

EVA NIETO GARRIDO
ISAAC MARTÍN DELGADO

**DERECHO ADMINISTRATIVO
EUROPEO EN EL TRATADO
DE LISBOA**

Prólogo de
Luis Ortega

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO.....	9
PRESENTACIÓN.....	13

CAPÍTULO I EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO DE LA UE Eva Nieto Garrido

I. INTRODUCCIÓN.....	17
II. POTESTAD E INSTRUMENTOS NORMATIVOS PREVIOS AL TRATADO DE LISBOA.....	18
III. LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA UNIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNANZA EUROPEA: EFECTOS SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO.....	25
IV. EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN EL TRATADO DE LISBOA.....	31
1. Introducción.....	31
2. Instrumentos normativos en el Tratado de Lisboa.....	33
2.1. Nivel legislativo: la simplificación de la simplificación.....	35
2.2. Actos delegados.....	37
A) Requisitos y límites.....	38
B) Mecanismos de control.....	39
2.3. Actos de ejecución.....	42

	Pág.
A) La forma y los mecanismos de control de los actos de ejecución.....	44
V. SIMPLIFICACIÓN <i>VERSUS</i> INTERESES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	45
1. El Derecho de la competencia.....	46
2. Ayudas estatales	47
3. Política económica y monetaria	47
4. Espacio de libertad, seguridad y justicia	48
VI. CONCLUSIONES	49

CAPÍTULO II
ADMINISTRACIÓN EUROPEA Y DERECHOS FUNDAMENTALES:
LOS DERECHOS A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, DE ACCESO
A LOS DOCUMENTOS Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS
DE CARÁCTER PERSONAL

Eva Nieto Garrido

I. INTRODUCCIÓN.....	53
II. EL DERECHO DE BUENA ADMINISTRACIÓN.....	55
1. Orígenes en Derecho Comunitario.....	55
2. Contenido del derecho de buena administración	58
3. Naturaleza jurídica e implicaciones	65
III. EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS.....	68
1. Orígenes en Derecho Comunitario.....	68
2. Significado actual del derecho de acceso a los documentos: ámbito material y personal	73
3. Naturaleza jurídica e implicaciones	75
IV. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL	76
1. Orígenes en Derecho Comunitario.....	76
2. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación.....	78
3. Naturaleza jurídica e implicaciones con el Tratado de Lisboa.....	81
V. CONCLUSIONES	85

CAPÍTULO III
LA CARTA ANTE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES: HACIA
LA EUROPEIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Isaac Martín Delgado

I.	CONSIDERACIONES GENERALES: LA IMPORTANCIA DEL TEMA.....	89
II.	DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN Y ESTADOS MIEMBROS: ¿QUÉ SIGNIFICA «APLICAR» EL DERECHO DE LA UNIÓN?.....	92
	1. El sometimiento de la Administración nacional a los derechos fundamentales de la Unión Europea	92
	1.1. La jurisprudencia sobre la aplicación de los derechos fundamentales de la Unión a los Estados miembros.....	93
	1.2. La fórmula del art. 51.1 de la Carta: sujeción de los Estados miembros a los derechos fundamentales «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión»	98
	2. Una posible tesis sobre el término implementar el Derecho de la Unión desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales frente a las actuaciones de los Estados miembros.....	102
III.	DERECHO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRACIONES NACIONALES: HACIA LA EUROPEIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN.....	116
	1. Una cuestión previa.....	116
	2. La aplicabilidad del derecho de buena administración en los Estados miembros	118
	2.1. Consideraciones generales.....	118
	2.2. El argumento del reconocimiento en los Tratados.....	120
	2.3. El argumento de los efectos europeos de la mala administración nacional.....	122
	2.4. El argumento de la expansibilidad de los derechos	126
	2.5. Recapitulación	131
	3. Dos argumentos en apoyo de la aplicabilidad de los derechos fundamentales a los Estados miembros cuando actúan en aplicación del Derecho de la Unión: el derecho de acceso a documentos y el derecho de protección de datos	133
	3.1. El derecho de acceso a documentos.....	133
	3.2. El derecho de protección de datos	138

	Pág.
IV. BUENA ADMINISTRACIÓN Y ESTADOS MIEMBROS EN UN SECTOR ESPECÍFICO: LOS FONDOS ESTRUCTURALES	139
V. CONCLUSIÓN	146

**CAPÍTULO IV
HACIA UNA NORMA EUROPEA DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

Isaac Martín Delgado

I. UN ASUNTO ANTIGUO CON ARGUMENTOS NUEVOS: ¿POR QUÉ UNA NORMA EUROPEA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AHORA?	149
1. Consideraciones generales	149
2. Una Administración Pública sin Ley de Procedimiento Administrativo	153
2.1. Dispersión de normas procedimentales en Derecho originario y derivado	154
2.2. La configuración de principios generales del procedimiento administrativo por el Tribunal de Justicia	161
3. Nuevos argumentos para la elaboración de una norma de procedimiento administrativo. Remisión	163
II. LA CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EUROPEO	164
1. Planteamiento de la cuestión	164
2. Fundamento	169
2.1. Fundamento formal: el art. 298 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea	170
2.2. Fundamento material: la configuración del derecho de buena administración como derecho fundamental de carácter vinculante y los principios democrático y de legalidad	172
3. Contenido: situar a la persona en el centro del procedimiento	181
3.1. Consideraciones previas: ¿norma de principios o norma de detalle? ¿Norma de procedimiento administrativo europeo o norma de procedimientos administrativos europeos?	181
3.2. Desarrollo y garantía de los derechos de las partes en el procedimiento	190
3.3. Incremento de la transparencia, la imparcialidad, la igualdad y la seguridad jurídica	191

	Pág.
3.4. Fortalecimiento de los derechos de participación: hacia una Administración europea más democrática y participativa...	193
III. CONCLUSIÓN	196

**CAPÍTULO QUINTO
EL CONTROL JUDICIAL**

Eva Nieto Garrido

I. INTRODUCCIÓN.....	199
II. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	201
1. Breve descripción de la legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación del antiguo art. 230.4 TCE	202
2. Los asuntos UPA y Jégo-Quééré: la ineficiente protección del derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema jurídico de la Unión	206
3. Modificaciones de la regla de legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación introducidas por el Tratado de Lisboa.....	210
III. LA AMPLIACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL RESPECTO DE LOS ACTOS DE ORGANISMOS Y AGENCIAS DE LA UNIÓN, ENTRE ELLOS, EUROPOL Y EUROJUST	214
1. Agencias y organismos de la Unión: Contexto general	216
2. Revisión judicial de los actos de las agencias y organismos de la Unión.....	219
3. Estandarización del control judicial de los actos y omisiones de las agencias y organismos de la Unión.....	222
4. Control judicial de la actividad de Europol y de Eurojust	224
A) Europol.....	225
B) Eurojust	230
IV. LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE OFRECER RECURSOS APROPIADOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LA UE	232
1. Origen de la disposición.....	233
2. Implicaciones para los Estados miembros	234
V. LA AMPLIACIÓN DE LA JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA A LAS MATERIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	237

	Pág.
1. Libertad, seguridad y justicia en los Tratados constitutivos: evolución.....	239
2. Las propuestas de la Convención sobre el Futuro de Europa. Antecedentes de la reforma del Tratado de Lisboa.....	244
3. Propuestas de reforma del Tratado Constitucional.....	248
4. Tras el fracaso de los referenda francés y holandés.....	251
5. El nuevo procedimiento prejudicial de urgencia en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	253
6. Reformas introducidas por el Tratado de Lisboa.....	258
VI. CONCLUSIONES.....	264
BIBLIOGRAFÍA.....	267

PRÓLOGO

Al enfrentarnos a la lectura de una nueva obra, el prólogo constituye la antesala donde el lector es advertido de la arquitectura, la distribución, el contenido, el método. Asimismo, se facilita una valoración personal de quien realiza la labor de prologar la obra; labor que otorga, además, un valor añadido: certifica, de algún modo, el trabajo realizado y, asimismo, a su autor o autores, como es el caso.

En este sentido, quiero subrayar, ya en estas primeras líneas, que se trata de obra muy moderna. Si se permite el símil arquitectónico, nos hallamos ante una vivienda luminosa, con una clara distribución, bien organizada y con un diseño de vanguardia y de alta calidad.

Debo añadir que se trata de un trabajo maduro, desarrollado, ponderado y juicioso por parte de sus autores, que ya realizaron una primera versión del mismo en una publicación en lengua inglesa referida al Tratado Constitucional de la Unión Europea (European Administrative Law in the Constitutional Treaty, Hart Publishing, Oxford, 2007), y que ahora actualizan en profundidad, adaptándolo a las nuevas regulaciones incluidas en los Tratados que integran el Tratado de Lisboa.

Su título, Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa, es sólo indicativo y debe ser completado con una visión a su índice, donde se observa que el campo dogmático aparece limitado a lo que bien puede denominarse «Parte General» del Derecho Administrativo Europeo.

Se estudian, así, el sistema de fuentes, los derechos fundamentales de mayor contenido en el procedimiento administrativo, el valor y efectos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el procedimiento administrativo y la tutela judicial.

Me parece importante resaltar este hecho en la antesala de la obra, toda vez que los autores han sido muy cuidadosos —quizá excesivamente— en depositar en manos del lector el valor de introducir en ella estas cuestiones fundamentales. Lejos de un tratamiento propio de un libro de texto, la profesora Nieto y el profesor Martín abundan científicamente en las mismas. Dotan así a la obra de un valor de estudio de la máxima reflexión académica, contribuyendo y ahondando en cuestiones claves y complejas del Derecho Administrativo.

La estrecha ligazón histórica del Derecho Administrativo con el concepto de Estado-nación y el principio de soberanía nacional, ha conducido a considerarlo como una de las ramas del Derecho con mayor dificultad para ser tratado y estudiado en términos de su dimensión internacional o supranacional.

Obsérvese, por ejemplo, que en la descripción tradicional de la Administración periférica del Estado, nunca se ha hecho referencia a la organización administrativa en el exterior.

Más relevancia tiene el hecho de que, contemplada la doctrina administrativista de los países fundadores de la Comunidad Económica Europea, no hay una percepción, ni en los años sesenta ni setenta, de que hay Derecho Administrativo en el Derecho europeo, o que éste es una parte del Derecho interno que debe ser estudiado.

Prácticamente hasta los años ochenta, casi coincidiendo con la aprobación del Acta Única Europea, no aparece en los Manuales de Derecho Administrativo el encaje de esta disciplina en el contexto del Derecho Comunitario.

Sin duda, hasta la consolidación de los principios de primacía y eficacia directa del Derecho Comunitario en relación al Derecho de los Estados miembros y a la construcción de principios generales del Derecho Administrativo por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no empezó a ser perceptible para la doctrina administrativista este fenómeno de penetración de ordenamientos.

No es éste el caso de España. Debido a nuestra tardía incorporación a la Unión Europea, ésta tiene lugar en la consciencia de la plena aplicabilidad de las reglas del Derecho comunitario como reglas del Derecho interno. En ello es indudable el peso de la influencia doctrinal de GARCÍA DE ENTERRÍA, quien, con su influjo como principal maestro del Derecho Administrativo español, tuvo una aportación decisiva en este punto.

En el mismo orden de cosas, debe destacarse cómo nuestra Constitución, en su art. 93, contiene ya la base dogmática para la asunción de esta

entrada ordinamental del Derecho europeo, al prever que el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución puedan ser atribuidas a una organización o institución internacional.

Pues bien, lo que nos ponen de manifiesto los profesores NIETO GARRIDO y MARTÍN DELGADO es la constatación de los últimos pasos de esta evolución del Derecho Administrativo, en la que se constata que, incluso su parte general, la más teórica y ligada a las tradiciones jurídicas nacionales, no puede ser hoy día estudiada ni comprendida, sin la decisiva aportación de lo que hoy es el Derecho de la Unión.

Pero hay algo más en el contenido de esta obra que debe ser objeto de especial estudio y reflexión por parte de todos los estudiosos del Derecho Administrativo en el seno de la Unión Europea, no sólo de los españoles.

La razón de ello es que estamos, sin duda, ante un verdadero estudio de las bases constitucionales del Derecho Administrativo europeo con relación no sólo a los Derechos de los Estados miembros, sino con relación al estudio del Derecho derivado de la Unión.

Así, en el sistema de fuentes, la clarificación del principio de jerarquía normativa entre los actos legislativos, delegados y ejecutivos, constituye una verdadera sistematización constitucional de las instituciones que ostentan los poderes normativos y una acentuación de los principios de democracia y transparencia.

En materia de derechos fundamentales reconocidos en la Carta, se constatan tres de ellos de especial relevancia en el Derecho Administrativo: el de buena administración, el de acceso a los documentos y el de protección de datos. Los tres implican derechos de los ciudadanos ante las Administraciones públicas y los tres implican reglas de comportamiento interno de las Administraciones públicas. Es decir, son derechos que afectan a una materia considerada tradicionalmente sometida a la plena discrecionalidad administrativa: la organización interna de los servicios. Ahora, estos derechos, considerados como derechos fundamentales, despliegan su valor ante el propio legislador comunitario y ante el gestor nacional, exigiendo una forma de actuar y de organizarse de las Administraciones públicas que hagan factible el pleno ejercicio de estos derechos por los ciudadanos. Piénsese en la base dogmática que aportan estos principios para desplegar las garantías adecuadas en orden a la inclusión del pilar relativo a Justicia e Interior dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La presencia de una Carta de Derechos Fundamentales presidiendo el ordenamiento de la Unión tiene también una consecuencia que es destacada por sus autores: el efecto de ósmosis que, ineludiblemente, se producirá con relación a las exigencias que deba cumplir la Administración europea,

respecto de las garantías que encierran los Derechos Fundamentales de la Unión, en la aplicación del Derecho nacional de los Estados miembros, formalmente no afectados por la Carta. Desde el momento que la Administración nacional, en tanto que Administración Periférica Europea, debe satisfacer las exigencias de la Carta, es imposible que en los ámbitos no afectados por la Carta se pueda establecer un estándar de actuación distinto y menos riguroso.

Igualmente, desde la perspectiva del procedimiento administrativo, es fundamental integrar en el Derecho europeo una norma que garantice el principio de integración de las políticas horizontales en cada política sectorial y que garantice que toda política se programa y se aplica con respeto a una serie de reglas básicas de procedimiento.

Por último, se constatan dos pasos relevantes en el terreno de la tutela judicial mediante la extensión de la regla de la legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación y la de la jurisdicción del TJUE respecto del control de los actos y omisiones de las agencias y organismos de la Unión, incluidas Europol y Eurojust.

Por todo lo anterior, no cabe sino felicitar la aparición de esta obra en el panorama doctrinal español, por un doble motivo. En primer lugar, por tratarse de una reflexión de alcance general no sólo respecto del Derecho Administrativo español, sino por lo que se refiere a la generalidad de los Derechos Administrativos de los Estados miembros de la Unión.

En segundo lugar, porque esta reflexión provenga ya de la joven doctrina administrativista española, lo cual no sólo califica por sí misma la excelencia de sus autores, sino que pone de manifiesto que el efecto de ósmosis del Derecho de la Unión en los Derechos nacionales ya ha impregnado cualquier planteamiento metodológico de los jóvenes administrativistas españoles.

Ello les va a permitir realizar, sin duda, un amplio recorrido de innovación científica, sintiéndose incluidos en una comunidad de investigadores más amplia y, por tanto, más rica.

Quizá ya sea posible decir con relación a los límites de penetración del Derecho Comunitario algo similar a las palabras de Gibran Khalil Gibran: «¿La canción del mar, acaba en la costa o en el corazón de aquellos que lo oyen?».

Luis ORTEGA
Toledo, enero de 2010

PRESENTACIÓN

Este trabajo se enmarca en el contexto de la creciente europeización del Derecho Administrativo, esto es, la transformación de los ordenamientos jurídicos nacionales como consecuencia del impacto producido por los actos jurídicos de la Unión Europea. La transformación es tal, que ya no puede hablarse de recepción jurídica, sino que hemos de hablar de integración jurídica. Una integración jurídica que no se limita sólo a los ámbitos de aplicación directa del Derecho de la Unión, sino que abarca igualmente, por la vía de la recepción voluntaria o de la aceptación indirecta, ámbitos de Derecho puramente interno. En este marco, el objetivo del libro es analizar algunos de los aspectos esenciales del Derecho Administrativo —como son las fuentes, los derechos fundamentales, el procedimiento administrativo y la tutela judicial—, con el fin de poner de manifiesto cómo hoy en día las principales instituciones de Derecho Administrativo no se entienden sin la perspectiva europea y hasta qué punto la regulación nacional ha sido influenciada por ella y cambiada, en algunos extremos, radicalmente. La obra muestra, además, la formación de un *ius publicum europaeum* que comienza a tener cierta autonomía como parte del ordenamiento jurídico y como asignatura de Derecho. Esta labor se realiza desde una perspectiva novedosa, tanto por la forma como por el fondo. Por la forma en cuanto que se trata de un análisis con dos visiones contrastadas, forjado a lo largo de varios años y avalado por estancias de investigación en distintos países de la Unión Europea, que, además, incorpora las últimas novedades normativas y propuestas de reforma; por el fondo, puesto que efectúa un estudio de conjunto de las principales cuestiones de Derecho Administrativo europeo que fructifica en una visión integral de las cuestiones tratadas, planteando los problemas y ofreciendo soluciones.

La monografía que el lector tiene en sus manos se divide en cinco capítulos. El capítulo primero está dedicado al análisis de las fuentes del Derecho de la Unión Europea, profundizando en los problemas que planteaba su diversidad dependiendo de si estábamos en el primer pilar o en el segundo y tercer pilares; en la tradicional falta de conexión entre la fuente, el procedimiento para su aprobación y su autor; y en la introducción del principio de jerarquía normativa y la reforma del sistema de fuentes por el Tratado de Lisboa. El capítulo segundo se centra en estudiar las implicaciones que tiene para la Administración europea el hecho de que el Tratado de la Unión Europea otorgue a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión el mismo valor jurídico que los Tratados; se analizan específicamente los derechos de buena administración, de acceso a los documentos y de protección de datos de carácter personal, planteándose la cuestión de si se trata de nuevos derechos subjetivos, de derechos preexistentes o bien de simples principios, y si la fuerza vinculante de los mismos generará nuevas obligaciones para las instituciones, órganos y organismos de la Unión. El mismo planteamiento se formula en el tercer capítulo, esta vez en relación con las Administraciones nacionales. En él se indaga sobre el alcance con el que los derechos fundamentales (y, en especial, los mencionados) son aplicables frente a actos de los Estados miembros y, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de las propias disposiciones europeas, se ofrece una tesis sobre qué significa implementar el Derecho de la Unión, fórmula definitoria del marco de vinculación de los derechos fundamentales frente a los Estados miembros. El capítulo cuarto plantea la necesidad de codificar el procedimiento administrativo europeo, mediante el establecimiento de un conjunto de reglas básicas conocidas por los ciudadanos y los Estados miembros de la Unión, totalmente necesarias dada la evolución del Derecho Administrativo europeo y de los múltiples procedimientos que utiliza la Administración europea, entendida en sentido amplio. La introducción de una base legal para la aprobación de una futura norma europea de procedimiento administrativo en el Tratado de Lisboa y el reconocimiento expreso del derecho de buena administración son los argumentos utilizados para esta reflexión. El capítulo quinto y último estudia los aspectos más controvertidos del control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión a los que pretende dar respuesta el Tratado de Lisboa: la modificación de la regla de legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación ante el Tribunal General; la ampliación de la limitada jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a organismos y agencias de la Unión como Europol y Eurojust; la obligación de los Estados miembros de garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando implementen el Derecho de la Unión y, finalmente, la ampliación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con análisis específico del procedimiento prejudicial de urgencia.

En definitiva, el libro pretende demostrar que existe una Administración europea, en sentido subjetivo, como conjunto de órganos y servicios europeos y nacionales que actúan para la ejecución del Derecho de la Unión; y una administración europea, en sentido objetivo, como función que ejercen tales órganos con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos europeos. Una y otra exigen pensar globalmente. Es necesario afrontar el reto sin más dilación: no se trata de europeizar los Derechos Administrativos de los Estados miembros, sino de construir, conjuntamente, un Derecho Administrativo europeo común.

En cuanto a sus autores, Eva Nieto Garrido es Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha y Letrada del Tribunal Constitucional y ha redactado los capítulos primero, segundo y quinto, que forman parte de la investigación desarrollada para el proyecto de investigación dirigido por el profesor José Luís Piñar Mañas y titulado «Protección de datos, transparencia, seguridad y mercado», con referencia DER2009-13184, de la convocatoria Proyectos de Investigación Fundamental no orientada del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Isaac Martín Delgado es profesor contratado doctor de Derecho Administrativo en la misma Universidad, y ha redactado los capítulos tercero y cuarto.

Ambos queremos agradecer a los profesores Ramón Parada Vázquez y Francisco Velasco Caballero su apoyo para hacer posible la publicación de este libro y a la Editorial Marcial Pons el cuidadoso trabajo de edición realizado. De igual modo, la labor de Eva Moreno —Subdirectora del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha— y de su equipo para facilitarnos el acceso a la documentación manejada en este libro ha sido fundamental.

Finalmente, damos gracias al profesor Luis Ortega Álvarez, tanto por acceder a prologar nuestro trabajo como, sobre todo, por la confianza intelectual y académica que siempre ha depositado en sus autores.

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO DE LA UE

Eva NIETO GARRIDO

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objeto estudiar el sistema de fuentes del Derecho Comunitario, lo que nos ofrecerá una idea de la madurez del sistema jurídico y del grado de evolución y formación del Derecho Administrativo europeo. Aunque en los orígenes de la Comunidad europea la diversidad de procedimientos de adopción de normas y la diversidad de los instrumentos jurídicos se percibían como factores que otorgaban flexibilidad y autonomía en el funcionamiento cotidiano de la Unión, actualmente se consideran factores causantes de la extrema complejidad de su sistema de fuentes y de su falta de transparencia, de la falta de seguridad jurídica y de la carencia de legitimidad democrática de las normas comunitarias. El Tratado de Lisboa introduce una reforma del sistema de fuentes de la UE en parte menos ambiciosa que aquella proyectada por el Tratado Constitucional, porque desaparece la nomenclatura de Ley y Ley europea, pero que es heredera de la proyectada, al acoger las directrices de reforma del sistema de fuentes de la UE propuestas por la Convención para el Futuro de Europa que fueron introducidas en el Tratado Constitucional¹.

¹ La Convención sobre el futuro de Europa concluyó sus trabajos de redacción del Tratado Constitucional el 10 de julio de 2003. Su web se mantiene abierta a efectos de consulta de la docu-

Debemos tener presente que la reforma del sistema de fuentes de la UE se ha guiado por tres directrices: la simplificación de los instrumentos normativos con el fin de que se apliquen los mismos tipos de normas en todas las políticas de la UE, lo que es posible gracias a la desaparición de la estructura de pilares, y que, además, exista correlación entre el autor de la medida y la fuerza vinculante de la misma; la democratización del sistema de fuentes con el incremento del papel del Parlamento Europeo, que participará no sólo en la producción de actos legislativos, sino también en el control de la aprobación de normas de desarrollo y de actos de ejecución de la legislación; y, finalmente, la introducción del principio de jerarquía normativa, que resulta esencial en el proceso de simplificación del sistema de fuentes, ya que permite, entre otros efectos, actos legislativos menos complejos centrados en regular los aspectos básicos de la materia, que dejan la regulación de los detalles técnicos a las normas de desarrollo y a los actos de ejecución de la legislación.

Teniendo en cuenta las tres directrices de la reforma del sistema de fuentes recogidas por el Tratado de Lisboa, este capítulo analiza, en primer lugar, la potestad e instrumentos normativos de la UE y los problemas que con el transcurso del tiempo se habían ido detectando. En segundo lugar, se estudia la simplificación del sistema de fuentes de la UE como parte de la transformación de la gobernanza europea, lo que nos permite establecer un paralelismo entre la transformación del Derecho Administrativo americano de los años sesenta y la transformación del Derecho Administrativo europeo contemporáneo. En tercer lugar, son objeto de análisis los instrumentos normativos propuestos por el Tratado de Lisboa, que es lo que se dejó en el camino y cómo queda configurado el sistema de fuentes de la UE después de la entrada en vigor del mismo. En cuarto lugar, analizamos algunos supuestos no afectados por el proceso de reforma del sistema de fuentes, en los que prevaleció finalmente el interés de los Estados miembros por controlar la regulación con mínima intervención del Parlamento Europeo. Por último, el capítulo finaliza con unas conclusiones sobre los logros de la simplificación del sistema de fuentes del Derecho de la UE por el Tratado de Lisboa, destacando los beneficios que, a mi juicio, lleva consigo la introducción del principio de jerarquía normativa.

II. POTESTAD E INSTRUMENTOS NORMATIVOS PREVIOS AL TRATADO DE LISBOA

En este epígrafe se analizan la potestad e instrumentos normativos previstos en los Tratados fundacionales, así como la utilización de otros instru-

mentación generada (<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES&Content>). Última consulta el 27 de enero de 2010.

mentos normativos que con el tiempo han ganado aceptación. Este análisis tiene por objeto poner de manifiesto las deficiencias del sistema de fuentes de la UE.

Como es sabido, la potestad normativa de la UE, al igual que el resto de potestades, se basa en la atribución de la misma por los Tratados fundacionales². La UE y cada Institución deben actuar dentro de los límites de las facultades conferidas por los Tratados. Para la adopción de cualquier acto normativo se requiere una habilitación previa contenida en los Tratados; es lo que se denomina la base jurídica. El objetivo de la base jurídica es garantizar el respeto a la distribución de potestades y competencias establecida por los Tratados entre las Instituciones de la UE³. Con carácter previo a la reforma que introduce el Tratado de Lisboa en el sistema de fuentes, la base jurídica solía indicar el autor y, a veces, el procedimiento que se debía utilizar para la adopción del acto normativo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la base jurídica no indicaba el tipo de norma, es decir, la forma de la norma —Directiva, Reglamento, etc.— que se debía utilizar.

En cuanto a la distribución de potestades y competencias entre las instituciones, es sabido que los Tratados fundacionales no establecieron un sistema de separación de poderes⁴. En este sentido, el poder judicial es el único que está atribuido en exclusiva a una institución. Sin embargo, el poder legislativo ha estado siempre compartido entre el Consejo, el Parlamento Europeo (como co-legislador, en algunos casos, o con una función consultiva en otros) y la Comisión, que tiene la prerrogativa de iniciativa legislativa exclusiva. La distribución de la potestad normativa entre las instituciones se basa en el principio de equilibrio institucional, que garantiza la participación en el proceso legislativo de todos los actores institucionales excepto el Tribunal de Justicia⁵. La legitimidad de las instituciones en el ejercicio de la

² El art. 5.1 TUE establece que «la delimitación de competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. [...]». El apartado segundo del mismo artículo establece que «en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

³ L. M. DÍEZ-PICAZO, *Constitutionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002, p. 181. Sobre el concepto de base legal, *ibid.*, pp. 173-176. *Vid.* también los Asuntos C-45/86 *Commission v. Council*; C-158/80 *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH et Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel*; C-300/89 *Comisión v. Consejo*; C-271/94 *Parlamento Europeo v. Consejo*; C-269/97 *Comisión v. Consejo*, y C-491/01 *British American Tobacco*, sobre la posibilidad de utilizar dos bases jurídicas.

⁴ El reparto de potestades y competencias entre las instituciones de la UE se rige por el principio de equilibrio institucional y no por el de separación de poderes, que es el aplicado con mayor o menor fortuna en los Estados miembros. El principio de equilibrio institucional lleva implícito que cada institución debe ejercer sus potestades con el debido respeto por las potestades atribuidas a otras instituciones y que cualquier infracción de este principio será penalizada con la nulidad de la medida adoptada. *Vid.* Asunto C-70/88 *European Parliament v. Council*, párrafo 21.

⁵ Sobre el principio de equilibrio institucional, *vid.* K. LENAERTS y A. VERHOEVEN, «Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance», en C. JOERGES y R. DEHOUSSE

potestad normativa se ha debatido durante mucho tiempo y en este sentido la Comisión es la institución en la posición más débil⁶. La mayoría de los autores justifican la atribución en exclusiva a la Comisión de la prerrogativa de iniciativa legislativa al señalar que esta institución representa los intereses de la Comunidad en el proceso legislativo o, si se prefiere, el interés comunitario, mientras que los Estados miembros representan cada uno su propio interés, de ahí que pretendan iniciativas sesgadas de acuerdo con sus propios intereses⁷. Además de la prerrogativa de iniciativa legislativa, a la Comisión le ha correspondido tradicionalmente la aprobación de normas de ejecución, aunque esto se determinaba caso por caso durante el proceso legislativo en función de la delegación que efectuaba el Consejo (art. 202 TCE)⁸.

(eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 35-49. A favor de una mayor participación en el proceso legislativo, no sólo institucional, se pronuncia S. SMISMANS, «Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven», *Good Governance in Europe's Integrated Market*, op. cit., pp. 89-108. Sobre el principio de equilibrio institucional como uno de los principios fundacionales de la Unión vid., F. G. JACOBS, «The Evolution of the European Legal Order», *CML Rev.*, núm. 41, 2004, pp. 310-312.

⁶ Esto forma parte de un debate más amplio sobre la legitimidad democrática de la Unión que no aborda este libro. Sobre el déficit democrático de la Unión puede consultarse, entre muchos otros, R. BELLAMY y D. CASTIGLIONE, «Democracy, Sovereignty and the Constitution of the Europe Union: The Republican Alternative to Liberalism», en Z. BANKOWSKI y A. SCOTT (eds.), *The European Union and its Order: The Legal Theory of European Integration*, Blackwell Publishers, Oxford, 2000, pp. 169-190.

⁷ Vid. P. CRAIG, «Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment», en P. CRAIG y C. HARLOW (eds.), *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, 1998, pp. 48-49. También, K. LENAERTS y A. VERHOEVEN en «Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance», op. cit., pp. 70-71.

⁸ El art. 202 TCE estableció que el Consejo atribuiría a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adoptase, las competencias de ejecución de las normas que éste estableciese, sometiendo el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones, o bien que el Consejo podría asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. La Comisión nunca escondió sus deseos de eliminar el sistema de escrutinio que pesaba sobre ella en la ejecución o implementación de las normas del Consejo, ya que los procedimientos de Comitología se consideraban por la propia Comisión innecesariamente engorrosos. «Aunque las fórmulas de control de la Comisión se introdujeron a fin de permitir al Consejo atribuir con mayor frecuencia funciones normativas de tercer nivel a la Comisión y, por tanto, en aras de la simplificación, a menudo se afirma que con el tiempo se han transformado en un factor de complejidad», *Los instrumentos jurídicos: sistema actual. CONV 162/02, de 13 junio*, pp. 15-16. De acuerdo con el citado documento, en el año 2000 unos 1.742 actos del Consejo fueron referidos a los Comités.

El Comité de reglamentación fue considerado por la Comisión como una pesada interferencia en sus poderes de implementación. Una visión que compartía el Parlamento Europeo, que consideraba el sistema como una indebida restricción de los poderes normativos de la Comisión y un sistema que reduce el papel del Parlamento Europeo en el control de la ejecución de los actos adoptados por el procedimiento de codecisión. Sobre el tema, vid. R. DEHOUSSE, «Misfits: EU Law and the Transformation of EU Governance», en C. JOERGES y R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 212-213.

La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 (1999/468/CE), modificada por la Decisión 2006/512/CE, de 17 de julio, que establece los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión en uso de las facultades conferidas por el art. 202 TCE, comúnmente conocida como Decisión de la Comitología, estableció diversos Comités (Comité consultivo, de gestión, y de reglamentación) que supervisan las medidas adoptadas por la Comisión en ejercicio de sus poderes dependiendo de la naturaleza de la medida a través de los procedimientos

Además, el TCE no distinguía entre la potestad de adoptar *normas* de ejecución de los actos legislativos y la potestad de adoptar *actos* ejecutivos de los actos legislativos. En ambos casos se utilizaba el término «implementación o ejecución»⁹. Ahora bien, la utilización de *actos* de ejecución que reflejasen decisiones políticas básicas, como si de normas generales se tratase, fue objeto de críticas debido a su falta de legitimidad democrática¹⁰. A pesar de que el Tratado Constitucional hizo una clara distinción entre actos legislativos y actos ejecutivos, el criterio utilizado para determinar la aprobación de un acto legislativo no quedaba siempre claro. Es decir, en ocasiones parecía que los actos legislativos debían utilizarse cuando se trataba de regular las opciones políticas básicas dentro de una materia, pero, en otros momentos, parecía que los actos legislativos se reservaban, a diferencia de los actos de ejecución de éstos, para la regulación de materias que podían afectar a derechos fundamentales. Como veremos más adelante, la situación tampoco mejora con la regulación adoptada por el Tratado de Lisboa.

En resumen, la variedad y complejidad de los procesos de toma de decisiones debido en parte al requisito de la base jurídica, fue criticado por su falta de pedigrí democrático y su inadecuación a una Unión Europea en constante crecimiento¹¹. Algunos autores han explicado esta complejidad con referencia a la originalidad de la integración del sistema y la falta de validez de los modelos existentes¹². No obstante, si bien el proceso de toma de decisiones ha evolucionado dando un papel cada vez más importante al Parlamento Europeo, la democratización y simplificación del mismo hacía necesario el establecimiento de un procedimiento legislativo común para la adopción de actos normativos de carácter legislativo. Con carácter previo a la reforma introducida por el Tratado de Lisboa no había uno, sino varios procedimientos legislativos básicos, y la adopción de un determinado procedimiento no se basaba en ninguna lógica del sistema, sino que parecía depender de la negociación diplomática en cada asunto. En el primer pilar o pilar comunitario fueron identificados nueve procedimientos en función del sistema de votación en el Consejo y de la participación en los mismos

consultivo, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia. Los proyectos de reforma del sistema de fuentes de la Unión propuestos por el Tratado Constitucional y por el Tratado de Lisboa pretendían acabar con el sistema de la Comitología y, en el primer caso, que fuesen las leyes europeas o leyes marco europeas las que estableciesen los mecanismos de control a utilizar por el Consejo y por el Parlamento Europeo para supervisar el desarrollo de sus actos legislativos (art. I-36.2 del Tratado Constitucional). En otro epígrafe veremos cómo queda configurado el sistema con la reforma que introduce el Tratado de Lisboa.

⁹ Los arts. 202 y 211 TCE utilizaban en ambos casos el término «ejecución».

¹⁰ K. LENAERTS y M. DESOMER, «Simplification of the Union's Instruments», en B. DE WITTE (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty of the European Union*, EUI, Robert Schuman Centre, Florence, 2003, p. 108.

¹¹ L. M. DíEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, op. cit., p. 181.

¹² R. BIEBER y I. SALOMÉ, «Hierarchy of norms in European Law», *CML Rev*, núm. 33, 1996, pp. 223-225.

del Parlamento Europeo¹³. Esta diversidad fue vista como un obstáculo para la deseada transparencia en el proceso legislativo y, en definitiva, para la democratización de la Unión¹⁴.

Conscientes del oscurantismo y falta de transparencia reinante en el procedimiento de adopción de las normas europeas, el Grupo de Trabajo IX —constituido por la Convención sobre el Futuro de Europa para la simplificación del sistema de fuentes del Derecho del Tratado Constitucional— propuso la simplificación de los procedimientos legislativos y la adopción del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, con sesiones públicas que cumpliesen el principio de transparencia en la gobernanza europea¹⁵. La elección de este procedimiento como el procedimiento legislativo ordinario en los distintos proyectos de reforma de los Tratados y, finalmente, su adopción por el Tratado de Lisboa, nos parece en principio un acierto, aunque hay que tener en cuenta que tiene muchas excepciones y que existen materias en las que no se va a utilizar (la política de la competencia, ayudas estatales, etc.)¹⁶.

Con respecto a los instrumentos normativos, el art. 249 del TCE enumeraba los instrumentos jurídicos clásicos (Reglamento, Directiva, Decisión, Recomendación y Dictamen), así como la descripción de su alcance, de su fuerza normativa y de su exigibilidad judicial. Sin embargo, esta disposición no nos daba ninguna indicación de a qué institución correspondía adoptar la medida ni del procedimiento que se debía utilizar para su adopción¹⁷. Por otra parte, el art. 249 del TCE no decía nada sobre la naturaleza de la medida (ejecutiva o legislativa). A falta de disposición expresa que estableciese una jerarquía entre los instrumentos normativos, el orden de prioridad entre ellos debía ser establecido por el reglamento o la directiva fundacional de la política comunitaria determinada. Otras normas podían ser utilizadas para regular esta política e incluso se podía utilizar el mismo instrumento jurídico, es decir, el mismo tipo de norma que servía de cabecera para la regulación europea de esa política. Las normas fundacionales o de introducción

¹³ Mayoría cualificada con codecisión, mayoría cualificada con cooperación (aunque sea residual), mayoría cualificada con dictamen favorable, mayoría cualificada con dictamen simple, mayoría cualificada sin intervención del Parlamento, unanimidad con codecisión, unanimidad con dictamen conforme, unanimidad con dictamen simple, unanimidad sin participación del Parlamento (CONV 162/02, p. 11). El Informe Final sobre Simplificación mencionaba treinta procedimientos en general (teniendo en cuenta los tres pilares) que podían ser reducidos a cinco y sobre los cuales el Grupo de Trabajo IX trabajó para hacer su propuesta a la Convención (*Informe Final del Grupo de Trabajo IX sobre Simplificación*, CONV 424/02, de 29 de noviembre, pp. 13-14).

¹⁴ *Vid.* el siguiente epígrafe.

¹⁵ En el Informe el Grupo de Trabajo IX propuso algunas modificaciones del procedimiento de codecisión con carácter previo a su adopción como procedimiento legislativo ordinario. *Vid.* CONV 424/02, cit., pp. 14-15.

¹⁶ *Vid.* más abajo, epígrafe V.

¹⁷ Los autores podían ser el Consejo, el Consejo junto con el Parlamento Europeo y la Comisión.

de una política podían ser, por ejemplo, una directiva o un reglamento y el mismo instrumento jurídico era utilizado posteriormente para su desarrollo o complitud¹⁸.

De hecho, numerosas normas desarrollaron en cada política comunitaria la clasificación originaria del art. 249 del TCE, a veces utilizando los mismos términos previstos en el art. 249 del TCE pero con características diferentes y, otras, utilizando algunos instrumentos de dudosa naturaleza jurídica, que ganaron aceptación con su uso¹⁹. No nos referimos a normas en materia de política exterior y de seguridad común o en materia de cooperación policial y judicial en materia penal²⁰, sino, por ejemplo, a normas del primer pilar como las directrices de coordinación económica en la política de empleo y los programas marco en materia medioambiental. Además de los citados, en el sistema de fuentes de la UE es posible encontrar otros instrumentos normativos con diverso valor jurídico; por ejemplo, los acuerdos interinstitucionales, las conclusiones, las resoluciones y las conclusiones del Consejo, las declaraciones por los Estados miembros y las declaraciones de las instituciones, etc. La falta de definición en los Tratados del alcance normativo y la fuerza de obligar de algunos de estos instrumentos contribuyó a la sensación de ausencia de transparencia y de falta de seguridad jurídica en el funcionamiento de la Unión²¹. En definitiva, la falta de precisión en los Tratados del alcance normativo y la fuerza de obligar de los instrumentos jurídicos ofrecía una sensación de inmadurez del sistema jurídico de la Unión.

A esto hay que añadir que, incluso dentro de los instrumentos enumerados por el art. 249 TCE, es interesante observar cómo su significado y efectos no eran siempre los mismos. Uno de los casos más interesantes es el de la Decisión. El art. 249 definía la decisión como «obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios». Sin embargo, en la práctica encontramos decisiones sin destinatarios, de carácter normativo y de alcance general, aprobadas de conformidad con el procedimiento establecido por el art. 251 del TCE y publicadas en el *Diario Oficial*, como la Decisión sobre la Comitología²²,

¹⁸ Vid. P. CRAIG y G. BÚRCA, *Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 112.

¹⁹ Tales como las orientaciones generales, códigos de conducta o declaraciones del Consejo y de la Presidencia de la Unión. Vid. CONV 162/02, cit., p. 4.

²⁰ Los arts. 12 y 34 del TUE hacían referencia a principios y orientaciones generales, estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes, decisiones marco y convenios. Además, el art. 17 del mismo TUE se refería a «decisiones» con un significado distinto del que figuraba en el art. 249 TCE, y asimismo han sido aceptados otros instrumentos como directrices, códigos de conducta y declaraciones del Consejo y de la Presidencia de la Unión.

²¹ Vid. K. LENAERTS y M. DESOMER, «Simplification of the Union's Instruments», *op. cit.*, p. 108.

²² Decisión del Consejo 99/468/CE, de 28 de junio, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Decisión que fue modificada por la Decisión 2006/512/CE, de 17 de julio.

la Decisión de Recursos de la Comunidad²³ o la Decisión sobre el programa Sócrates²⁴.

Algo similar ocurrió con el Reglamento. De acuerdo con el art. 249 del TCE, «un reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Sin embargo, en el ámbito agrícola, por ejemplo, es posible encontrar normas que afectan sólo a un grupo muy pequeño de personas y están operativas sólo para un corto periodo de tiempo.

El uso de los reglamentos como actos administrativos y el uso de decisiones como normas de alcance general, sin un destinatario concreto, ha tenido dos consecuencias: en primer lugar, cuando el reglamento se utilizaba como un acto ejecutivo, su contenido solía ser demasiado detallado, su procedimiento de adopción era más lento y sus disposiciones menos flexibles para adaptarse a los futuros cambios de un sector variable como el económico. En segundo lugar, como las disposiciones de un reglamento son de aplicación directa a los Estados miembros y a los particulares sin que los Estados miembros tengan que adoptar normas de transposición, las medidas que introducía eran inmunes frente a posibles recursos de anulación de los particulares (ya fueran personas físicas o jurídicas). Como sabemos, el art. 230.4 TCE exigía que los particulares resultasen directa e individualmente afectados por la medida que introducía el reglamento para reconocerles legitimidad en el recurso de anulación²⁵.

En conclusión, cuando el Grupo de Trabajo IX inició el análisis del sistema de fuentes de la UE con el objeto de proponer los cambios a introducir por el Tratado Constitucional, se encontró con un sistema normativo en el que, por un lado, no existían vínculos entre el autor de la medida y el procedimiento para su aprobación y, por el otro, no había vínculos entre el autor, el procedimiento de adopción de la medida normativa y la naturaleza de la misma (legislativa, de desarrollo normativo o acto de ejecución). Como señalamos en la introducción de este capítulo, aunque la diversidad de los procedimientos y de los instrumentos jurídicos pudiesen ser percibidos en los orígenes de la Comunidad europea como factores que otorgaban flexibilidad y autonomía en el funcionamiento cotidiano de la Unión, en estos últimos años eran percibidos como factores causantes de la extrema complejidad y de la falta de transparencia, de la falta de seguridad jurídica y de la carencia de legitimidad democrática de la medida normativa adoptada. La necesidad de simplificar y democratizar el sistema de fuentes de la Unión llevó al Gru-

²³ Decisión del Consejo 2000/597/CE (Euratom), de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas.

²⁴ Decisión núm. 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por la que se crea el programa de acción comunitario Sócrates.

²⁵ *Vid.* el capítulo quinto de este trabajo.

po de Trabajo IX a proponer la introducción del principio de la jerarquía de las normas, la vinculación de la forma del acto y su ámbito de aplicación con el procedimiento para su aprobación y el establecimiento de una distinción clara entre actos legislativos y de ejecución. En epígrafes posteriores veremos cómo se plasman estas propuestas en la reforma del sistema de fuentes de la UE que introduce el Tratado de Lisboa.

III. LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA UNIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNANZA EUROPEA: EFECTOS SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

El objetivo de este epígrafe es poner de manifiesto cómo la simplificación de los instrumentos normativos de la UE forma parte de un proceso más amplio como es la transformación de la gobernanza europea y cómo este proceso presenta similitudes, a mi juicio, relevantes con la transformación del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos en las décadas de los sesenta y setenta. Del análisis —aunque sea sumario— de la experiencia americana podemos sacar conclusiones que nos guíen en el proceso de transformación de la gobernanza europea.

Debemos comenzar destacando que el debate sobre la simplificación del sistema normativo de la UE a través de la introducción del principio de la jerarquía de las normas se ha planteado en varias ocasiones. El art. 202 del TCE fue introducido por el Acta Única Europea con el fin de evitar que el legislador tuviese una producción normativa excesivamente técnica y detallada. No obstante, a pesar de las posibilidades de delegación que ofreció el art. 202 TCE, la legislación comunitaria se seguía considerando demasiado técnica y detallada. En distintas Conferencias Intergubernamentales se debatió la introducción del principio de jerarquía normativa que permitiese al legislador concentrarse en la aprobación de la legislación primaria, dejando los detalles y las cuestiones técnicas para la legislación de desarrollo. Por ejemplo, en la CIG de Maastricht, Italia y la Comisión propusieron la introducción de una jerarquía de las normas en la que los instrumentos clasificados como «ley» fuesen los aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo en la parte superior de la pirámide normativa, dejando la aprobación de los reglamentos y de las decisiones de desarrollo y de ejecución a la Comisión²⁶. En esa ocasión, el procedimiento de codecisión fue introducido en el Tratado de la Unión Europea, pero se pospuso la introducción del principio de jerarquía normativa.

²⁶ CONV 162/02, cit., p. 14.