

EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LA UNIÓN
EUROPEA DESPUÉS DE LA SENTENCIA DEL TJUE
DE 14 DE ABRIL DE 2015, C-409/13, CONSEJO/
COMISIÓN

MARTA ORTEGA GÓMEZ¹

Revista de Derecho Comunitario Europeo
ISSN-L 1138-4026, núm. 52, Madrid, septiembre/diciembre (2015), pp. 1037-1056
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.07>

Cómo citar/Citation

Ortega Gómez, M. (2015). El equilibrio institucional en la Unión Europea después de la sentencia del TJUE de 14 de abril de 2015. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 1037-1056.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.07>

Resumen

El presente comentario examina la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 14 de abril de 2015. La sentencia resuelve el recurso de anulación planteado por el Consejo de la Unión contra la Comisión Europea, en concreto, contra la decisión de esta última de retirar una propuesta legislativa en la fase de primera lectura del procedimiento legislativo ordinario. La sentencia reconoce el derecho de la Comisión a retirar su propuesta en la fase de primera lectura del procedimiento legislativo ordinario. Como consecuencia de ello refuerza la posición de la Comisión frente al Parlamento Europeo y al Consejo.

¹ Profesora titular de Derecho Internacional Público-Derecho Comunitario Europeo, Universidad de Barcelona.

Palabras clave

Comisión Europea; Consejo de la Unión; Parlamento Europeo; equilibrio institucional; procedimiento legislativo ordinario.

INSTITUTIONAL BALANCE IN THE EUROPEAN UNION AFTER THE CJEU'S DECISION OF 14TH APRIL 2015 IN CASE C-409/13, COUNCIL/ COMMISSION**Abstract**

The present article examines the ruling issued by European Court of Justice on 14th April 2015. This decision rules the action for annulment initiated by the Council of the European Union against the European Commission referred to Commission's decision to withdraw a proposal within the framework of the first reading stage of the ordinary legislative procedure. The ruling recognizes the right of the Commission to withdraw its proposal. This pronouncement reinforces the position of the Commission face to the Council of the European Union and the European Parliament.

Key words

European Commission; Council of the European Union; European Parliament; Institutional Balance; Ordinary Legislative Procedure.

L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS L'UNION EUROPÉENNE APRÈS LA DÉCISION DE LA CJUE DU 14 AVRIL DE 2015 SUR L'AFFAIRE C-409/13, CONSEIL/COMMISSION**Résumé**

L'article analyse la décision de la Cour de justice de l'Union européenne que celle-ci a adoptée le 14 avril de 2015. Cette décision fait référence à l'action de nullité que le Conseil de l'Union Européenne a initiée contre la décision de la Commission de retirer une proposition législative dans le cadre de la première phase de la procédure législative ordinaire. Ce jugement de la Cour renforce la position de la Commission face au Conseil et au Parlement européenne, malgré les changements que le Traité de Lisbonne a introduit et qui sont clairement favorables aux États Membres de l'Union.

Mots clés

Commission Européenne; Conseil de l'Union Européenne; Parlement Européen; Equilibre Institutionnel; Procédure Législative Ordinaire.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. RECURSO DE ANULACIÓN DEL CONSEJO CONTRA LA DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE RETIRAR SU PROPUESTA. III. LA FACULTAD DE LA COMISIÓN DE RETIRAR SUS PROPUESTAS EN LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL: 1. Fundamento y condiciones de su ejercicio; 2. La cuestión de la motivación de la decisión de retirar una propuesta. IV. EL DERECHO DE LA COMISIÓN A RETIRAR SU PROPUESTA EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 14 DE ABRIL DE 2015: 1. Un derecho indisociable del derecho de iniciativa de la Comisión; 2. El motivo de la desnaturalización de la propuesta como motivo que justifica su retirada por la Comisión. V. UNA APUESTA CLARA A FAVOR DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL MÉTODO COMUNITARIO: 1. Recuperación del método comunitario; 2. El derecho a retirar una propuesta como prerrogativa general; 3. Discrecionalidad de la Comisión; 4. Momento oportuno para el ejercicio del derecho a retirar una propuesta; 5. Posible veto o bloqueo del procedimiento legislativo. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 14 de abril de 2015² en la que el tribunal europeo examina la legalidad de una decisión de la Comisión cuyo objeto consiste en retirar (dentro de la fase de primera lectura del procedimiento legislativo ordinario) una propuesta legislativa³ dirigida al Consejo de la Unión y al

² 409/13, EU:C:2015:217.

³ En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la posibilidad de retirada solo aparece de forma incidental. Así sucede en el asunto Fédiol, en el que la Comisión decidió paralizar un procedimiento antisubvención puesto que consideró que la imposición de esta medida no era necesaria. En su sentencia, el TJUE consideró que este hecho quedaba encuadrado en la discrecionalidad de la Comisión para valorar si existe o no un perjuicio para el interés general de la entonces Comunidad Económica Europea. «En este caso, la Comisión consideró que los intereses de la Comunidad no justificaban la adopción de medidas proteccionistas puesto que el Gobierno de Brasil había retirado las concesiones financieras en cuestión durante el periodo de referencia, lo que prácticamente constituía la suma completa del subsidio que había causado el perjuicio sufrido por la industria afectada. Esa consideración no excedía

Parlamento Europeo. Así, la sentencia, dictada por la Gran Sala del TJUE, resuelve el recurso de anulación presentado por el Consejo de la Unión contra la decisión de la Comisión de 8 de mayo de 2013⁴ que retira la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales para la concesión de ayuda macrofinanciera a terceros países. Junto al Consejo, diez Estados miembros de la UE intervienen como partes coadyuvantes apoyando el recurso contra el acto de retirada, entre ellos, los cinco *grandes*: Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España.

No cabe duda de la relevancia de este pronunciamiento del TJUE en el que se ponen de relieve, de modo especial, dos cuestiones. En primer lugar, destaca el que el TJUE afirme la existencia del derecho de la Comisión a retirar una iniciativa en la fase de primera lectura del procedimiento legislativo ordinario, derecho cuya vigencia había sido reivindicada por la Comisión Europea a partir de los años setenta del siglo xx⁵. Lo llamativo del reconocimiento de tal derecho radica en que ni el Tratado de la Unión Europea (TUE) ni el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reconocen la existencia del mismo⁶. En la práctica institucional, se plantea concretamente

los poderes conferidos a la Comisión por el art. 9.1 del Reglamento 2176/84 y por tanto no puede ser visto como constitutiva de una desviación de poderes». Sentencia Fédol/Comisión (EU:188/85:C:1988:400).

En la práctica, la Comisión había hecho uso de este derecho raras veces, por última vez antes de la decisión cuestionada, en 1994: Marta ORTEGA GÓMEZ, *La Comisión Europea y el Gobierno de la Unión*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 60. En el presente asunto, la Comisión afirma haber hecho uso del derecho de retirada con anterioridad: «entre 1977 y 1994, en los raros casos en que no fue posible lograr una solución conforme al Derecho de la Unión, retiró sus propuestas legislativas por el motivo de que el legislador se proponía adoptar un acto que hubiese desnaturalizado su propuesta, hubiese perjudicado gravemente el equilibrio institucional o hubiese entrañado una ilegalidad manifiesta», nota 21 de las conclusiones del abogado general.

⁴ COM (2011/0396) final-2011/0176 (COD), JO C/2011/264/7.

⁵ La Comisión venía defendiendo la existencia de este derecho desde la década de los setenta del siglo xx, frente a Consejo y Parlamento, de acuerdo con Paolo PONZANO, Costanza HERMANIN y Daniela CORONA, «The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?», *Notre Europe*, 89, pp. 9-11. Por su parte, Jean Paul JACQUÉ describe esta cuestión como una manzana de la discordia entre Comisión y Consejo: «Le droit pour la Commission de retirer un proposition législative. A propos de l'arrêt du 14 avril 2015 (C-409/13)», Free Group Eu, <http://free-group.eu/2015/04/21/j-p-jacque-le-droit-pour-la-commission-de-retirer-une-proposition-legislative-a-propos-de-larret-du-14-avril-2015-c%E2%80%9140913/>.

⁶ El art. 17 TUE dedicado a las funciones de la Comisión no menciona esta prerrogativa. Y los arts. 293 y 294 TFUE, que regulan el procedimiento legislativo ordinario, tampoco mencionan esta posibilidad.

si la Comisión recién investida tiene derecho a retirar propuestas legislativas adoptadas por el colegio anterior⁷. El otro extremo importante que la sentencia trata se refiere a los límites existentes al ejercicio del derecho a retirar una propuesta, límites relativos a que los motivos alegados por la Comisión para justificar la retirada de una propuesta en la fase de primera lectura deben estar respaldados por hechos convincentes⁸ en caso de desacuerdo entre la Comisión, de un lado, y el Parlamento y el Consejo, de otro.

Como se verá en las páginas siguientes, el reconocimiento por el TJUE del derecho de la Comisión a retirar su propuesta corresponde a una concepción extensiva del poder de propuesta de la Comisión⁹. De hecho, esta sentencia zanja un viejo debate institucional entre Comisión y Consejo¹⁰ e incide en las relaciones de poder entre Comisión, de un lado, y Consejo y Parlamento, de otro, para reforzar el papel de la Comisión en el procedimiento legislativo europeo. En efecto, el Consejo pierde este contencioso institucional (o constitucional, según el calificativo que el abogado general Nilo Jääskinen utiliza en sus conclusiones¹¹) frente a la Comisión puesto que la tesis de partida del Consejo pasa por negar este derecho entendido como un derecho general y aceptar su ejercicio en circunstancias muy específicas. Por su parte, la Comisión encuentra un firme respaldo a su papel como institución garante del interés general dotada de un derecho cuasiexclusivo de iniciativa legislativa en

⁷ La Comisión Juncker adoptó la decisión de retirar setenta y tres propuestas de directiva para la creación de una economía circular el 22 de enero de 2015. Esto supone que, de acuerdo con el programa de trabajo de la Comisión, se propondrán veintitrés nuevas iniciativas: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4567_es.htm

⁸ Apartado 76 de la sentencia.

⁹ Los estudios doctrinales que se citan a continuación están dedicados al derecho de propuesta de la Comisión Europea: Oriol COSTA, Renaud DEHOUSSE, Anna TRAKALOVA, «La codécision et les “accords précoces”: Progrès ou détournement de la procédure législative?», *Notre Europe*, 2011; Marta ORTEGA GÓMEZ, *La Comisión Europea y el Gobierno de la Unión*, op. cit., pp. 53-71. Paolo PONZANO, Costanza HERMANIN y Daniele. CORONA, *The Power of Initiative of the European Commission.. op. cit.*; Anne RASMUSSEN, «The Role of the European Commission in Co-decision. A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage», *EIOP*, 2003, p. 3 (eiop.or.at/eiop/pdf/2003-010.pdf). Antonio VITORINO y Michel BARNIER, «Le droit d’initiative de la Commission», *Contribución presentada a la Convención Europea sobre el Futuro de Europa*, Bruselas, 3 de septiembre de 2002, CONV. 230/02, p. 4.

¹⁰ Tal y como observa Pieter Jan KUIJPER (<https://acelg.blogactiv.eu/2015/06/01/commissions-right-of-withdrawal-of-proposals-curtailment-of-the-commissions-right-or-acceptance-by-the-court-of-the-commissions-long-standing-position/>).

¹¹ EU:C:2014:409/13, 2470, punto 1 de las conclusiones.

la Unión Europea¹². Y es que, a partir de este pronunciamiento, queda claro que la propuesta de la Comisión no admite cambios por parte del Parlamento y del Consejo que tengan el efecto de desnaturalizarla.

Cabe añadir por otra parte que este pronunciamiento tiene implicaciones que van ciertamente más allá de la definición y de la determinación del alcance del derecho de la Comisión a retirar su propuesta puesto que el poder que este derecho implica repercute, como veremos, en el conjunto del procedimiento legislativo¹³.

II. RECURSO DE ANULACIÓN DEL CONSEJO CONTRA LA DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE RETIRAR SU PROPUESTA

Mediante la propuesta que la Comisión decide finalmente retirar, la Comisión pretendía actualizar y aclarar los criterios de orientación de las operaciones de ayuda macrofinanciera de la UE, en concreto, los procedimientos y mecanismos adecuados para que la UE pueda garantizar que la ayuda macrofinanciera se pone con rapidez a disposición de los países beneficiarios, especialmente cuando las circunstancias de dificultad en la balanza de pagos reclaman una acción inmediata¹⁴.

Conforme a la propuesta (art.7.5), a la Comisión le hubiera correspondido, en el marco del procedimiento de ejecución, primero, aprobar la decisión de concesión de ayuda macrofinanciera con sujeción a los criterios establecidos en el Reglamento marco y, segundo, adoptar las condiciones financieras concretas que debieran aplicarse a la ayuda. Pero en contra de ello, el Consejo consideró que debía seguirse el procedimiento legislativo ordinario¹⁵, en el que Parlamento y Consejo tienen competencias decisorias exclusivas.

¹² Acerca del carácter cuasiexclusivo del derecho de iniciativa cabe citar: Marta ORTEGA GÓMEZ, *La Comisión.., op. cit.*, pp. 69-71.

¹³ Nótese que el procedimiento que se sigue respecto de la ejecución de otras formas de ayuda externa es el procedimiento de ejecución y no el procedimiento legislativo ordinario.

¹⁴ Apartado 8 de la sentencia.

¹⁵ Así, tras examinar la propuesta del reglamento marco, el Consejo adoptó una «orientación general» según la cual el procedimiento legislativo ordinario debía reemplazar la competencia de ejecución de la Comisión en el marco del art. 7 de la propuesta. Por su parte, el Parlamento resolvió el 24 de mayo de 2014 que, de acuerdo con el informe de la Comisión de Comercio Internacional, debía recurrirse al procedimiento de actos delegados para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera. El procedimiento legislativo delegado, introducido por el Tratado de Lisboa, se refiere a la adopción de actos delegados respecto de los

Tras diversas reuniones, con ocasión de una sexta reunión tripartita, Consejo y Parlamento llegaron a un acuerdo de principio sobre la sustitución de la competencia de ejecución de la Comisión por el procedimiento legislativo ordinario. A partir de aquí, el Colegio de Comisarios decide retirar la propuesta de Reglamento marco y el Consejo plantea recurso de anulación¹⁶ contra dicha decisión. Alega tres motivos: violación del principio de atribución de competencias del art. 13.2 TUE¹⁷ y del principio de equilibrio institucional¹⁸; violación

elementos llamados «no esenciales» previstos en las directivas, reglamentos y decisiones europeas. Así, un acto legislativo delega en la Comisión la competencia de completar o modificar determinados elementos no esenciales de la norma de base. Los actos delegados constituyen actos de carácter general que pueden ser revocados por el Consejo o el Parlamento. A diferencia de lo que sucede en el marco del procedimiento de ejecución (en el que el Parlamento no interviene), el Parlamento puede revocar o plantear objeciones a un acto delegado.

Con respecto a los actos delegados, el informe del Consejo Económico y Social afirma lo siguiente: «la aplicación del art. 290 del TFUE relativo a los actos delegados pone de relieve una realidad más compleja que el objetivo político declarado de legislar de forma más rápida y sencilla. En efecto, el carácter jurídico exacto de los actos delegados es poco claro, la interpretación de la noción de «medida no esencial» por parte del Tribunal de Justicia varía en función de los distintos ámbitos y la Comisión parece tener un amplio margen de maniobra, en la medida en que le corresponde proponer el alcance y la duración de la delegación. Sin embargo, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 5 de septiembre de 2012, decidió establecer lo que puede considerarse un límite material al poder de delegación: las cuestiones relativas a los derechos fundamentales de las personas. Comité Económico y Social, INT/65, «Legislar mejor: actos de ejecución y actos delegados. Documento Informativo de la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, ponente: J. Pegado Liz. Estrasburgo, 19.5.2015 COM (2015) 215 final. Sobre este asunto cabe asimismo hacer referencia a la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE».

¹⁶ Apartado 77 de la sentencia Consejo/ Comisión (409/13). Punto 23 de las conclusiones del abogado general.

¹⁷ Art. 13.2 TUE: «Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos».

¹⁸ La Sentencia Chernobil del Tribunal de Justicia sanciona este principio: Sentencia Parlamento/Consejo (77/80, EU:C:1990). Otras sentencias que contribuyen a la definición del mismo son: Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), p. 44; Meroni/Alta Autoridad (10/56, EU:C:1958:8), p. 82; Roquette/Consejo (138/79, EU:C:1980:249), apartados 33 y 34; Wybot/Faure (149/85, EU:C:1986:310),

del principio de cooperación leal formulado en el art. 13.2¹⁹; e incumplimiento de la obligación de motivación exigida por el art. 296.2 TFUE²⁰. La Comisión defiende la medida argumentando desnaturalización de la propuesta original por parte de Parlamento y Consejo. La idea de que la desnaturalización («dénaturation») de la propuesta justifica su retirada ha sido defendida de forma recurrente desde los servicios de la Comisión. En contra de ello, el Consejo afirma que la desnaturalización «solo es concebible cuando el legislador pretende alejarse del ámbito de aplicación, del objeto o de la finalidad de la propuesta»²¹, circunstancias que no concurren en este caso. Según el Consejo, la sustitución del procedimiento de ejecución por el procedimiento legislativo ordinario constituye un asunto de carácter meramente secundario e instrumental²². El TJUE no acepta esta consideración²³, al contrario, considera que el cambio propuesto desnaturaliza la propuesta inicial y justifica su retirada.

Parlamento/Consejo (133/06, EU:C:2008:257), apartado 57. En referencia al principio de equilibrio institucional, Araceli MANGAS MARTÍN afirma que «cada institución debe jugar su propio papel; cada una de ellas tiene competencias bien determinadas e importantes en sí mismas, pero en numerosos casos esas competencias están vinculadas a las de las restantes instituciones, por lo que la inacción, es decir, si no las ejercen, impide a las otras instituciones ejercer las suyas. Por ello, deben colaborar entre sí como una condición esencial de la dinámica institucional», en *La Constitución Europea*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, p. 96. Acerca de la estructura orgánica y el equilibrio institucional en la UE cabe citar asimismo a Paul CRAIG, «Institutions, Power and Institutional Balance», en Paul CRAIG y Grainne DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011, pp. 41-84; Blanca VILÀ REYES y Mar CAMPINS ERI-TJÀ, «Estructura orgánica», en Victoria ABELLÁN HONRUBIA y Blanca VILÀ COSTA (dirs.), Andreu OLESTI RAYO (coord.) *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 6ª ed., Ariel, Barcelona, 2011.

¹⁹ Esta disposición establece que «las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal». Fue introducida en el derecho de la Unión en virtud del Tratado de Lisboa.

²⁰ Conforme al art. 296.2 TFUE, «los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados». Una decisión de la Comisión que adolece de falta de motivación es nula conforme a la jurisprudencia del TJUE, *Commission/Sytraval y Brinks France* (C:367/95, EU:C:1998:1719).

²¹ Apartado 41 de la sentencia.

²² Apartado 52 de la sentencia (EU:C:409/2013).

²³ Punto 27 de las conclusiones (EU:C:409/2013).

III. LA FACULTAD DE LA COMISIÓN DE RETIRAR SU PROPUESTA EN LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

En su escrito de conclusiones de 18 de diciembre de 2014, el abogado general, Sr. Nilo Jääskinen, afirma la validez de la decisión litigiosa. Tras reconocer que la Comisión ostenta la facultad de retirar su propuesta, el abogado general se refiere al control por parte del TJUE de los motivos de fondo de la decisión litigiosa, control que, a su juicio, resulta pertinente respecto del acto definitivo pero no respecto del acto de retirada²⁴.

1. FUNDAMENTO Y CONDICIONES DE SU EJERCICIO

El abogado general identifica el derecho de la Comisión a retirar su propuesta como manifestación del derecho de propuesta y expresión del papel que los Tratados de la Unión atribuyen a la Comisión (art. 17 TUE) en su condición de representante del interés general en la Unión Europea²⁵. Frente a las tesis del Consejo encaminadas a demostrar que la Comisión carece de un derecho general a retirar su propuesta, el abogado general considera que «la Comisión no está llamada a expresarse solo como órgano que en el futuro ejecutará las disposiciones legislativas que adoptarán el Parlamento y el Consejo, sino en calidad de depositaria del interés general»²⁶. Esta misma idea aparece, aunque expresada en otros términos, en la sentencia del TJUE.

En esta línea de razonamiento el abogado general rebate la tesis defendida por el Consejo y por Alemania, según la cual una vez que el Parlamento y el Consejo han llegado a un acuerdo político dentro de la fase de primera lectura, la Comisión ya no tiene la posibilidad de ejercer sus prerrogativas con respecto a la propuesta legislativa, lo cual confirmaría su papel de «mediación al servicio del legislador»²⁷. Al contrario, según el abogado general, la

²⁴ *Ibid.*, punto 73.

²⁵ *Ibid.*, punto 48.

²⁶ *Ibid.*, punto 45. De su derecho de propuesta nace su derecho a retirarla, facultad que «puede [...] entenderse como una última manifestación del monopolio de la iniciativa legislativa de la Comisión», punto 48.

²⁷ *Ibid.*, punto 52. No es este precisamente el papel que el abogado general atribuye a la Comisión. Para el abogado general optar de entrada por un principio de preferencia dirigido a maximizar la participación del Parlamento en el proceso decisorio constituye una alteración del equilibrio institucional. Continúa afirmando más adelante que «nada de lo dispuesto en los arts. 293 TFUE y 294 TFUE permite respaldar la tesis de una preponderancia absoluta del entendimiento político, formal o informal, entre el Parlamento Europeo y el Consejo en detrimento del ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión en la fase de primera lectura».

Comisión tiene derecho a ejercer su facultad de retirar una propuesta durante toda la fase de primera lectura²⁸. Asimismo, afirma que «[...] Parece coherente reconocer a la Comisión la facultad, e incluso la obligación, de retirar su propuesta cuando pierda la convicción de que el acto de que se trata sigue respondiendo al interés general de la Unión»²⁹.

Estas y otras consideraciones conducen al abogado general a excluir que la Comisión haya actuado con extralimitación de sus competencias, vulnerando el equilibrio institucional y el principio de cooperación leal. Y es que el equilibrio institucional querido por el Tratado es, según se desprende de las Conclusiones del abogado general, justamente el que pasa porque la Comisión pueda ejercer su derecho a retirar la propuesta en cualquier momento de la fase de primera lectura.

2. LA CUESTIÓN DE LA MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN DE RETIRAR UNA PROPUESTA

El otro asunto al que el abogado general dedica gran atención se refiere a la motivación de la fundamentación de la decisión de retirada. Afirma que no es preciso que la decisión de retirada se atenga al deber de motivación dado que los motivos que subyacen a la adopción del acto tienen que ver con el control del acto definitivo en cuanto al fondo³⁰. Nótese que este planteamiento es difícilmente conciliable con el hecho de que la decisión de retirar la propuesta constituye un acto normativo atípico y de que por lo tanto debe cumplir con las exigencias de motivación propias de todos los actos normativos que adoptan las instituciones de la UE. No obstante lo cual el abogado general afirma que «la medida definitiva será la que esté viciada de ilegalidad» en el apartado 57 de sus conclusiones.

Para llegar a esta afirmación advierte que si se examinan los motivos de la decisión de retirada (propone como posibles motivos los siguientes: desnaturalización grave, acuerdo contrario al interés general, menoscabo grave del equilibrio institucional, ilegalidad manifiesta) ello puede conducir, en caso de que el TJUE fallara que no concurren estas circunstancias, a que continúe la tramitación del procedimiento legislativo, por lo que debería continuar, lo que menoscabaría el derecho a retirarla³¹. Sin embargo, esta tesis va en contra de que un acto intermedio, que como en este caso produce efectos jurídicos, esté sujeto al control de legalidad y cumpla con las exigencias de legalidad que

²⁸ *Ibid.*, punto 58.

²⁹ *Ibid.*, punto 64.

³⁰ Apartado 74 de la sentencia (EU:C:409/2013).

³¹ Punto 81 de las Conclusiones (C:409/2013)

establece el art. 263 TFUE. Así, la falta de motivación es un vicio de fondo puesto que conculca la exigencia de motivación del art. 296 TFUE para todos los actos normativos de la UE³². En consecuencia, no cabe un control de los motivos de la decisión de retirar una propuesta *a posteriori* que pasaría por el control de la validez del acto definitivamente adoptado, esto es, de un acto normativo nuevo y diferente a la decisión de retirar una propuesta y con un contenido jurídico distinto a partir de otra propuesta. Teniendo en cuenta lo que se indica, no cabe plantear ni parece posible eludir el control de los motivos de fondo de la decisión que condujo a la Comisión a retirar su propuesta. Esto es, en definitiva, lo que se desprende de la sentencia del TJUE, tal y como se expone a continuación.

IV. EL DERECHO DE LA COMISIÓN A RETIRAR SU PROPUESTA EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 14 DE ABRIL DE 2015

Al igual que el abogado general, el TJUE resuelve que la decisión objeto de recurso es perfectamente válida. No obstante, hay diferencias significativas en el razonamiento seguido por ambos. El TJUE configura el derecho de la Comisión a retirar su propuesta como manifestación del derecho de propuesta (hasta aquí coinciden) y, además (y a diferencia del abogado general), comprueba la concurrencia del motivo de desnaturalización que la Comisión alega como fundamento de su decisión. El TJUE delimita así las posibilidades de ejercicio de este derecho.

1. UN DERECHO INDISOCIABLE DEL DERECHO DE INICIATIVA DE LA COMISIÓN

El TJUE concibe el derecho de la Comisión a retirar su propuesta como indisociable del derecho de iniciativa, cuyo ejercicio tendrá lugar «si fuere necesario, siempre que el Consejo no se haya pronunciado aún»³³. De la sentencia se desprende que la Comisión puede ejercer este derecho antes de que el Consejo se pronuncie mediante su posición común y este es el límite que, si no se respetase, determinaría un ejercicio extemporáneo del mismo³⁴. El Consejo alega, como se ha indicado anteriormente, ausencia de un derecho

³² Acerca de las exigencias de motivación formal (externa) y en cuanto al fondo (interna) como requisitos de validez cabe citar a Sean VAN RAEPENSBUCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 3.ª ed., De Boeck-Larcier, Bruselas, 2001.

³³ Apdos. 96 y 74 de la sentencia (C:409/2013).

³⁴ *Ibid.*, apartado 74.

general e inexistencia de un derecho simétrico al derecho del Consejo de modificación de la propuesta³⁵. Frente a estos argumentos, el pronunciamiento del TJUE es escueto: en los apartados 70 a 74 de la sentencia afirma que la Comisión ostenta un derecho a retirar su propuesta que queda comprendido en su derecho de propuesta y que dicho derecho concuerda con su poder de adoptar iniciativas en el interés general. En razón de todo ello, el TJUE concluye que la Comisión no ha vulnerado el principio de reparto competencial ni el equilibrio institucional. El TJUE exige, eso sí, que el acto de retirada esté motivado en cumplimiento del art. 296 TFUE y que tenga lugar si es necesario³⁶.

El TJUE no va más allá de estas consideraciones respecto del derecho de la Comisión a retirar su propuesta. No entra en la caracterización del derecho, en concreto, en la cuestión relativa a si este derecho merece la consideración de general o no. Tampoco se pronuncia sobre la cuestión relativa a la discrecionalidad consustancial al ejercicio de esta facultad.

Por otra parte, el TJUE excluye que la Comisión haya vulnerado el principio de cooperación leal puesto que la Comisión advirtió de manera reiterada al Consejo y al Parlamento de la posibilidad de retirar su propuesta³⁷ y no retira la propuesta hasta que resulta indudable que Consejo y Parlamento proyectan modificar su propuesta en sentido contrario a los objetivos de la misma³⁸. A este respecto, el TJUE pone de manifiesto que la Comisión intentó aunar las posiciones de las tres instituciones para, manteniendo su propuesta, establecer mecanismos que aseguraran el control político y democrático del proceso de toma de decisiones de concesión de estas ayudas³⁹.

2. EL MOTIVO DE LA DESNATURALIZACIÓN DE LA PROPUESTA COMO MOTIVO QUE JUSTIFICA SU RETIRADA POR LA COMISIÓN

Conforme a la sentencia, la decisión de retirar una propuesta debe estar motivada de acuerdo con el art. 296 TFUE, si bien, no es necesario que la motivación quede expresada en la misma decisión, pudiendo desprenderse

³⁵ *Ibid.*, apartados 33 y 35.

³⁶ *Ibid.*, apartado 74.

³⁷ La Comisión mencionó la posibilidad de retirar su propuesta de Reglamento marco y los motivos de esa retirada en la cuarta reunión del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo de 26 de febrero de 2013 y en la quinta reunión tripartita de 27 de febrero de 2013 y en la sexta, advertencias que habían sido claramente comprendidas por el Consejo y el Parlamento.

³⁸ *Ibid.*, apartado 98.

³⁹ *Ibid.*, apartado 102.

del «contexto en que ésta fue adoptada»⁴⁰. Así, la decisión debe exponer al Parlamento y al Consejo los motivos de la misma, motivos que, en caso de desacuerdo, deben estar respaldados por hechos convincentes⁴¹. El TJUE considera que un acto lesivo está suficientemente motivado desde el momento en que se adopte en un contexto conocido por los interesados⁴², tal y como sucede en este caso a juicio del TJUE⁴³.

Precisado lo anterior, el TJUE pasa a considerar la concurrencia efectiva de los motivos alegados por la Comisión como motivos que pueden justificar la retirada de la propuesta⁴⁴. A este respecto concluye que los motivos alegados, en esencia, la desnaturalización de la propuesta inicial, están respaldados por los hechos también alegados por la Comisión⁴⁵. En efecto, la sustitución del procedimiento de ejecución por el procedimiento legislativo ordinario desnaturalizaba la propuesta puesto que impedía la agilización del proceso de adopción de estas ayudas⁴⁶, impidiendo además la coherencia de esta política con las demás políticas de la Unión en materia de ayuda exterior⁴⁷.

V. UNA APUESTA CLARA A FAVOR DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL MÉTODO COMUNITARIO

La sentencia del TJUE de 14 de abril de 2015 representa un hito importante para el derecho institucional y constitucional de la Unión al colmar una laguna del art. 17 TUE (establece las funciones de la Comisión Europea,

⁴⁰ Para el TJUE «una decisión cumple con la exigencia de motivación de acuerdo con el art. 296 TFUE de acuerdo con su tenor literal y teniendo en cuenta asimismo su contexto» (Consejo/Bamba C-417/11 P, EU: C: 2012:718, apartado 53).

⁴¹ C-409/2013, apartado 76.

⁴² *Ibid.*, apartado 79.

⁴³ En el presente asunto, la decisión impugnada no dice nada sobre los motivos de la misma, exceptuando una referencia al art. 293 TFUE; no obstante, la Comisión había declarado al Parlamento y al Consejo en las reuniones tripartitas que podría considerar la posibilidad de retirar su propuesta y que, como consecuencia de ello, el Consejo y el Parlamento habían sido debidamente informados de los motivos.

⁴⁴ C-409/2013, apartado 82.

⁴⁵ *Ibid.*, apartado 82.

⁴⁶ *Ibid.*, apartado 90.

⁴⁷ El TJUE rechaza la tesis del Consejo que ofrece un concepto restringido de desnaturalización que «solo es concebible cuando el legislador pretende alejarse del ámbito de aplicación, del objeto o de la finalidad de la propuesta» (apartado 41), hecho que no tendría lugar en este asunto dado el carácter secundario e instrumental de la decisión litigiosa (apartado 42).

incluido su derecho de iniciativa) así como de los arts. 293 TFUE y 294 TFUE que regulan el procedimiento legislativo ordinario y que no precisan el contenido exacto del derecho de propuesta de la Comisión ni los límites a la incorporación de enmiendas y modificaciones a la propuesta por Parlamento y Consejo⁴⁸.

1. RECUPERACIÓN DEL MÉTODO COMUNITARIO

La interpretación que el TJUE lleva a cabo, y que acaba de exponerse, refuerza la posición de la Comisión en el procedimiento legislativo ordinario, refuerza, en suma, el control que la Comisión ejerce a través de su propuesta sobre la posición del Consejo y el Parlamento y, lo que es más importante, afirma el control de la Comisión sobre el contenido del acto legislativo definitivo. En efecto, esta sentencia deja claro que no cabe cualquier enmienda o modificación de la propuesta y, debido a ello, el acto definitivo no podrá apartarse en exceso de la propuesta hasta el límite de desnaturalizarla, so pena de que la Comisión impida que el procedimiento avance. En cierto modo, termina así un cierto ninguneo de la Comisión que se ha producido a partir de la introducción del procedimiento llamado de codecisión en el Tratado de Maastricht y, sobre todo, a partir de su generalización con el nombre de procedimiento legislativo ordinario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009⁴⁹.

⁴⁸ Secretaría General del Consejo, *Guía del procedimiento legislativo ordinario*, octubre de 2010, p. 9. Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre las modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (DO 2007, C 145, p. 5); a partir de la lectura de los arts. 293 y 294 TFUE y teniendo en cuenta los dos documentos citados, que describen el procedimiento legislativo ordinario, queda claro que el Parlamento puede adoptar enmiendas a la propuesta, lo afirma expresamente el art. 294 TFUE y que a partir de ahí el Consejo puede adoptar o no las enmiendas que el Parlamento Europeo introduce. Paralelamente, el art. 293.1 TFUE exige la unanimidad en el Consejo como requisito para que este pueda introducir modificaciones en la propuesta. Para la aceptación de las enmiendas del Parlamento al Consejo le bastaría la mayoría cualificada. Queda claro, pues, que el Parlamento y el Consejo pueden introducir cambios respecto de la propuesta original.

⁴⁹ El Tratado de Lisboa no fue un buen tratado para la Comisión Europea. Responde a una lógica favorable al control estatal de los actos de la Unión. En este sentido cabe citar a Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los estados», *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, pp. 55-73. Andrés Sáenz revela un cambio de modelo con respecto al modelo original a partir del Tratado de Lisboa (*ibid.*, p. 55); y Juan Manuel FARAMIÑÁN

Cabe considerar que el silencio del original Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) respecto de la existencia de este derecho obedece a que, en efecto, este derecho no se contemplaba. Así, en el marco del procedimiento de consulta, la exigencia de unanimidad en el seno del Consejo como requisito para que este pudiese modificar la propuesta constituía una garantía dirigida a evitar al máximo la modificación de la propuesta. Quiere decirse que en el original TCEE la integridad de la propuesta de la Comisión estaba suficientemente salvaguardada. Pero es igualmente cierto que esta situación queda alterada a raíz de la introducción del procedimiento legislativo ordinario. En efecto, conforme a la práctica institucional que se ha seguido en el marco de dicho procedimiento, la propuesta de la Comisión queda en gran medida al albur de la capacidad negociadora de la Comisión frente a Consejo y Parlamento y a la posibilidad de que la Comisión alcance acuerdos precoces⁵⁰ en la fase de primera lectura para así evitar las fases de segunda y tercera lectura que pueden conducir a que, como se sabe, Parlamento y Consejo adopten un acuerdo y un acto legislativo distinto al establecido en la propuesta. Como puede verse, esta sentencia resulta claramente favorable a la existencia de un poder de iniciativa efectivo de la Comisión en la UE. La interpretación que el TJUE lleva a cabo del derecho de la Comisión a retirar su propuesta resulta ciertamente finalista pero no se puede negar su encaje en los fines y en el espíritu de los Tratados de la Unión y en el método comunitario⁵¹ y el equilibrio de fuerzas entre las instituciones de la UE originalmente establecido en el

GILBERT se refiere a un «modelo», el original «languideciente», en «El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 17, 2009, p. 8. Esta cuestión es asimismo objeto de análisis por Araceli MANGAS MARTÍN, «Europa a la medida de los Gobiernos», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 14, 2007. De la misma autora: «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, AEPDIRI/Iustel, Madrid, 2008, pp. 227-239. En general, acerca de los cambios que el Tratado de Lisboa supone para el sistema institucional de la Unión, cabe citar a Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, «Funcionamiento y novedades en el sistema institucional de la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) y el ejercicio por España de la Presidencia (enero-junio 2010)», *RJUAM*, núm. 21, 2010-I, pp. 101-132.

⁵⁰ Estos acuerdos son objeto de análisis en Oriol COSTA, Renaud DEHOUSSE y Anna TRAKALOVA, «La Codécision et les “accords précoces”. Progrès ou détournement de la procédure législative?», *Notre Europe*, 2010 (*notreeurope.eu*).

⁵¹ Paolo PONZANO, «Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique», *Revue des Affaires Européennes*, 2009-2010/1, pp. 27-35, p. 28 (<http://ddata.over blog.com/xxxxxyy/2/48/17/48/Fichiers pdf/Europe/Droit d’initiative de la Commission.pdf>).

derecho originario. El equilibrio entre lo estatal y lo supranacional ha significado desde la creación de las Comunidades la preeminencia del Consejo atenuada, básicamente, por el poder de propuesta de la Comisión. La dialéctica Consejo/Comisión, intereses particulares/interés general, quedaba resuelta en el Tratado de Roma de acuerdo con el método comunitario⁵² en el marco del cual el Consejo solo podía apartarse por acuerdo unánime de sus miembros de la propuesta de la Comisión adoptada en el interés general. Sin embargo, el procedimiento legislativo ordinario, tal y como se ha venido desarrollando hasta ahora, debilita a la Comisión, dado que a partir de los arts. 293 y 294 TFUE no se establecen límites a la capacidad de Consejo y Parlamento de adoptar un acuerdo que incorpore enmiendas que se alejen de la propuesta en la fase de segunda lectura del procedimiento legislativo ordinario⁵³. Y de ahí que el equilibrio institucional original quede alterado precisamente a raíz de la generalización de este procedimiento destinado principalmente a potenciar el papel del Parlamento Europeo en el sistema democrático europeo.

2. EL DERECHO A RETIRAR UNA PROPUESTA COMO PRERROGATIVA GENERAL

En su demanda, el Consejo afirma que la Comisión carece de un derecho general de retirada, alegación que el TJUE no trata expresamente en la sentencia⁵⁴. A este respecto, solo consta la afirmación del TJUE según la cual se trata de un derecho consustancial al derecho de propuesta. Entonces, cabría entender que este derecho puede ser tan general y tan frecuente como el derecho de propuesta, eso sí, con sujeción a límites que se especifican en la misma sentencia. Así, este derecho solo puede ejercerse si, primero, su ejercicio es necesario, y, segundo y relacionado con este criterio de necesidad, si concurre efectivamente un motivo que justifique la retirada⁵⁵. De hecho, el TJUE se muestra muy exigente en los términos expuestos a la hora de requerir la con-

⁵² Araceli MANGAS MARTÍN y Diego Javier LIÑÁN NOGUERAS describen este método como el «sistema de pesos y contrapesos... [que] se caracteriza por poner en juego muchos intereses y factores; genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres instituciones decisorias; no deja en manos de una persona ni tan siquiera de una Institución la responsabilidad de la decisión», en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2014, p. 169. Paolo PONZANO, «Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique», *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, p. 2.

⁵³ Con respecto a la erosión del poder de iniciativa legislativa de la Comisión cabe citar a Marta ORTEGA GÓMEZ, *La Comisión Europea ...*, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴ C-409/2013, apartado 35 de la sentencia.

⁵⁵ Apartado 74 de la sentencia.

currencia efectiva del motivo de desnaturalización, alegado por la Comisión, como motivo de la retirada⁵⁶. Por tanto, las posibilidades que la Comisión tiene de ejercer su derecho de motivación son limitadas y quedan circunscritas al supuesto de desnaturalización y, seguramente, a otros supuestos que el TJUE podría determinar en futuros litigios.

Queda claro en este sentido que la sentencia se refiere exclusivamente al motivo de desnaturalización sin mencionar otros. El abogado general si hace referencia a otros motivos posibles, además del de desnaturalización, en sus conclusiones: ilegalidad manifiesta, menoscabo grave del equilibrio institucional, vulneración del interés general⁵⁷. A partir de aquí, y dentro del concepto de ilegalidad manifiesta, cabría cualquier infracción del derecho. De aceptarse este supuesto, la Comisión ejercería un control cuasijudicial de los acuerdos políticos que pudieran alcanzar Consejo y Parlamento. Y en cuanto a reconocer la vulneración del interés general como causa justificativa de la retirada de la propuesta, es justamente la Comisión la encargada de dar contenido al interés general, concepto indeterminado que no admite una definición general. En todo caso, la motivación de la decisión de retirada está sujeta al control de legalidad por parte del TJUE. Queda por determinar si la «oportunidad política» puede considerarse como causa que justifique la retirada de propuestas adoptadas por la Comisión que cesa su mandato por parte de la nueva Comisión. A este respecto, debe reconocerse que parece difícil encontrar un principio general que ampare este motivo y de ahí que deba considerarse que la aceptación del mismo exigiría una modificación de los Tratados de la UE⁵⁸.

3. DISCRECIONALIDAD DE LA COMISIÓN

Ni el abogado general ni el Tribunal de Justicia se detienen en el examen del alcance de la discrecionalidad en el ejercicio de la facultad de la Comisión de retirar la propuesta. El abogado general considera preferible abordar la prerrogativa de la Comisión como una facultad y no como un derecho en los siguientes términos: «la existencia de tal facultad equivale, en mi opinión, a reconocer a la Comisión una competencia normativa de decidir retirar o

⁵⁶ En efecto, el TJUE debe examinar la concurrencia efectiva de motivación interna del acto litigioso puesto que el Consejo solicita su revisión. Al respecto, véase *supra* nota 40.

⁵⁷ Punto 81 de las conclusiones.

⁵⁸ Jean Paul JACQUÉ reconoce la dificultad de encajar este tipo de retirada de propuestas en la construcción del TJUE en «Le droit pour la Commission de retirer une proposition législative. A propos de l'arrêt du 14 avril 2015 (C409/13)», <http://free-group.eu/2015/04/21/j-p-jacque-le-droit-pour-la-commission-de-retirer-une-proposition-legislative-a-propos-de-larret-du-14-avril-2015-c%E2%80%99140913/>.

mantener su propuesta legislativa sin exigir el consentimiento, expreso o implícito, de las demás instituciones»⁵⁹. Afirmó incluso la existencia de una cierta obligación de retirada de la propuesta, lo que excluiría automáticamente la discrecionalidad en el ejercicio del derecho de retirada. Esa obligación podría estar implícita en la función esencial que los Tratados de la Unión atribuyen a la Comisión consistente en la representación del interés general. No obstante, debe indicarse que parece difícil que del derecho de propuesta pueda inferirse, sin un cambio en los Tratados de la UE, una obligación de retirada de la propuesta. En todo caso, de la sentencia se deduce que la Comisión ostenta una facultad discrecional para retirar una propuesta, de manera que la Comisión puede decidir no ejercer dicho derecho o ejercerlo, no siendo exigible su ejercicio, ni rechazable el ejercicio efectivo de dicha facultad⁶⁰, pero en este segundo supuesto, ello solo será posible si es necesario y si concurre un motivo como el de desnaturalización y si, por último, se respeta de manera efectiva el principio de cooperación leal.

4. MOMENTO OPORTUNO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LA COMISIÓN A RETIRAR UNA PROPUESTA

De acuerdo con la sentencia, el ejercicio de la facultad de retirada debe producirse antes de que el Consejo se pronuncie. De aquí cabe entender que su ejercicio debe producirse antes de que el Consejo adopte formalmente una posición común en la fase de primera lectura del procedimiento legislativo ordinario. Lo anterior concuerda con la tesis del abogado general relativa al protagonismo de la Comisión en la fase de primera lectura frente al protagonismo que adquieren Parlamento y Consejo en las fases de segunda y tercera lectura. abogado general y Tribunal coinciden en que la retirada deberá producirse en la fase de primera lectura. El reconocimiento de este límite temporal se apoya en el art. 293.2 TFUE que afirma lo siguiente: «en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión». Esta disposición es confusa porque afirma al mismo tiempo una cosa y la contraria. En efecto, primero afirma que la Comisión podrá modificar su propuesta en tanto que el Consejo no se haya pronunciado». Cabe entender que el pronunciamiento al que se refiere es la posición común en la fase de primera lectura.

⁵⁹ Nota 2 de las Conclusiones del abogado general, C-409/2013.

⁶⁰ En un sentido kelseniano, la Comisión actúa aquí fruto de una decisión libre, de una decisión no vinculada por el ordenamiento. Con respecto al concepto de discrecionalidad cabe citar a Isabel LIFANTE VIDAL, «Dos conceptos de discrecionalidad jurídica», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, 25, 1989, p. 9.

Segundo, afirma que la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conducen a la adopción de un acto de la Unión. Esta frase solo puede significar que el derecho de la Comisión a modificar su propuesta existe durante todo el procedimiento, es decir, hasta que este concluye en la fase de tercera lectura, lo que resulta a todas luces irreconciliable con el primer inciso. En todo caso, parece muy difícil encajar el tenor literal de este inciso con el equilibrio institucional resultante de los arts. 293 y 294 TFUE.

5. POSIBLE VETO O BLOQUEO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El TJUE niega expresamente que el derecho de retirada constituya un derecho de veto. Sin embargo, esta apreciación puede ser discutible porque su ejercicio implica *de facto* la paralización del procedimiento legislativo. Además, de esta paralización resulta que, *a posteriori*, será improbable y en todo caso inútil que Parlamento y Consejo intenten adoptar el mismo acuerdo político, el que condujo a la Comisión a ejercer su derecho de retirada. Por parte del Consejo y el Parlamento tampoco cabe una huida hacia delante, que pasaría porque ambas instituciones evitasen mostrar sus posiciones de fondo en la fase de primera lectura, para pasar así la fase de segunda lectura con el objeto de adoptar un acuerdo distinto en la fase de tercera lectura, fase a todas luces dominada por ambas instituciones de conformidad con el art. 294.9 a 294.14 TFUE. De llegar a producirse una situación como la descrita ello constituiría una flagrante violación del principio de cooperación leal. Gracias al derecho de la Comisión a retirar su propuesta, esta se erige en potencial árbitro del procedimiento (y no en mediador como pretendía el Consejo), de forma que si las advertencias realizadas en el marco de la negociación política orientadas para satisfacer el interés general no son atendidas por el Consejo y el Parlamento, la Comisión puede impedir que el procedimiento continúe.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En la sentencia de 14 de abril de 2015 el TJUE afirma un derecho, el derecho de la Comisión a retirar su propuesta, que no está reconocido en los Tratados de la UE. El reconocimiento del mismo como facultad comprendida en el derecho de iniciativa de la Comisión por parte del TJUE coloca a la Comisión en una posición de control de la adecuación del contenido de la legislación de la UE a la esencia de la propuesta original. Esta sentencia cubre la indefinición de los Tratados de la Unión sobre los límites existentes para la alteración del contenido de la propuesta por parte del Consejo y el Parlamento en la fase de primera lectura que es, por otra parte, la fase en que las posiciones del Consejo y del Parlamento se expresan.

En definitiva, la sentencia del TJUE de 14 de abril de 2015 refuerza la posición de la Comisión en el triángulo político institucional de la Unión. Su impacto en la práctica institucional dependerá de la voluntad política de la Comisión de ejercer la facultad que se le ha reconocido. Pero si decide ejercerla, la Comisión Europea adquirirá un protagonismo renovado en su papel de garante del interés general en la Unión. Queda entonces por ver cómo la Comisión ejercerá su derecho a retirar su propuesta en ocasiones futuras y hasta dónde querrá o podrá llevar su pulso frente al Parlamento y al Consejo de la Unión. Por último, debe indicarse que en el marco de este discurso y de esta construcción jurídica no encaja el hecho de que la Comisión recién investida retire propuestas de su antecesora, situación que en todo caso debería hallarse contemplada en los Tratados de la Unión.