

# LA INICIATIVA LEGISLATIVA INDIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO: ¿UN CAMBIO EN EL MÉTODO COMUNITARIO DE TOMA DE DECISIONES?

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Revista Española de Derecho Europeo 70

Abril – Junio 2019

Págs. 23–48

SUMARIO: I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA COMISIÓN: UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA CADA VEZ MÁS COMPARTIDA. II. LA INICIATIVA INDIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO: DEL REGLAMENTO AL TRATADO. III. EL DEBER DE LA COMISIÓN DE JUSTIFICAR SU NEGATIVA A PRESENTAR LAS PROPUESTAS PARLAMENTARIAS DE INICIATIVA. IV. ALGUNAS CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Es bien conocido que el Parlamento Europeo carece del poder de iniciar el procedimiento legislativo ordinario, presentando propuestas para su tramitación y discusión, al ser ésta una competencia que la Comisión retiene formalmente. A pesar de ello, el Parlamento Europeo ha tratado de sortear esos obstáculos, introduciendo sus propuestas en la planificación legislativa y en la propia agenda legislativa de la Comisión, para lo que se ha servido de su considerable capacidad para ejercer influencia política en la determinación del Programa de Trabajo de aquélla. Tal hecho, unido a su destacado protagonismo y peso político en las distintas fases de negociación de tales propuestas, ha permitido la adopción final de actos legislativos especialmente trascendentes, los cuales se han originado o deben, de manera determinante, su coautoría, a la Eurocámara.

**ABSTRACT:** As it is well known, the EP lacks the power to initiate the ordinary legislative procedure by submitting a proposal for discussion, as this is a competence that the Commission formally maintains, as a general rule. Notwithstanding, the EP has seek to introduce its proposals within the legislative planning and agenda-setting process as it has been recognized a relevant capacity to politically influence the determination of the CWP. This has caused the adoption of some relevant legislative proposals which are originated in the EP. In addition, the Commission, with a view to achieving inter-institutional agreements, has committed itself to take into account the legislative priorities expressed by the EP.

No en vano, la Comisión se ve obligada a alcanzar acuerdos interinstitucionales, y dada, además, su estrecha dependencia política del Parlamento, se ha de comprometer a tener en cuenta las prioridades legislativas que éste le traslade. De ese modo, más que una devaluación del principio de equilibrio institucional, la nueva situación ha de ser valorada muy favorablemente, ya que profundiza en la relación fiduciaria establecida entre ambas instituciones y refuerza, a la postre, la significación alcanzada por el principio democrático.

**PALABRAS CLAVE:** Principio democrático– Parlamento Europeo– Iniciativa legislativa indirecta– Comisión Europea

Thus, more than a devaluation of the principle of institutional balance, the new situation, should be valued very favourably, since it deepens the fiduciary relationship established between both Institutions and reinforces, in the end, the significance achieved by the democratic principle in the political governance of the European Union.

**KEYWORDS:** European Parliament– Indirect right of initiative– European Commission

Fecha de recepción: 7-1-2019

Fecha de aceptación: 11-2-2019

## I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA COMISIÓN: UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA CADA VEZ MÁS COMPARTIDA

A pesar del importante fortalecimiento de la posición del Parlamento Europeo que resulta del Tratado de Lisboa<sup>1</sup>, conforme al cual dicha institución "...ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión" (Art. 14.1 TUE), lo cierto es que aquél no tiene atribuida la facultad de emprender el procedimiento legislativo ordinario mediante la presentación de una propuesta para su debate y tramitación. Por lo tanto, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse sobre la base de una iniciativa de la Comisión, excepto en las ocasiones en las que los Tratados dispongan otra cosa (Arts. 17.2 y Art. 289.4 TFUE)<sup>2</sup>. De ese modo, como el Art. 294.2 TFUE ha venido a indicar, en referencia específica al procedimiento legislativo ordinario, "(L)a Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo".

1. Cfr., entre otros, Craig, P., *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pág. 24; Mangiameli, S. "Il Ruolo del Parlamento Europeo e il Principio della Democrazia Rappresentativa" en *Teoria del Diritto e dello Stato*, (2), 2009, págs. 491-524; en especial, pág. 498; De Witte, B., Trechsel, A.H., Damjanovic, D., Hellquist, E., Hien, J., Ponzano, P., *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*. Florence, European University Institute, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2010, pág. 3; Piroddi, P., "Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, N° 3, 2011, págs. 801-837. Corbett, R., Jacobs, F. and Neville, D., *The European Parliament*, London, John Harper, 9<sup>th</sup> edition, 2016, págs. 310 y ss.
2. Se trata de actos legislativos adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros, del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo, a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones (Art. 289.4 TFUE).

Se viene así a poner de relieve que la Comisión mantiene, pese a las transformaciones experimentadas, orientadas a parlamentarizar el desarrollo de la forma de gobierno europea<sup>3</sup>, el monopolio de la iniciativa legislativa en el antes denominado *procedimiento de codecisión*, el cual se ha extendido a múltiples ámbitos materiales que hasta entonces le eran ajenos, mas sin alterar sus reglas operativas (Art. 289.1 TFUE)<sup>4</sup>. En consecuencia, no se han atendido las demandas insistentes formuladas por el Parlamento Europeo, mediante las que éste manifestaba su deseo de compartir el cometido impulsor de la actuación legislativa, emulando así a las asambleas parlamentarias de los Estados miembros. Por ello, habrá de ser la Comisión la institución que decida cuándo y en qué términos se da inicio a la tramitación de un acto legislativo, como si el Parlamento Europeo no fuera, aún, la cámara que alberga a los "representantes de los ciudadanos de la Unión" (Art. 10.2 TUE), y continuara siendo la conferencia general de una organización internacional que, acogiendo a los delegados de los Parlamentos de los Estados miembros, se limita a discutir y, en su caso, a aprobar las iniciativas que se le someten y que en ningún caso parten de él<sup>5</sup>.

Hasta tal punto es así que en los Tratados sólo se contempla la posibilidad de que el Consejo pueda modificar la iniciativa de la Comisión, si bien actuando por unanimidad, excepto en los supuestos, también mencionados restrictivamente en aquéllos, en los que le baste con alcanzar la mayoría cualificada de sus miembros (Art. 293.1 TFUE). Sin embargo, "(E)n tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión" (Art. 293.2 TFUE). De este modo se evidencia la voluntad constante de los Tratados de que sea la Comisión la institución de quien, en todo caso, parta la iniciativa legislativa, aunque haya de ser ésta reformulada a fin de allanar su acogida por parte de las demás instituciones encargadas de aprobarla<sup>6</sup>. Al tiempo se ha dispuesto que sea también ella quien decida acerca de su eventual retirada, tras exponer al Parlamento Europeo y al Consejo los motivos que aconsejan

3. Ridola, P., "La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", en Ridola, P., *Diritto comparato e Diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, págs. 325-342.
4. Best, E., "Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer", en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, N° 1, 2008, págs. 85-96.
5. Von Bogdandy, A., "Founding principles", en Von Bogdandy A. y Bast, J. (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, New York/Munich, Hart/ C.H. Beck, 2010, págs. 11-54; en especial, págs. 50 y ss.; y Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "Article 10: Representative Democracy", en Blanke H. J. & Mangiameli, S., (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin/Heidelberg, Springer, 2013, págs. 417-447; en especial, pág. 420.
6. De Miguel Bárcena, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Madrid, Thomson-Civitas, 2009, págs. 84 y ss.

la misma, los cuales, en todo caso, "deberán estar respaldados por hechos convincentes"<sup>7</sup>.

Esta excepcional competencia reservada al Ejecutivo Europeo ha sido tradicionalmente considerada un elemento central del llamado "método comunitario" de toma de decisiones<sup>8</sup>, asignándose a la Comisión, a modo de contrapeso, a fin de equilibrar o compensar el poder supremo de decisión final originariamente atribuido al Consejo<sup>9</sup>. En la actualidad, dicha competencia trae causa, en el derecho primario u originario de la Unión, de la referencia de principio contenida en el Art. 17.1 TUE, según la cual "(L)a Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin". Y se concreta, como ya se ha indicado, en el párrafo 2 de ese mismo artículo, que dispone: "(L)os actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa".

De este modo, se apela a su condición de "instancia supranacional por excelencia", que actúa desvinculada de los intereses particulares, en tanto que "motor del proceso de integración", promoviendo, a través de sus iniciativas, el interés general, que se pretende así garantizar frente al poder de los Estados miembros, sobre todo, de los más poderosos. Con ello, se insiste en la idea conforme a la cual se estima cometido propio de la Comisión la búsqueda continua de la conciliación de intereses contrapuestos, tanto nacionales como sectoriales, y la consiguiente promoción de los generales<sup>10</sup>.

Sin embargo, la puesta en práctica de esta competencia conlleva, a menudo, que la Comisión no tenga siempre debidamente en cuenta el juego o la dialéctica política mayoría-minorías, al priorizar los elementos consensuales y tecnocráticos<sup>11</sup> que vienen informando el desarrollo, poco transparente, de un modelo de gobernanza apreciablemente deficitario desde el punto de vista democrático. Por ello, la asignación a la Comisión, en régimen de casi ple-

7. STJUE de 14 de abril de 2015, C-409/13 (TJCE 2015, 159), *Consejo v. Comisión*, apartados 70, 74, 75 y 76. Vid., al respecto, Kovar, R., "La Commission est en droit de retirer une proposition législative qu'elle ne reconaît plus comme sienne", en *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 51, N°s. 2-3, 2016, págs. 349-364.

8. Dehousse, R. (ed.), *The Community Method. Obstinate or obsolete?*, Houndsmills, Palgrave Macmillan, *passim*.

9. Bluman, C. et Dubois, L. *Droit institutionnel de l'Union Européene*, Paris, Litec, 2010, pág. 238. También, Louis, J. V., "Une Commission politique", en *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 50, N° 3, 2014, págs. 485-499.

10. Temple Land, J. & Gallagher, E., "The Commission, the Community Method and the smaller Member States", en *Fordham International Law Journal*, n° 29 (59), 2005, págs. 1009-1033; Spence, D. and Edwards, G., *The European Commission*, London, John Harper, 2006, pág. 22. Gianfrancesco, E., "Article 17: the European Commission", en Blanke, H. J. & Mangiameli, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, op. cit., págs. 681-732; en especial, págs. 683 y ss.

11. Díez-Picazo, L. M<sup>a</sup>., *La naturaleza de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2009, págs. 93-94.

na exclusividad, de una competencia que permite materializar en iniciativas legislativas las propuestas que considera de interés general, ha sido puesta en cuestión en las últimas décadas<sup>12</sup>. Se ha objetado así que la valoración de dicho "interés general" deba seguir correspondiendo a quien fuera, en tiempos, la "Alta Autoridad" de una organización internacional, una institución de funcionamiento colegial, pretendidamente independiente, llamada a actuar, adoptando sus decisiones por mayoría, conforme a criterios técnico-funcionales de eficacia y experiencia, y cuyo cometido primordial se reducía originariamente a la preparación y ejecución de las decisiones que el Consejo finalmente adoptaba. De ahí su supuesta idoneidad para identificar, perseguir e impulsar políticamente, de forma objetiva e imparcial, los intereses generales de la Unión a través de sus iniciativas legislativas<sup>13</sup>.

Sin embargo, conforme ha ido avanzando el proceso de integración política, el argumento funcionalista, mantenido inercialmente, que subyace a la atribución, en régimen de exclusividad, de la competencia señalada, ha adquirido una creciente obsolescencia. No en vano el mismo se muestra apegado a una lógica del equilibrio institucional, del reparto de tareas o cometidos, devenida hoy anacrónica, al hallarse estrechamente ligada a los vestigios de una articulación institucional más propia de una organización internacional, que no de una organización política supra o postestatal, que ha de inspirar necesariamente su conformación y funcionamiento en el principio democrático<sup>14</sup>. De ahí que el alegato que sustenta la atribución de esta competencia exclusiva a la Comisión haya sido, en buena medida, rebatido al venir a discordar, de manera palmaria, con el propósito de otorgarle una posición central a la democracia parlamentaria en la determinación de la forma de gobierno de la Unión<sup>15</sup>.

No en vano, la propensión a vincular supranacionalidad con la promoción y defensa de los intereses generales o comunes, y democracia representativa, que implica una mayor transparencia, legitimidad, control y consiguiente exigencia de responsabilidad, no ha hecho sino aumentar, particularmente

12. Gianfrancesco, E., "Article 17: the European Commission", op. cit., pág. 685.

13. Craig, P., "The role of the European Parliament under the Lisbon Treaty", en Griller, S. & Ziller, J. (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty*, Vienna, Springer, 2008, pág. 109; Poptcheva, E. M., *Parliament's legislative initiative*. Library of the European Parliament, 2013, págs. 1-8; en especial, pág. 1.

14. Se deja, por tanto, a un lado toda referencia al modelo de gobernanza económica de la Unión, el cual descansa en un esquema de funcionamiento netamente intergubernamental, ajeno al denominado "método comunitario" de toma de decisiones, al tiempo que discurre, en buena medida, al margen del marco normativo común establecido en los Tratados constitutivos. Así, cfr., Peers, S., "Towards a new form of EU Law? The use of EU institutions outside the EU legal framework", en *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, N° 1, 2013, págs. 37-72.

15. Sobre el déficit democrático de la Unión, cfr., Bankowsky, Z. and Scott, A. (Eds.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Oxford, Blackwell, 2000, en especial, págs. 169 y ss.

desde que en 1979 se introdujera, de manera efectiva, la elección directa, por sufragio universal, de los miembros del Parlamento Europeo, lo que ha conllevado un aumento significativo de sus competencias, hasta el punto de homologarlo funcionalmente con cualquier asamblea parlamentaria al uso en los respectivos los Estados miembros<sup>16</sup>.

Además, dicha tendencia ha implicado la continuación en el proceso de racionalización normativa de la relación fiduciaria que media entre el Parlamento y la Comisión, de acuerdo con la cual se dispone que, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, será éste quien habrá de ratificar, por mayoría de los miembros que lo componen, al candidato a Presidente de la Comisión propuesto por el Consejo Europeo. Asimismo, la lista de miembros de la Comisión, elegida de común acuerdo por el Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, se someterá necesariamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, que, luego, habrá de ser ratificada y definitivamente nombrada por el Consejo Europeo, recurriendo a una mayoría cualificada (art. 17.7 TUE)<sup>17</sup>.

Así, a pesar de que el Consejo Europeo ha adoptado la decisión por la cual se establece que la Comisión se compondrá de un número de miembros, incluyendo a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, igual al de Estados Miembros de la Unión<sup>18</sup>, descartando así la sugestiva posibilidad, ofrecida por el Tratado de Lisboa (art. 17.4 TEU y art. 244 TFUE), de rotarlos, a fin de que la Comisión alcance un más reducido tamaño, en aras de su más ágil funcionamiento, lo cierto es que esta institución se ha convertido en un órgano más dependiente y ligado al Parlamento de la Unión<sup>19</sup>, confirmando su legitimidad y, consiguientemente,

16. Eriksen, E.O. and Fossum, J. E. (Eds), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, New York/London, Routledge, 2000, pássim. También, entre otros, Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "En torno a la crisis del modelo de elección de los miembros del Parlamento Europeo", en Balaguer Callejón, F. y Tudela Aranda, J. (Coords.), *Estudios en homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Madrid, Thomson Reuters, 2016, págs. 81-99; en especial, págs. 87 y ss.

17. Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa", en *Revista de Estudios Políticos*, n<sup>o</sup> 156, 2012, págs. 125-166; en especial, págs. 163 y ss.

18. Decisión del Consejo Europeo 2013/272/UE, de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea (D.O. L 165/98 (2013)).

19. Bonvicini, G. Tosato, G. L. and Matarazzo, R., "Should European parties propose the European Commission President?", en G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009, págs. 59 y ss.; y también, Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "La creciente consistencia de los partidos políticos en la Unión Europea", en *Italian Papers on Federalism (Rivista on-line dell'ISSIRFA-CNR)*, n<sup>o</sup> 3, 2016. <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/rivista/rivista-n-3-2016/index.html>. De ese modo, los *partidos políticos europeos* han conseguido condicionar, en función de los resultados electorales y la composición resultante de la Cámara, la propuesta que el Consejo

su aptitud para ejercer la competencia que la habilita para presentar iniciativas legislativas. Pero eso no justifica que se siga atribuyendo formalmente la misma a la Comisión en régimen cuasi privativo.

Por ello, una vez constatada la renuencia a operar cambios sustanciales en los Tratados a fin de ampliar o extender su ejercicio a otras instituciones implicadas en el desarrollo de la gobernanza política de la Unión, lo cierto es que, paulatinamente, dicha competencia ha dejado de ser ejercida con plena libertad por la Comisión, que se ha visto en el deber de abrirse a la influencia de otros actores, de conformidad con los Tratados. De ese modo, el de Lisboa ha venido a confirmar una tendencia, iniciada por el Tratado de Maastricht, que ha supuesto la erosión progresiva del poder exclusivo de la Comisión en lo que se refiere a la iniciación del procedimiento legislativo<sup>20</sup>.

Y ello ha de atribuirse, en buena medida, aunque no siempre<sup>21</sup>, al proceso

---

Europeo ha de hacer al Parlamento, a los efectos de alcanzar su confianza, otorgándole la investidura (art. 17.7 TUE). Así, tras las elecciones de 2014, cinco de los siete grupos parlamentarios europeos mandataron al candidato del partido que obtuvo mayor representación en el Parlamento Europeo para que tratara de conformar una mayoría que le permitiera presidir el brazo ejecutivo de la Unión, obteniendo el respaldo mayoritario de la Cámara. De ese modo, anticiparon y condicionaron la decisión del Consejo Europeo, acordando que si éste se negaba a asumir, inicialmente, a dicho candidato, proponiendo, de antemano, a otro distinto, sin tener, por tanto, en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo (art. 17.7 TUE), los partidos representados en la Eurocámara se reservaban el bloqueo del proceso de designación, negándose a aceptar a dicho candidato alternativo, máxime si el mismo no había concurrido como tal a los comicios. Y todo ello sin prejuzgar la facultad reconocida al Parlamento Europeo para votar, en su caso, una moción de censura contra la Comisión, que, de prosperar, obligaría a la misma a dimitir colectivamente (art. 17.8 TUE).

20. Burns, C., "Co-decision and the European Commission: a study of declining influence?", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2), 2004, págs. 1-18; en especial, pág. 1; y Martínez Sierra, J. M., *El procedimiento legislativo de la codecisión*, Madrid, Tirant lo Blanch 2008, pág. 113.
21. Se trata de aquellas ocasiones en las que la Comisión comparte su derecho de iniciativa con los Estados miembros en ámbitos en los que subsiste como, reminiscencia de la anterior regulación, no comunitarizada, en este caso del llamado "tercer pilar", la facultad atribuida a aquéllos, esto es, a "al menos una cuarta parte de los Estados miembros", ex art. 76 TFUE, de promover la adopción de actos referidos a los Capítulos 4 y 5 del Título V TFUE, dedicado al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en relación a la Cooperación Judicial en Materia Penal y a la Cooperación Policial. A ellos cabe añadir las medidas contempladas en el art. 74 TFUE, que garantizan la cooperación administrativa en las áreas cubiertas por esos capítulos. La concesión del mencionado derecho de iniciativa a los Estados trata de justificarse apelando al hecho de que tales ámbitos afectan de lleno a su núcleo "soberano" de seguridad. Cfr. Monar, J., "The Area of Freedom, Security and Justice", en Von Bogdandy, A., and Bast, J. (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, op. cit., págs. 551 y ss. La otra excepción significativa afecta al ámbito sólo incipiente e insuficientemente comunitarizado, esto es, aun intensamente intergubernamental, de la Política Común de Seguridad y Defensa. En relación al mismo se ha previsto que el Consejo adopte las decisiones legislativas a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o a iniciativa de un Estado miembro (art. 42.4 TUE). Vid., al respecto la completa síntesis que efectúa Liñán Noguerras, D. J. "La ac-

constante e ininterrumpido de democratización progresiva de las estructuras políticas de la Unión. Un proceso conforme al cual una planta institucional originariamente ajena al principio democrático, en tanto que propia de una organización internacional, orientada a la integración de sus miembros por medio de la consecución de objetivos sectoriales de carácter económico, ha llegado a transformarse, de forma sustancial, al asumir fines de integración política, los cuales han alterado profundamente su naturaleza<sup>22</sup>.

De esta suerte, viniendo a confirmar esa tendencia, ha de hacerse, en primer lugar, alusión al sobresaliente reconocimiento de la *iniciativa legislativa popular*<sup>23</sup>, realizado en los Arts. 11.4 TUE y 24 TFUE. La misma ha supuesto, a pesar de las significativas limitaciones que menguan su alcance, que, desde el 2 de abril de 2012<sup>24</sup>, un millón de ciudadanos de, al menos, una cuarta parte de los Estados miembros de la Unión Europea, puedan instar a la Comisión a que presente, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta legislativa adecuada sobre una cuestión acerca de la cual una fracción relevante de ciudadanos europeos estimen que se requiere la adopción de un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. De resultas de ello se ha previsto que la Comisión disponga de tres meses para examinar la iniciativa, recoger en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, y decidir finalmente, de modo discrecional, sobre las medidas que, en su caso, se proponga adoptar, dando cauce, o no, razonadamente, a la solicitud formulada<sup>25</sup>.

Asimismo, es necesario aludir a las iniciativas que pueden tomarse para instar a la Comisión a que actúe en una u otra dirección o sentido, e, incluso, a fin de que suspenda o reconsidere sus propuestas legislativas. Se viene, de ese modo, a demostrar que la Comisión no es inmune a las demandas y exhortaciones que le trasladan otras instituciones, las cuales limitan, al cabo, su autonomía de actuación de manera muy significativa.

En este sentido, y dejando a un lado las iniciativas promovidas, en casos específicos, por el Banco Central Europeo<sup>26</sup>, el Tribunal de Justicia<sup>27</sup>, el Banco

---

ción exterior de la Unión: la política exterior y de seguridad común", en Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2016, págs. 589-613.

22. Mancini, F. "Europe: the case for statehood", en *European Law Journal*, Vol. 4, N° 1, 1998, págs. 29-42; en especial, págs. 29-30.
23. Green Paper on the European Citizens' Initiative. COM (2009) 622 final.
24. DO L 61/1, de 11.03.2011. Reglamento (UE) N° 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre iniciativa ciudadana.
25. García Macho, R., "Article 11: Participatory Democracy", en Blanke, H. J. & Mangiameli, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, op. cit., págs. 449-465; en especial, págs. 462-464.
26. Propuestas relativas a la adopción de los estatutos del propio Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (Arts. 129 y 282 TFUE).
27. Propuestas relativas a la adopción del estatuto del Tribunal de Justicia (Art. 281 TFUE),

Europeo de Inversiones<sup>28</sup> e, incluso, el propio Parlamento Europeo<sup>29</sup>, cuyo alcance se reduce al ámbito interno de actuación de estas instituciones, ha de hacerse hincapié en la trascendencia alcanzada por la incorporación del *Consejo Europeo* al sistema de gobierno de la Unión. Así, ha de repararse en que la misma representa, de hecho, la restricción más clara al poder de iniciativa incondicional originariamente atribuido a la Comisión<sup>30</sup>, ya que, de conformidad con el Art. 15.1 TUE, "*el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*". Ello implica que, aunque literalmente se afirme que dicha institución "*(N)o ejercerá función legislativa alguna*" (Art. 15.1 TUE, "in fine"), la Comisión, cuyo Presidente, además, forma parte de aquélla (Art. 15.2 TUE), habrá de aplicar necesariamente las "conclusiones" que adopte el Consejo Europeo, presentando propuestas legislativas que las desarrollen o materialicen.

La distorsión que genera esta previsión de los Tratados, al suponer la adición de un actor de naturaleza intergubernamental destinado a incidir, si quiera sea de manera externa e indirecta, pero en todo caso de modo muy relevante, en el desarrollo del llamado "método comunitario" de toma decisiones<sup>31</sup>, pretende, en parte, corregirse con la "*propuesta Juncker*". Esta auspicia la unificación de las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión, a fin de establecer una coordinación efectiva entre ambas instituciones impulsoras de la acción de gobierno, al tiempo que someterlas a la confianza y el control político efectivo del Parlamento Europeo<sup>32</sup>.

Por otro lado, en sentido en este caso opuesto, debemos mencionar la competencia reconocida en el *Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, a los Parlamentos nacionales para que puedan acordar la devolución de un proyecto de acto legislativo a la Comisión cuando consideren que el mismo no se encuentra debidamente justificado de

---

y para la creación de tribunales especializados, adjuntos al Tribunal General (Art. 257 TFUE).

28. Propuesta para la modificación de los estatutos del Banco Europeo de Inversiones (Art. 308 TFUE).

29. Propuestas destinadas a establecer el procedimiento para la elección de los miembros del Parlamento Europeo (Art. 223.1 TFUE); para determinar el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de los diputados (Art. 223.2 TFUE); para disponer las modalidades de ejercicio del derecho de investigación (Art. 226 TFUE); y para aprobar el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (art. 228.4 TFUE).

30. Thomson, R. y Hosli, M., "Who has the power in the EU? The Commission, Council and Parliament in legislative decision-making", en *Journal of Common Market Studies*, n.º 44 (2), 2006, págs. 391-417; en especial, pág. 403.

31. Pernice, I., "Il Consiglio Europeo e il Presidente dell'Unione Europea: quale leadership democrática en Europa?", en *Diritto e Cultura*, n.ºs. 1-2, 2003, págs. 161-183.

32. Juncker, J. P., *Discurso sobre el estado de la Unión 2017*, de 13 de septiembre de 2017. Comisión Europea, Bruselas, 13.9.2017 COM (2017) 823 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo.

conformidad con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. A ese fin, el Art. 7 del Protocolo indicado dispone que si así sucediere, porque un tercio del total de los votos parlamentarios estime que se ha incurrido en infracción del principio de subsidiariedad, el proyecto legislativo deberá sea devuelto a la Comisión para su revisión<sup>33</sup>.

Además, se ha previsto que una propuesta legislativa que haya alcanzado una mayoría de votos negativos de los Parlamentos nacionales pueda ser devuelta automáticamente por el Parlamento Europeo o el Consejo en fase de primera lectura. El Consejo adoptará la decisión si el 55% de sus miembros así lo deciden; y el Parlamento Europeo procederá de forma similar si la decisión se adopta por mayoría de los votos emitidos<sup>34</sup>.

Se demuestra así cómo, mediante el *procedimiento de alerta temprana*, los parlamentos nacionales se encuentran en condiciones de asumir, al menos potencialmente, una incisiva forma de condicionar la iniciativa legislativa de la Comisión<sup>35</sup>.

Asimismo, en esta misma línea, es interesante destacar los *poderes que se han atribuido al Consejo y al Parlamento Europeo* con el fin de alentar y promover el ejercicio de la iniciativa legislativa<sup>36</sup>. Para algunos autores estas competencias socavan o usurpan el poder esencial de determinación de su agenda que posee la Comisión, rompiendo así el equilibrio institucional, lo que revela, además, a su juicio, de forma elocuente, la crisis que sufre, hoy en día, esta institución<sup>37</sup>. Sin embargo, si se asume otra perspectiva, a la que me adhiero, el reconocimiento de tales competencias, en especial al Parlamento Europeo, ha de entenderse como lo que, en realidad, es: una muestra significativa más

33. Acerca de la "yellow card", vid., Gennart, M., "Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution", en *Cahiers de Droit européen*, Vol. 64, N°s. 1-2, 2010, págs. 17-46.

34. Acerca de la "orange card", vid., Cooper, I., "The watchdogs of subsidiarity: national Parliaments and the logic of arguing in the EU", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, N° 2, 2006, págs. 281-330.

35. En general, Aranda Álvarez, E., "La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 17, n° 44, 2013, págs. 101-153.

36. Mayoral, J., *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic governments in the EU*. Florence, European Union Democracy Observatory. Roma, Istituto dei Affari Internazionali, págs. 14-22; en especial, págs. 16 y ss.

37. Spence, D. y Edwards, G., *The European Commission*, op. cit., pág. 9; Devuyt, Y., "The European Union institutional balance after the Treaty of Lisbon: community method and democratic deficit reassessed", en *Georgetown Journal of International Law*, n° 39, 2008, págs. 249-289; en especial, pág. 250; y Ponzano, P., Hermanin, C. & Corona, D., *The power of initiative of the European Commission. A progressive erosion?* Notre Europe, Study and Research, 89, pág. 41.

de la paulatina extensión, bien es verdad que aún incompleta, del principio democrático en la arquitectura institucional de la Unión<sup>38</sup>.

A este respecto, ha de recordarse que, originariamente, fue el Tratado de Maastricht quien vino a reconocer dicha atribución, tanto al Consejo (Art. 208 TCE, hoy Art. 241 TFUE), como al Parlamento Europeo (Art. 192 TCE, hoy Art. 225 TFUE). Dichas bases jurídicas han habilitado, desde entonces, a ambas instituciones para considerarse titulares de un derecho, siquiera subsidiario, que las faculta para presionar activamente a la Comisión a fin de que presente propuestas legislativas que acojan sus demandas, restringiendo así, de hecho y de manera efectiva, su autonomía de actuación. Hasta tal punto ha sido así que se ha llegado a afirmar, con justeza, que, a día de hoy, la mayoría de las propuestas legislativas del Ejecutivo europeo encuentran, "de facto", su origen fuera del mismo al proceder de una u otra de las instituciones indicadas<sup>39</sup>.

De tal forma, en lo que se refiere al Consejo, se ha previsto que esta institución pueda, por mayoría simple, instar a la Comisión a que proceda a efectuar los estudios prelegislativos que considere oportunos con el propósito de alcanzar objetivos comunes y finalmente someterle las propuestas legislativas resultantes. En la práctica, tales resoluciones del Consejo se vienen interpretando como auténticos mandatos dirigidos a aquélla. En todo caso, como principal novedad se ha previsto que, de no presentar la Comisión iniciativa alguna acorde con las peticiones del Consejo, deba comunicarle a éste las razones que fundamentan su criterio (Art. 241 TFUE)<sup>40</sup>.

Asimismo, el Parlamento Europeo ha hecho un uso creciente de esa facultad indirecta y subsidiaria que le ha sido reconocida, ex Art. 225 TFUE, para introducir sus propuestas en el curso del proceso de planificación legislativa y de fijación de agenda de la Comisión<sup>41</sup>.

Todas estas previsiones normativas se han visto reforzadas por otras determinaciones del Derecho, ya originario, ya derivado, de la Unión, no menos significativas. Así, primeramente, ha de hacerse alusión a la frase sexta del primer párrafo del Art. 17.1 TUE, la cual dispone que la Comisión "*adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales*". O dicho de modo más explícito, conforme a

38. Micossi, S., *Democracy in the European Union*, Rome, Centre for European Policy Studies, nº 286, pág. 34, y Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa", op. cit., pág. 131.

39. Schütze, R. *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pág. 193.

40. Bribosia, H., "The main institutional innovations of the Lisbon Treaty", en Griller, S & Ziller, J. (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty?*, Vienna, Springer, 2008, págs. 58-78; en especial, pág. 66.

41. Corbett, R., Jacobs, F & Neville, D., *The European Parliament*, op. cit., págs. 311-312.

lo dispuesto en el *Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión*<sup>42</sup>, en su considerando nº 35: "*la Comisión tendrá en cuenta las prioridades expresadas por el Parlamento*". De ello se hace también partícipe el *Anexo 4º* a dicho *Acuerdo marco*, el cual, al venir a establecer el calendario para el "*programa de trabajo de la Comisión*", confiere al Parlamento Europeo una capacidad relevante para influir en la determinación del mismo, que contiene "*una lista de las propuestas legislativas y no legislativas para los años siguientes*". De hecho, este programa de trabajo deberá "*servir...de base para un diálogo estructurado con el Parlamento, con vistas a llegar a un consenso*" entre ambas instituciones<sup>43</sup>.

Así, en la práctica, año tras año, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se comprometen a acordar un cierto número de iniciativas legislativas a las que desean otorgarle un tratamiento prioritario de cara a su pronta conversión en actos legislativos. A tal fin, dichas iniciativas se incluyen anualmente en la llamada *Declaración Conjunta sobre las prioridades legislativas de la Unión Europea*. Se trata así de evitar que, de no existir acuerdo, una vez que la Comisión haya sido instada a actuar pero haya decidido no hacerlo, eso sí, *sin causa motivada que lo fundamente*, se dé lugar a la presentación, ya sea por parte del Parlamento Europeo, ya del Consejo, de un *recurso por omisión de actuación* contra esa institución ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Arts. 265 –266 TFUE), que busque poner fin a una injustificada inacción legislativa de la Comisión que suponga una infracción explícita de los Tratados.

Pese a ello, en ningún caso se ha previsto que el Parlamento Europeo pueda subrogarse en el lugar de la Comisión en tales supuestos, llegando a ejercer por sí mismo la iniciativa legislativa. Y es que la suya nunca ha dejado de ser formalmente, pese a todo, una solicitud o propuesta indirecta de iniciativa o, si se prefiere, a lo sumo, una "*iniciativa de la iniciativa*"<sup>44</sup>.

En tales ocasiones, en aras de alcanzar un acuerdo, suele invocarse, con carácter general, el *principio de cooperación leal* que ha de mediar entre las instituciones de la Unión Europea (Art. 13.2 TUE); y, de forma específica, la *Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión*<sup>45</sup>, la cual enfatiza, en su considerando nº 13, el deber de la Comisión de ejercer "*su derecho de iniciativa de manera constructiva con vistas a facilitar un acercamiento de las posiciones del*

42. DO L 304/47 (2010).

43. Acerca del alcance de este importante acuerdo-marco, cfr., Rapotort, C., "Aménager les procédures ou s'arranger avec les procédures? À propos du nouvel accord-cadre Parlement Européen-Commission", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 550, 2011, págs. 461-468.

44. Así, Pingel, I., "Article 192", en Pingel I. (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bruxelles, Bruylant, 2010, págs. 1300-1306; en especial, p. 1305.

45. DO C 145/5 (2007).

*Parlamento Europeo y del Consejo, respetando el equilibrio institucional y el papel que le confiere el Tratado".*

Esta determinación viene a completar lo que, con anterioridad, se expresaba en el *Acuerdo Interinstitucional "Legislar Mejor"*<sup>46</sup>, y que hoy refleja con precisión el *Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación*, que dispone, en la frase final de su objetivo nº 6, lo siguiente: "*La Comisión tendrá debidamente en cuenta las opiniones expresadas por el Parlamento Europeo y por el Consejo en todas las etapas del diálogo, incluidas sus solicitudes de iniciativa*"<sup>47</sup>. No en vano, el diálogo triangular Comisión-Consejo-Parlamento Europeo presupone la realización de constantes "consultas recíprocas" y la organización de formas de cooperación entre estas instituciones, orientadas a que la propuesta culmine, finalmente, en una decisión aprobatoria de un acto legislativo de la Unión (Art. 295 TFUE)<sup>48</sup>.

A tal fin, se ha previsto que la Comisión, en tanto que "dueña de la propuesta", tenga derecho a estar presente en cada una de las fases en las que se debate aquélla, debiendo estar representada, a tales efectos, de forma adecuada. Así podrá no sólo defenderla, sino modificarla o retirarla, llegado el caso, "mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión" (Art. 293 TFUE)<sup>49</sup>. Eso ha supuesto, en la práctica, que, dados los fuertes condicionamientos que introducen, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo, durante la discusión de cada proyecto legislativo, la Comisión haya dejado de ser un impulsor autónomo de iniciativas legislativas, para pasar a convertirse, de hecho, en una institución que reacciona y asume las propuestas y modificaciones que le hacen llegar las demás instituciones involucradas en el proceso de toma de decisiones. Es, pues, el suyo, cada vez más, el papel de un "agente mediador", orientado a conciliar y armonizar, en el curso del procedimiento legislativo ordinario, las posiciones sostenidas en la negociación por las demás instituciones<sup>50</sup>.

Hasta tal punto ha llegado a ser así que, en realidad, son muy pocas las iniciativas de la Comisión, no más del 5% del total, que acaban siendo adoptadas como consecuencia de propuestas elaboradas autónomamente por sus propios servicios, esto es, tras evacuar consultas, tanto formales como informales, con lobistas, expertos nacionales, miembros de organizaciones de la

46. DO C 321/1 (2003).

47. DO L 123/1 (2016).

48. Barón Crespo, E., "El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 46, 2012, págs. 19-47.

49. STJUE de 14 de abril de 2015 (TJCE 2015, 159), *Asunto Consejo v. Comisión*, C-409/13, ap. 74. Cfr., al respecto, Chamon, M., "Upholding the Community Method: limits to the Commission's power to withdraw legislative proposals. Council v. Commission (C-409/13)", en *European Law Review*, Nº 6, 2015, págs. 895-909.

50. Ponzano, P., Hermanin, C., and Corona, D., *The power of initiative of the European Commission: a progressive erosion?*, op. cit., pág. 21.

sociedad civil, o resultado de los impulsos o peticiones realizadas por los propios comisarios. Más bien los proyectos de actos legislativos que el Ejecutivo europeo acaba presentando, y defendiendo durante su tramitación, no son sino respuestas, más o menos explícitas, a las demandas que le trasladan otras instituciones, peticiones que se encuentran ya inscritas, a menudo, en su planificación de trabajo plurianual.

Así, puede afirmarse que la decisión de legislar en la Unión es, hoy, al cabo, la expresión de una voluntad compartida por las instituciones europeas, aun reteniendo la Comisión, siquiera formalmente, la competencia discrecional que le permite determinar, en todo momento, el contenido de cada iniciativa<sup>51</sup>.

## II. LA INICIATIVA INDIRECTA DEL PARLAMENTO EUROPEO: DEL REGLAMENTO AL TRATADO

En todo caso, más allá de la práctica política y de lo que establecen, fundamentalmente, estipulaciones de "soft law" contenidas en acuerdos interinstitucionales que completan y hacen operativos los complejos procesos de toma de decisiones en los que se ven involucrados la Comisión, el Parlamento y el Consejo, lo cierto es que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha recogido expresamente, en su art. 225 (ex Art. 192 TCE), una previsión que trae causa del propio Reglamento del Parlamento Europeo. De conformidad con la misma dicha institución podrá solicitar formalmente a la Comisión que presente propuestas para la adopción de un nuevo acto o la modificación de alguno ya existente, por medio de una resolución sobre la base de un informe promovido por iniciativa propia, redactado por la comisión parlamentaria responsable. La resolución deberán adoptarla la mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento Europeo en votación final. Y en ella el Parlamento Europeo podrá establecer una fecha límite para que la Comisión presente dicha propuesta<sup>52</sup>.

Estamos, pues, en presencia de una facultad que se arrogó, inicial y unilateralmente, la Eurocámara y que, posteriormente, confirmaron los Tratados, por la que aquélla asume el derecho a instar a la Comisión a que presente una propuesta de acto legislativo. De ahí su carácter indirecto<sup>53</sup>. Aun así, se trata de

51. Ponzano, P., "Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique", en *Revue des Affaires Européennes/Law and European Affairs*, N° 1, 2009-2010, págs. 27-35.

52. Anexo XVII al Reglamento del Parlamento Europeo: "Procedimiento de concesión de autorización para la elaboración de informes por iniciativa propia". (Decisión de la Conferencia de Presidentes de 12 de Diciembre de 2002, varias veces enmendada, la última ocasión el 6 de marzo de 2014).

53. Pingel, I., "Article 192", en Pingel, I. (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, op. cit., pág. 1306.

una facultad que se ha extendido o generalizado, al contemplarse, asimismo, su ejercicio en relación a cualquier acto de la Unión que haya de ser aprobado en el marco de los Tratados, y no sólo en relación a materias en las que la legislación haya de ser adoptada conforme al procedimiento legislativo ordinario. Lo único que se exige a ese respecto es que la Comisión tenga reconocido el derecho a proponer la elaboración de dicho acto en relación a la materia en cuestión<sup>54</sup>.

Por tanto, como se ha señalado, antes de que lo acogieran los Tratados, el propio Reglamento del Parlamento Europeo ya había dispuesto el ejercicio, siquiera indirecto, del denominado "*derecho de iniciativa*". Nos hallamos así ante un claro supuesto de extensión de las competencias de la Eurocámara por medio de la utilización, sutil e inteligente, de sus normas internas de organización y funcionamiento, expresivas de la autonomía que la asiste en tanto que genuina asamblea parlamentaria<sup>55</sup>. Y dado que dicha extensión no supone, cuando menos formalmente, una invasión o menoscabo de las asignadas a la Comisión por los Tratados, ha de ser considerada conforme a aquéllos, en tanto que respetuosa con el principio de cooperación leal, expresado en el Art. 4.3 TUE<sup>56</sup>. Prueba de ello han sido, tanto la favorable acogida dispensada a la misma por parte de la Comisión, como su posterior incorporación o reconocimiento por parte del Derecho originario de la Unión.

Tal facultad de iniciativa aparece, hoy, detallada en el art. 46 RPE. Este complejo y minucioso precepto determina inicialmente que cualquier miembro del Parlamento Europeo podrá presentar una propuesta para la adopción de un acto de la Unión. Dicha propuesta habrá de ser suscrita conjuntamente por, al menos, diez miembros del Parlamento, indicando su base jurídica. A tal efecto, la propuesta irá acompañada de una declaración explicativa de no más de ciento cincuenta palabras. Seguidamente, la misma será enviada al Presidente del Parlamento Europeo, el cual habrá de verificar si se han satisfecho las exigencias legales, para lo que consultará a la Comisión de Asuntos Jurídicos. Tras ello, si aquél declara admisible la propuesta, lo anunciará en el pleno y la remitirá a la comisión parlamentaria responsable para que la estudie detenidamente, al tiempo que ordena su publicación en las lenguas oficiales<sup>57</sup>.

Dicha comisión podrá recomendar al Presidente que la propuesta se

54. Mosconi, F y Padoa Schioppa, A., "Making better use of Parliament's powers". En Bonvicini, G. (Ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, op. cit., págs. 14-22; en especial, pág. 16; y Poptcheva, E. M., *Parliament's legislative initiative*, op. cit., pág. 2.
55. Craig, P., "The role of the European Parliament under the Lisbon Treaty", op. cit., pág. 114.
56. Blocteur, M. "Art. 199 TCE". In, I. Pingel (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*. op. cit., págs. 1346-1347.
57. Anexo XVII al Reglamento del Parlamento Europeo: procedimiento de concesión de autorización para la elaboración de informes de iniciativa propia.

abra a la firma de cualquier miembro del Parlamento (Arts. 136(2), 136(3) y 136(7) del Reglamento del Parlamento Europeo). Y si comprueba que la misma ha sido suscrita por una mayoría de los miembros componentes de aquél, el informe acerca de la propuesta tendrá que ser autorizado por la Conferencia de Presidentes en el plazo de dos meses (Art. 52 RPE). Posteriormente, la comisión en cuestión redactará un informe, una vez oídos los autores de la iniciativa, la cual, si no se abre a firmas adicionales o no es apoyada por una mayoría absoluta de los miembros componentes del Parlamento, será desestimada, debiendo, en tal caso, la comisión responsable tomar una decisión sobre las acciones futuras a emprender dentro de los tres meses siguientes a la remisión.

En todo caso, la resolución del Parlamento indicará cuál es la base legal adecuada y se acompañará de recomendaciones detalladas sobre el contenido de las propuestas formuladas, que, en todo caso, habrán de respetar los derechos fundamentales y el principio de subsidiariedad. Además, si se comprueba que la propuesta posee implicaciones financieras, el Parlamento habrá de prever cómo se pueden proporcionar suficientes recursos para posibilitar su cobertura. Finalmente, se dispone que la comisión responsable supervisará la preparación de cualquier propuesta de acto legislativo redactada por la Comisión a raíz de una solicitud específica del Parlamento.

Con ello, se pone de manifiesto cuan en serio se toma el Parlamento Europeo su derecho a instar a la Comisión a que ejerza la iniciativa legislativa de conformidad con sus intenciones y preferencias, lo que ha de entenderse como un signo más de la evolución experimentada por el modelo vigente de gobernanza política de la Unión<sup>58</sup>. En este sentido, ha de destacarse que el número y la relevancia de las propuestas legislativas remitidas formalmente por el Parlamento Europeo a la Comisión, en los últimos años, no han hecho sino aumentar de forma considerable.

Aun así, el Parlamento prefiere, a menudo, hacer un uso más intenso y persuasivo de su influencia política sobre la Comisión, a fin de conseguir que ésta acoja sus propuestas, sin necesidad de recurrir a la redacción de informes formales de iniciativa, de siempre compleja tramitación y aprobación en el seno de la Cámara.

Pero, ya sea por una u otra vía, ha de constatarse que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la extensión del procedimiento legislativo ordinario a nuevos ámbitos materiales, la receptividad de la Comisión a las propuestas que formula el Parlamento Europeo no ha hecho sino crecer de

---

58. Mangiameli, S., "The institutional design of the European Union after Lisbon", en Blanke, H. J. Blanke & Mangiameli, S. (Eds.), *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action*, Heidelberg, Springer, 2012, págs. 93-128; en especial, pág. 111.

manera notable, siendo, por el contrario, muy escasas las ocasiones en las que ha rechazado abiertamente sus solicitudes de ejercicio de su competencia de iniciativa legislativa<sup>59</sup>.

### III. EL DEBER DE LA COMISIÓN DE JUSTIFICAR SU NEGATIVA A PRESENTAR LAS PROPUESTAS PARLAMENTARIAS DE INICIATIVA

Esto nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿qué sucede si la Comisión decide no ejercer la competencia que la faculta para presentar propuestas legislativas, desatendiendo así las peticiones realizadas en ese sentido, ya sea por el Parlamento Europeo, ya por el Consejo? El Art. 225 TFUE ha dispuesto que, si bien aquélla no contrae obligación jurídica alguna de secundar o asumir las propuestas que le dirigen esas instituciones, sí tiene, cuando menos, el deber de informarlas acerca de las razones que motivan su decisión de no acoger sus solicitudes. En relación al Parlamento Europeo, esta es la única modificación introducida por el actual art. 225 TFUE, con respecto a lo previamente indicado en el art. 192 TCE.

Si atendemos a sus orígenes dicho mandato de justificación trae causa del objetivo expresado en el *Código de Conducta de la Comisión*, de 1995, por el que esta institución se comprometía a "motivar caso por caso" sus decisiones acerca de las demandas legislativas que le dirigiera el Parlamento. Y de ahí pasó a incorporarse, de manera novedosa, al Tratado de Lisboa.

En desarrollo de esa previsión, en 2016, el *Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación* vino a determinar, en su considerando nº 10, que "la Comisión contestará a dichas solicitudes en un plazo de tres meses, e indicará el seguimiento que prevea darles mediante la adopción de una comunicación específica". Así, "si la Comisión decide no presentar una propuesta en respuesta a dicha solicitud, informará a la correspondiente institución de los motivos precisos, y proporcionará, en su caso, un análisis de posibles alternativas y responderá a toda cuestión planteada por los colegisladores...".

En vistas de lo indicado, la obligación asumida por la Comisión de justificar su rechazo a presentar una propuesta legislativa solicitada por el Parlamento Europeo ha de ser considerada un progreso o avance significativo, en relación a la regulación previamente dispuesta en los Tratados<sup>60</sup>. No en vano, ese deber contraído pone de relieve que, aunque el Parlamento Europeo aún no haya sido habilitado expresamente por el Derecho originario de la Unión para presentar directamente iniciativas legislativas, tal y como ha veni-

59. El balance que se hacía para la 7ª Legislatura (2009-2014) es extensible a la 8ª, desarrollada entre 2014 y 2019. En relación a aquélla, cfr., vid. Poptcheva, E. M., *Parliament's legislative initiative*, op. cit., págs. 8-9.

60. Broin, P., Kaszinsky, P.M., *The Treaty of Lisbon: a second look at the institutional innovations*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2010, pág. 53.

do demandando de forma constante e insistente, cuando menos desde 1990, lo cierto es que el mismo ha alcanzado una posición central en la arquitectura institucional de la Unión, de conformidad con el estrecho vínculo que ha establecido con el principio democrático (art. 10 TUE)<sup>61</sup>.

Tal hecho motiva que haya dejado de estar relegado en el proceso de adopción de las normas legislativas, adquiriendo un protagonismo en el mismo que se pone de manifiesto en todas sus fases. Así se aprecia en el curso de la negociación, tramitación y final adopción de los actos legislativos de la Unión, a través del "trialogo" y de las demás reuniones informales que se orientan a la consecución de acuerdos, con la mediación continua de la Comisión, de forma, aun así, cabe objetar, escasamente transparente, sobre todo en la etapa final del procedimiento legislativo<sup>62</sup>.

Y esta nueva y propicia situación, a pesar de que siga sin dar pie a la transformación del Parlamento Europeo en un legislador completo, comparable a sus homólogos de los Estados miembros, debido, entre otras causas, a su limitado derecho de iniciativa legislativa, sí ha supuesto, al menos, que la Comisión se considere obligada, a pesar de no estar jurídicamente vinculada por los Tratados a las propuestas que le traslade la asamblea, a fundamentar su eventual rechazo a acoger aquéllas<sup>63</sup>.

De ese modo, como se ha insistido en destacar, la Comisión se encuentra crecientemente comprometida con el Parlamento Europeo a asumir políticamente sus iniciativas (Art. 17 TUE). El *Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión* expresa muy bien ese compromiso. Así, en su considerando nº 16 se dispone: "en el plazo de tres meses siguientes a la adopción de una resolución parlamentaria, la Comisión proporcionará información al Parlamento por escrito sobre las medidas adoptadas en respuesta a solicitudes específicas que le hayan sido dirigidas en las resoluciones del Parlamento, incluso en los casos en los que no haya podido seguir las opiniones del Parlamento". De ese modo, "la Comisión presentará una propuesta legislativa a más tardar un año después o incluirá la propuesta en su Programa de Trabajo del año próximo. Si la Comisión no presenta una propuesta, proporcionará explicaciones detalladas de sus motivaciones".

Como puede comprobarse la intención que anima a estas previsiones no es otra que reducir de forma significativa el amplio margen de discrecionalidad

61. Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>, "Article 10. Representative Democracy", en Blanke, H. J. & Mangiameli, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2013, págs. 417-447.

62. Corbett, R., Jacobs, F. and Neville, D., *The European Parliament*, op. cit., pág. 126. También, De Witte, B., Trechsel, A. H., Damjanovic, D., Hellquist, E., Hien, J. & Ponzano, P., *Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament*, op. cit., págs. 26-27.

63. Ponzano, P., Hermanin, C., Corona, D., *The power of initiative of the European Commission: a progressive erosion?*, op. cit., pág. 7.

conferido inicialmente a la Comisión en relación al ejercicio de la iniciativa legislativa. Se pretende así evitar denegaciones inmotivadas y retrasos indefinidos en el cumplimiento de las solicitudes que le remite el Parlamento Europeo. O el recurso a tácticas dilatorias, tantas veces empleado en el pasado, en relación a las demandas legislativas más controvertidas propuestas por la Eurocámara. Por eso, en la actualidad, el Ejecutivo Europeo se ha de considerar obligado a estudiarlas y a dar cuenta motivada a aquélla de sus decisiones, esto es, de su favorable acogida o eventual rechazo<sup>64</sup>.

En consecuencia, si la Comisión, tras tomar en consideración una petición del Parlamento Europeo acuerda, sin embargo, no asumirla, argumentándolo adecuada y suficientemente, tiene perfecto derecho a así resolverlo, al ser ella, y no el Parlamento Europeo, la institución a quien los Tratados consideran titular de la competencia. Por tanto, en esas ocasiones, no prosperará un recurso por omisión, contemplado en el art. 265 TFUE, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>65</sup>.

Y así sucederá sin perjuicio de los desfavorables efectos políticos que puedan derivarse, ocasionalmente, de la negativa de la Comisión a aceptar las demandas legislativas del Parlamento Europeo. Me refiero aquí a los diversos e incisivos mecanismos de control previstos de que dispone éste en relación con aquélla<sup>66</sup>. Entre ellos sobresalen los que resultan de la discusión pública, tanto de cualquier declaración que, con ese objeto, presenten ante la Cámara los miembros de la Comisión o su Presidente, a petición propia (art. 230.1 TFUE); como los derivados de la evaluación del informe general anual de la Comisión, en cuya presentación ésta ha de dar cuenta al Parlamento de las principales iniciativas y logros alcanzados (art. 233 TFUE). En uno y otro caso, los debates pueden culminar con una resolución parlamentaria potencialmente crítica con las actuaciones desarrolladas por el Ejecutivo europeo, contribuyendo al deterioro de la posición política y de la imagen pública de la institución<sup>67</sup>.

Asimismo, los actos y decisiones de la Comisión pueden ocasionar la formulación de preguntas e interpelaciones por parte de los miembros del Parlamento Europeo a sus representantes. También aquí los debates que even-

64. Curtin, D., *Executive power of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, págs. 256-258.

65. Ponzano, P., Hermanin, C. & Corona, D., *The power of initiative of the European Commission: a progressive erosion?*, op. cit., pág. 56.

66. Fasone, C., "Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare", en *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, N° 2, 2011, págs. 353-372; y, también, Garzón Clariana, G., "El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea", en Pau i Valls, F. (Coord.), *XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, págs. 19-40.

67. Bovens, M., "Analysing and assessing accountability. A conceptual framework", en *European Law Journal*, Vol. 13, N° 4, 2007, págs. 447-468.

tualmente puedan suscitarse cabe que concluyan con una resolución nada favorable a reforzar el crédito político que ha de conservar aquélla (art. 230.2 TFUE)<sup>68</sup>.

Y todo ello sin perjuicio, "in extremis", de las consecuencias que puedan resultar de la posible exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento Europeo a la Comisión, a través una moción de censura (art. 234 TFUE). Y es que por mucho que su restrictiva regulación dificulte considerablemente sus posibilidades de éxito, lo cierto es que su mero anuncio posee ya, de por sí, un valor admonitorio muy relevante, como se puso de manifiesto en el pasado, cuando la Comisión se consideró obligada a reorientar sus actuaciones, cediendo a las exigencias parlamentarias<sup>69</sup>.

En cualquier caso, no hay que olvidar que, de prosperar una moción de censura, la Comisión dimisionaria permanecerá temporalmente en funciones, en tanto en cuanto es sustituida. Desempeñará así sus obligaciones de administración de los asuntos ordinarios y urgentes, en garantía de la continuidad de las actividades básicas de la Unión<sup>70</sup>. Por tanto, se verá privada de la facultad de ejercer la iniciativa legislativa, al ser ésta una competencia que excede claramente a aquéllas, cuyo alcance y extensión han de ser interpretados restrictivamente. No en vano, la pérdida de la confianza política impide a la Comisión cesante la adopción de medidas que puedan llegar a suponer una innovación o modificación significativa del ordenamiento jurídico de la Unión.

#### IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

En razón a todo lo expuesto podemos así concluir afirmando que, si bien el Parlamento Europeo ha fortalecido significativamente su estatus jurídico, lo que ha conllevado que adopte un papel más activo en la gobernanza política de la Unión, de forma coherente con su directa legitimación democrática, lo cierto es que esa relevancia no se ha reflejado o proyectado plenamente aún en las competencias que le confieren los Tratados. Ello impide su completa equiparación formal con los parlamentos de los Estados miembros.

Así, en particular, el Parlamento Europeo carece del poder de iniciar el procedimiento legislativo ordinario, presentando propuestas para su tramitación y discusión, al ser ésta una competencia que la Comisión retiene for-

68. Cfr. Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. D O L 304, 20.11.2010, p. 47. Vid. Schütze, R. *European Union Law*, op. cit, pág. 165.

69. Rodrigues, S., "Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission européenne", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européene*, n° 430, 1999, págs. 472-483; e ibidem, "Art. 201 TCE", en Pingel, I. (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bruxelles, Bruylant, 2010, págs. 1346-1347.

70. Comenta, a este respecto, las directrices aprobadas por la Comisión Santer, Tomkins, A. "Responsibility and resignation in the European Commission", en *The Modern Law Review*, Vol. 62, N° 5, págs. 744-765.

malmente, con carácter general, aunque de forma cada vez más debilitada y condicionada en la práctica, de conformidad lo estipulado en los Tratados.

A pesar de ello, el Parlamento Europeo ha tratado de sortear esos obstáculos, introduciendo sus propuestas en la planificación legislativa y en la propia agenda legislativa de la Comisión, para lo que se ha servido de su considerable capacidad para ejercer influencia política en la determinación del *Programa de Trabajo* de aquella. Tal hecho, unido a su destacado protagonismo y peso político en las distintas fases de negociación de tales propuestas ha permitido la adopción final de actos legislativos especialmente trascendentes, los cuales se han originado o deben, de manera determinante, su coautoría, a la Eurocámara.

No en vano, la Comisión se ve obligada a alcanzar acuerdos interinstitucionales, y dada, además, su estrecha dependencia política del Parlamento, se ha de comprometer a tener en cuenta las prioridades legislativas que éste le traslade. De ese modo, más que una devaluación del principio de equilibrio institucional, la nueva situación, fundada en el diálogo permanente y la asociación y cooperación sincera entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, ha de ser valorada muy favorablemente, ya que profundiza en la relación fiduciaria establecida entre las dos primeras instituciones y refuerza, a la postre, la significación alcanzada por el principio democrático.

Por lo tanto, en espera de que los Tratados reconozcan, por fin, su competencia para presentar directamente iniciativas legislativas, la Comisión ha de considerarse obligada a justificar su rechazo a asumir las propuestas de esa naturaleza que tenga a bien remitirle el Parlamento. De lo contrario, el Ejecutivo europeo se verá en la tesitura de enfrentar las eventuales consecuencias jurídicas y políticas derivadas de la no observación del trato deferente que con aquél le viene exigido por el nuevo modelo de gobernanza democrática de la Unión.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ARANDA ÁLVAREZ, E., "La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 17, nº 44, 2013, págs. 101-153.

BANKOWSKY, Z. and SCOTT, A. (Eds.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Oxford, Blackwell, 2000.

BARÓN CRESPO, E., "El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 46, 2012, págs. 19-47.

- BEST, E., "Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer", en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, N° 1, 2008, págs. 85-96.
- BLOCTEUR, M. "Art. 199 TCE". In, I. PINGEL (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE* Bruxelles, Bruylant, 2010, págs. 1346-1347.
- BLUMAN, C. et DUBOIS, L. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Litec, 2010.
- BONVICINI, G. TOSATO, G. L. and MATARAZZO, R., "Should European parties propose the European Commission President?", en BONVICINI, G. (ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009, págs. 59 y ss.
- BOVENS, M., "Analysing and assessing accountability. A conceptual framework", en *European Law Journal*, Vol. 13, N° 4, 2007, págs. 447-468.
- BRIBOSIA, H., "The main institutional innovations of the Lisbon Treaty", en GRILLER, S & ZILLER, J. (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty?*, Vienna, Springer, 2008, págs. 58-78.
- BROIN, P., KASZINSKY, P.M., *The Treaty of Lisbon: a second look at the institutional innovations*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2010.
- BURNS, C., "Co-decision and the European Commission: a study of declining influence?", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2), 2004, págs. 1-18.
- "The role of the European Parliament under the Lisbon Treaty", en GRILLER, S. & ZILLER, J. (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty*, Vienna, Springer, 2008.
- CHAMON, M., "Upholding the Community Method: limits to the Commission's power to withdraw legislative proposals. Council v. Commission (C-409/13)", en *European Law Review*, N° 6, 2015, págs. 895-909.
- COOPER, I., "The watchdogs of subsidiarity: national Parliaments and the logic of arguing in the EU", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, N° 2, 2006, págs. 281-330.
- CORBETT, R., JACOBS, F. and NEVILLE, D., *The European Parliament*, London, John Harper, 9th edition, 2016.
- CRAIG, P., *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2008.
- CURTIN, D., *Executive power of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

- DEHOUSSE, R. (ed.), *The Community Method. Obstinate or obsolete?* Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Madrid, Thomson-Civitas, 2009.
- DE WITTE, B., TRECHSEL, A.H., DAMJANOVIC, D., HELLQUIST, E., HIEN, J., PONZANO, P., *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*. Florence, European University Institute, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, 2010.
- DEVUYST, Y., "The European Union institutional balance after the Treaty of Lisbon: community method and democratic deficit reassessed", en *Georgetown Journal of International Law*, nº 39, 2008, págs. 249-289.
- DÍEZ-PICAZO, L. M<sup>a</sup>. *La naturaleza de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2009.
- ERIKSEN, E.O. and FOSSUM, J. E. (Eds), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, New York/London, Routledge, 2000.
- FASONE, C., "Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare", en *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, Nº 2, 2011, págs. 353-372.
- GARCÍA MACHO, R., "Article 11: Participatory Democracy", en BLANKE, H. J. & MANGIAMELI, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, op. cit., págs. 449-465.
- GARZÓN CLARIANA, G., "El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea", en PAU I VALLS, F. (Coord.), *XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, págs. 19-40.
- GENNART, M., "Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution", en *Cahiers de Droit européen*, Vol. 64, Nºs. 1-2, 2010, págs. 17-46.
- GIANFRANCESCO, E., "Article 17: the European Commission", en Blanke, H. J. & Mangiameli, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, págs. 681-732.
- JUNCKER, J. P., *Discurso sobre el estado de la Unión 2017*, de 13 de septiembre de 2017. Comisión Europea, Bruselas, 13.9.2017 COM (2017) 823 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo.
- KOVAR, R., "La Commission est en droit de retirer une proposition législative qu'elle ne reconaît plus comme sienne", en *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 51, Nºs. 2-3, 2016, págs. 349-364.

- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "La acción exterior de la Unión: la política exterior y de seguridad común", en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2016, págs. 589-613.
- LOUIS, J. V., "Une Commission politique", en *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 50, N° 3, 2014, págs. 485-499.
- MANCINI, F. "Europe: the case for statehood", en *European Law Journal*, Vol. 4, N° 1, 1998, págs. 29-42.
- MANGIAMELI, S. "Il Ruolo del Parlamento Europeo e il Principio della Democrazia Rappresentativa" en *Teoria del Diritto e dello Stato*, (2), 2009, págs. 491-524.
- "The institutional design of the European Union after Lisbon", en BLANKE, H. J, & MANGIAMELI, S. (Eds.), *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action*, Heidelberg, Springer, 2012, págs. 93-128.
- MARTÍNEZ SIERRA, J. M., *El procedimiento legislativo de la codecisión*, Madrid, Tirant lo Blanch 2008.
- MAYORAL, J., *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic governments in the EU*. Florence, European Union Democracy Observatory. Roma, Istituto dei Affari Internazionali, págs. 14-22.
- MICOSSI, S., *Democracy in the European Union*, Rome, Centre for European Policy Studies. 2008.
- MONAR, J., "The Area of Freedom, Security and Justice", en Von Bogdandy, A., and Bast, J. (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, op. cit., págs. 551 y ss.
- MOSCONI, F. y PADOA SCHIOPPA, A., "Making better use of Parliament's powers". En BONVICINI, G. (Ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, op. cit., págs. 14-22.
- PEERS, S., "Towards a new form of EU Law? The use of EU institutions outside the EU legal framework", en *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, N° 1, 2013, págs. 37-72.
- PERNICE, I., "Il Consiglio Europeo e il Presidente dell'Unione Europea: quale leadership democrática en Europa?", en *Diritto e Cultura*, n°s. 1-2, 2003, págs. 161-183.
- PINGEL, I., "Article 192 ", en PINGEL, I. (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bruxelles, Bruylant, 2010, págs. 1300-1306.

- PIRODI, P., "Il Parlamento europeo nel Trattato de Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, N° 3, 2011, págs. 801-837.
- PONZANO, P., "Le droit d´initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique", en *Revue des Affaires Européennes/Law and European Affairs*, N° 1, 2009-2010, págs. 27-35.
- PONZANO, P., HERMANIN, C. & CORONA, D., *The power of initiative of the European Commission. A progressive erosion?* Notre Europe, Study and Research, 89. 2012.
- POPTCHEVA, E. M., *Parliament´s legislative initiative*. Library of the European Parliament, 2013, págs. 1-8.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M<sup>a</sup>, "La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 156, 2012, págs. 125-166.
- "Article 10: Representative Democracy", en BLANKE H. J. & MANGIAMELLI, S., (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin/Heidelberg, Springer, 2013, págs. 417-447.
  - "En torno a la crisis del modelo de elección de los miembros del Parlamento Europeo", en BALAGUER CALLEJÓN, F. y TUDELA ARANDA, J. (Coords.), *Estudios en homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Madrid, Thomson Reuters, 2016, págs. 81-99.
  - "La creciente consistencia de los partidos políticos en la Unión Europea", en *Italian Papers on Federalism (Rivista on-line dell´ISSIRFA-CNR)*, n° 3, 2016. <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/rivista/rivista-n-3-2016/index.html>.
- RAPOTORT, C., "Aménager les procédures ou s´arranger avec les procédures? À propos du nouvel accord-cadre Parlement Européen-Commission", en *Revue du Marché Commun et de l´Union Européenne*, n° 550, 2011, págs. 461-468.
- RIDOLA, P., "La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell´Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", en RIDOLA, P., *Diritto comparato e Diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, págs. 325-342.
- RODRIGUES, S., "Quelques réflexions juridiques à propos de la demission de la Commission européenne", en *Revue du Marché Commun et de l´Union Européenne*, n° 430, 1999, págs. 472-483.
- "Art. 201 TCE", en PINGEL, I. (Dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bruxelles, Bruylant, 2010, págs. 1346-1347.

- SCHÜTZE, R., *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- SPENCE, D. and EDWARDS, G., *The European Commission*, London, John Harper, 2006.
- TEMPLE LAND, J. & GALLAGHER, E., "The Commission, the Community Method and the smaller Member States", en *Fordham International Law Journal*, nº 29 (59), 2005, págs. 1009-1033.
- THOMSON, R. y HOSLI, M., "Who has the power in the EU? The Commission, Council and Parliament in legislative decision-making", en *Journal of Common Market Studies*, nº 44 (2), 2006, págs. 391-417.
- TOMKINS, A. "Responsibility and resignation in the European Commission", en *The Modern Law Review*, Vol. 62, Nº 5, págs. 744-765.
- VON BOGDANDY, A., "Founding principles", en VON BOGDANDY A. y BAST, J. (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, New York/Munich, Hart/ C.H. Beck, 2010, págs. 11-54.