamiento del PE a las competencias y legitimidad democrática que tiene el parlamento de cada Estado miembro.

El Tratado de Ámsterdam dio respuesta a las críticas mencionadas. Por un lado, simplificó el procedimiento de codecisión, al objeto de facilitar el acuerdo entre el PE y el Consejo. Por otro, amplió su ámbito de aplicación, situando en el mismo los fundamentos jurídicos de la mayoría de las nuevas materias que pasaron a ser competencia de la UE. Hay que subrayar que dicha ampliación también tuvo lugar por el trasvase de fundamentos jurídicos desde los otros procedimientos legislativos, aquellos en los que la participación del PE era más limitada. De este modo, aunque el Tratado de Ámsterdam fracasó en su objetivo de modificar la estructura institucional de la UE para favorecer la ampliación hacia el este europeo, los cambios operados en la codecisión –no previstos inicialmente– supusieron que el vencedor del nuevo Tratado fuese el PE. El Tratado de Niza posibilitó la reforma general pendiente y, como en el caso anterior en el que no se preveía nada al respecto, trajo una nueva ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, fortaleciendo el papel del PE.

La democratización del sistema legislativo de la UE que se está logrando gracias al procedimiento de codecisión fue corroborada con el Tratado de Lisboa, reforzando al PE como elemento indispensable del poder legislativo europeo. De este modo, las reformas establecidas por el Tratado de Lisboa en los ámbitos institucional y normativo establecieron el sistema de reparto de funciones legislativas vigente en la actualidad en la UE. Si bien es cierto que la regulación que al respecto recogen el TUE y el TFUE mantiene en lo fundamental el esquema institucional en lo que al ejercicio de las citadas funciones legislativas se refiere, también es evidente que refuerza y consagra el papel del PE al modificar el proceso de adopción de las leyes europeas, consolidándolo como verdadero poder legislativo de la UE –eso sí, junto con el Consejo– y fortaleciendo el carácter democrático del conjunto de la UE.

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 generalizó bajo la denominación de *procedimiento legislativo ordinario*. De este modo, la vía normal de adopción de actos legislativos en la UE supone que en la práctica el PE interviene en la elaboración de la generalidad de las leyes europeas, en pie de igualdad con el Consejo. Como se ha visto, así ha sucedido en los

últimos once años, puesto que de cada diez leyes aprobadas en la UE, nueve lo han sido por medio del procedimiento de codecisión.

En los pocos casos en que se legisla por medio de mecanismos diferentes a la codecisión se garantiza la participación del PE en mayor o menor grado, bien por medio de su consulta o de su aprobación, tal y como sucede en los procedimientos legislativos especiales. Finalmente, el procedimiento presupuestario fue reformado por el Tratado de Lisboa, estableciendo un mecanismo similar a la codecisión en el que el PE 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 PE. 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 UE sean legisladas también por medio de la codecisión. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Sáenz de Santamaría, P. (2008). El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio. En J. Martín y Pérez de Nanclares (Coord.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (pp. 205-225). Madrid: Iustel.
- Andrés Sáenz de Santamaría, P. (2010). El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 18, 55-73. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12561>
- Barón Crespo, E. (2012). El desarrollo de la co-decisión como procedimiento legislativo de la UE. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 19-47. Recuperado de <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp19-47>
- Berthu, G. (2004). *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*. Paris: 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*, 123, 9-70. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46050>
- Brack, N. & Costa, O. (2018). The European Parliament at a crossroads. *The Journal of Legislative Studies*, 24 (1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1444622>
- Brandsma, G. J. and Meijer, A. (2020). Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union. *International Review of Administrative Sciences*, 0 (0), 1-18. <https://doi.org/10.1177/0020852320936750>
- Burguera Ameave, L. (2016). Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 105-136. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.171.04>
- Cooper, I. (2013). Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of European Integration*, 35 (5), 531-546. <https://doi.org/10.1080/036337.2013.799939>
- Dougan, M. (2008). The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts. *Common Market Law Review*, 45 (3), 617-703.
- Duch i Guillot, J. (2009). El Tratado de Lisboa y los cambios en la organización institucional de la UE. *Cuadernos europeos de Deusto*, 40, 51-62.
- Elías Méndez, C. (2015). Las instituciones europeas ante la crisis económica: análisis y propuestas para politizar y democratizar el proceso de toma de decisiones a nivel europeo. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 24, 73-102. Recuperado de [http://www.ugr.es/~redce/REDCE24/articulos/02\\_ELIAS.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE24/articulos/02_ELIAS.htm)
- 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*, 291, 91-104.
- Garzón Clariana, G. (2015). El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 43-83. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/38969>
- 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*, 70-72, 9-38. <https://doi.org/10.33426/rcg/2007/70-72/687>

Gómez-Leal Pérez, M. (2015). El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 52, 101-118. Recuperado de <https://doi.org/10.18543/ced-52-2015pp101-118>

Guinea Llorente, M. (2007). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio. *Tiempo de Paz*, 87, 22-30.

Hurka, S. and Steinebach, Y. (2021). Legal Instrument Choice in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 59 (2), 278-296. <https://doi.org/10.1111/jcms.13068>

Jacqué, J. P. (2008). Le traite de Lisbonne. *Revue trimestrielle de droit européen*, 3, 439-483.

Linde Paniagua, E. (2010). Algunas observaciones sobre el sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 18, 255-269. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12569>

López Garrido, D. (2018). El Poder Legislativo de la Unión Europea. En D. López Garrido (Dir.). *Lecciones de derecho constitucional de España y de la Unión Europea I* (pp. 667-678). Valencia: Tirant lo Blanch.

Louis, J. V. (2003). ¿Qué instituciones para la Europa ampliada? En Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (Ed.). *La ampliación europea: desafíos y oportunidades* (pp. 29-38). Vitoria-Gasteiz: Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra.

Mangas Martín, A. (2007). La reforma institucional en el Tratado de Reforma. *Revista de las Cortes Generales*, 70-72, 127-154. <https://doi.org/10.33426/rcg/2007/70-72/684>

Mangas Martín, A. (2008). El escoramiento intergubernamental de la Unión. En J. Martín y Pérez de Nanclares (Coord.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (pp. 227-239). Madrid: lustel.

Mangas Martín, A. (2015). El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 13-42. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/38968>

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 J. Martín y Pérez de Nanclares y M. Urrea Corres. *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (pp. 17-68). Madrid: Marcial Pons y Real Instituto Elcano.

Mellado Prado, P. (2010). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: "Cambiar algo para que nada cambie". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 18, 75-101. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12562/11763>

Molina del Pozo, C. (2016). El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 8, 19-40. <https://doi.org/10.16890/rstpr.a4.n8.p19>

Moussis, N. (2008). Le Traité de Lisbonne: une Constitution sans en avoir le titre. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 516, 161-168.

Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2009). *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*. Madrid: Alianza Editorial.

Navarro González, A. (2007). El Tratado para la Reforma de la Unión Europea. *Revista española de Derecho Europeo*, 23, 329-335. Recuperado de <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/369>

Oliiver González, A. B. (2019). Análisis y Regulación del lobby en la Unión Europea. *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, 149, 91-108. <https://doi.org/10.15178/va.2019.149.91-108>

Ordóñez Solís, D. (2009). Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40, 109-148.

Peñalver García, N. (2016). Dentro de la fábrica de salchichas: actores y proceso de toma de decisiones en el Parlamento Europeo. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 55, 145-163. <https://doi.org/10.18543/ced-55-2016pp145-163>

Pérez de las Heras, B. (2010). De la democracia representativa a la democracia participativa: aportaciones del Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 18, 13-27. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12559>

Pernas Alonso, J. M. (2019). La participación de los grupos de interés en las instituciones de la Unión Europea: propuesta específica para la elaboración

de directivas y reglamentos. *Revista de Estudios Europeos*, 74, 30-55. Recuperado de <https://bit.ly/2Z79AcQ>

Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (2010). La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa. *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 3, 1-27. Recuperado de <https://indret.com/la-iniciativa-normativa-en-el-procedimiento-legislativo-europeo-a-la-luz-del-tratado-de-lisboa/?edicion=3.10>

Unión Europea (2021). *EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu>

Vecchio, F. (2011). El procedimiento de Codecisión y el principio de subsidiariedad: ¿Un “cortocircuito” democrático? *História: Debates e Tendências*, 11 (1), 11-21. Recuperado de <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2484>