

TRATADO DE LISBOA: UN PASO ADELANTE EN LA
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EUROPEO

JOSÉ M.^a GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO (*)

(*) Expresidente del Parlamento Europeo. Director del Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet «Antonio Truyol».

I. UNA OPERACIÓN DE ENMASCARAMIENTO

El Tratado de Reforma de los tratados existentes firmado en Lisboa es un ejercicio de disimulo consistente en reproducir la gran mayoría de los cambios previstos por el Proyecto de Constitución suprimiendo la «música» constituyente y repartiendo la letra entre dos tratados ya existentes, a saber, el Tratado de la Unión (que conservará su nombre) y el Tratado de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma, que pasará a llamarse «Tratado de Funcionamiento».- y un tercero, la Carta de Derechos Fundamentales, la parte II de la Constitución que queda independiente y con valor de tratado.

Una de las finalidades perseguidas por la Convención, en concreto la de introducir los cambios necesarios para que **funcione eficazmente la Unión con 27** o más miembros, **se conseguiría** de este modo, pero la otra finalidad, la de **hacer más transparentes las normas** que rigen la Unión, simplificarlas y hacerlas más entendibles por el ciudadano de a pié, esa **se pierde** totalmente. No solo porque no desaparecen ni se refunden los tratados existentes, sino que la misma forma adoptada es voluntariamente oscura, porque lo que se aprueba es un tratado más, que solo contiene las reformas. A eso le llaman el Sr. Sarkozy y sus partidarios ¡¡¡tratado simplificado!!!. Se necesita humor...

Resulta difícil de comprender como un expediente tan pueril ha podido utilizarse. Me parece que, entre otras cosas, es una falta de respeto a los ciudadanos y a los parlamentos nacionales que han de ratificar el Tratado de Reforma. Supone tomarlos por tontos o incapaces de

hacer un ejercicio tan sencillo para cualquier experto como es elaborar el texto de los tratados reformados.

Los adversarios de la reforma que serán los mismos que se opusieron a la Constitución, no dejarán de realizar esa consolidación y destacar a la atención de los parlamentarios y de los ciudadanos que estamos ante esa misma Constitución (su 90% para ser más precisos), troceada y embutida en dos tratados, y una Carta de Derechos Fundamentales, a la que expresamente se da el valor de tratado.

En definitiva el procedimiento no engañará a nadie; es un simple pretexto para argumentar que no es necesario someter el texto a referéndum, pretexto que ya ha logrado su finalidad en varios países.

II. SEGUIR EN LA CONSTITUCIÓN MATERIAL

Es sabido que el Tribunal de Justicia ha sentado la doctrina de que el conjunto de los tratados realizaba las funciones de una constitución. Es decir, la Unión no tiene una **constitución formal**, sino una **constitución material**.

Creo completamente innecesario detenerme en esta bien conocida distinción (1), muy relacionada con el interminable debate sobre si la Unión es una organización internacional (regulada por tratados) o una comunidad política (regida por una constitución).

El Proyecto de Constitución suponía la voluntad política de superar abiertamente la etapa de organización internacional para pasar abiertamente a la etapa constitucional.

Esta voluntad política es la que ha faltado en Francia y en los Países Bajos. Los dieciocho estados que ya habían ratificado su decisión de dar ese paso, han tenido que ceder en la forma para salvar el fondo.

(1) Vid Francisco RUBIO LLORENTE, «La forma de poder». Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pp. 79 y sgs. o Maurice DUVERGER, «Droit Constitutionnel et Institutions politiques». Edt. Presses Universitaires de France, 1958, p. 2 a 4.

Seguimos, por tanto, con una constitución material, que pasará a ser tras la ratificación un **trípode constitucional** integrado por tres tratados: Tratado de la Unión, Tratado de Funcionamiento y Carta de Derechos Fundamentales.

En el presente trabajo me propongo examinar como quedará el sistema institucional europeo una vez entre en vigor ese trípode constitucional.

Para ello es conveniente referirse, siquiera brevemente, a la naturaleza jurídica de la Unión Europea.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA

BURDEAU ha puesto de manifiesto cómo el federalismo (en su más amplio sentido) surge cuando el movimiento de aproximación entre Estados adquiere carácter institucional: *«Es decir, integra en un entramado normativo todos los datos emocionales, sociales o económicos cuyas influencias convergentes provocan la unificación de las colectividades antes autónomas. El significado del federalismo consiste, por tanto, en superponer a los órganos jurídicos estatales un conjunto de reglas obligatorias para todos los grupos asociados, sin perjuicio de sus sistemas normativos particulares. Esta superposición de normas se exterioriza en la jerarquía de las instituciones nacionales en todo lo que afecta al campo de las actividades comunes»*. (2)

A mi juicio estas características se dan en la Unión Europea. Para ser más exacto: en una gran parte de las políticas cuya definición y ejercicio se han ido atribuyendo a la Unión Europea, es decir las competencias exclusivas y compartidas, según la terminología del Proyecto de Constitución Europea mantenida por el artículo 2 Título I del Tratado de Lisboa (3).

(2) Georges BURDEAU «Traite de Science Politique» Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1949, Tomo II, p. 398.

(3) Artículo 2º del Título I « Categorías y ámbitos de competencias de la Unión en el Nuevo Tratado de Funcionamiento de la UE.

La Unión Europea es, por tanto, a mi juicio una **federación parcial, reversible y mixta**:

- **parcial**, porque no se le han transferido algunas de las atribuciones más clásicas de los Estados como son las políticas exterior y de defensa y una parte de las políticas de justicia y seguridad (es decir, las competencias que conllevan datos emocionales y sociales más palpables).
- **reversible**, tanto por la posibilidad de que uno o varios estados salgan de la Unión, como por la previsión de que alguna competencia normativa atribuida a la misma vuelva a los Estados miembros, dos extremos cuyo reconocimiento explícito se ha incluido en el Tratado de Lisboa. (4)
- y **mixta**, porque las políticas federalizadas o supranacionalizadas coexisten con otras en las que la Unión funciona como mero instrumento de cooperación entre los EEMM o, todo lo más, como complemento a la acción de estos, pero en ambos casos con intervención de una o más instituciones comunitarias (federales).

Esas instituciones integran un sistema. *«Desde luego –afirma LOWENSTEIN– el Tratado de 9 de febrero de 1992 que instituye la Unión Europea no establece ni un Estado ni siquiera un Gobierno europeo. Pero, retroactivamente, legitima la existencia de un sistema político que es posible descubrir a lo largo del dilatado proceso histórico que desde el Tratado de París, firmado en 1951, al Tratado de Maastricht, concluido cuarenta años después, pasando por los Tratados de Roma de 1957 y por el Acta Única Europea de 1986, desemboca en la construcción europea que conocemos hoy (...) Sin duda es aún pronto para afirmar la existencia de un régimen político europeo tal como lo encontraremos en los Estados nacionales. Pero la noción de sistema político es más flexible. Y en la medida en que no se aplica sólo a los Estados, parece legítimo emplear la expresión»* (5).

(4) Artículo 35 del Nuevo Tratado de la Unión Europea.

(5) LOWENSTEIN, Karl, «Teoría de la Constitución» Edt Ariel, Barcelona (Nov 1983), p. 398.

Y este sistema responde, como en las organizaciones federales, a dos legitimidades diferentes: la **legitimidad estatal**, la de los Estados miembros del sistema, y la **legitimidad ciudadana o popular**, que le confiere el conjunto de los ciudadanos de la Unión.

Cierto es que en la reforma del Tratado de Lisboa no se ha incluido la referencia a la UE como una unión de Estados y ciudadanos. Pero el Parlamento pasa a estar compuesto por representantes de los ciudadanos y no ya de los pueblos de los Estados. Y se introducen o mantienen otras muchas referencias a los ciudadanos.

IV. BREVE REPASO A LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Para comprender mejor como se ha llegado a ese sistema institucional conviene recordar como se ha llegado a la actual situación constitucional en los Estados que integran la Unión Europea.

Todos los Estados de la Unión tienen hoy un régimen parlamentario monista o dualista. Y en la gran mayoría ese régimen parlamentario constituye la etapa de una evolución que arranca –a finales del siglo XVIII o a principios del XIX– del régimen de Monarquía absoluta para llegar, dos siglos después, al predominio absoluto del Parlamento o, más exactamente, de los partidos representados en él. Esa evolución es el fruto de la lucha –no pocas veces violenta– entre dos legitimidades: el principio monárquico y el principio representativo, es decir, la legitimidad histórica o de derecho divino y la legitimidad democrática. El hecho de que ésta haya ganado definitivamente la partida lleva a olvidar esa penosa y larga evolución, hecha de tanteos, avances y retrocesos, que sin embargo conviene recordar para entender mejor la evolución de las instituciones comunitarias.

A) En la primera fase de esta evolución el monarca retiene el ejercicio real, no sólo simbólico, del poder ejecutivo. Es el sistema de nuestra Constitución de Cádiz (1812), de la Carta francesa de 1818, de Suecia durante el siglo XIX y de Gran Bretaña en la primera mitad del siglo XVIII. El Rey nombra y revoca libremente sus Ministros, que no

forman un Gobierno en el sentido propio del término, es decir, un *corpus*, un colectivo. Se da una **estricta separación de poderes**.

Esta situación es la que existe hoy en día en USA cuya constitución se inspiró, tratando de racionalizarla, en la situación británica, tal como la veían los teóricos de la Ilustración. Que haya perdurado hasta nuestros días y no lleve camino de cambiar se debe a dos factores de enorme importancia:

- El ejecutivo tiene la misma legitimidad democrática que el legislativo, o aún mayor, desde el momento en que el mecanismo de elección indirecta se convirtió, de hecho, en elección directa, hasta el punto de que para mantener el equilibrio entre los poderes ha sido necesario limitar las posibilidades de reelección. La consecuencia es que nunca, ni siquiera en el momento de máximo enfrentamiento con Nixon, ha intentado la Cámara de Representantes utilizar el *impeachment* para someter al Presidente a los dictados de la mayoría parlamentaria.
- El papel amortiguador en los inevitables conflictos entre legislativo y ejecutivo y de limitador de los poderes del Presidente es desempeñado por un órgano con legitimidad propia independiente e igualmente fuerte: el Senado, que representa la legitimidad estatal frente a la federal de la Cámara de Representantes y del Presidente.

B) El camino en Europa (con excepción del caso particular de Suiza) ha sido fundamentalmente distinto y ha consistido esencialmente en la progresiva hegemonía del órgano democrático (Parlamento) sobre el monarca. El mecanismo para consagrar ese predominio ha sido la responsabilidad ministerial, y la fase transitoria, la del **parlamentarismo dualista**.

Se llama de este modo a un sistema parlamentario en el que el Gobierno tiene que gozar de la doble confianza: del Rey y del Parlamento. El Gobierno se convierte así en la pieza clave del sistema, el fusible que permite resolver los conflictos entre el monarca y la asamblea representativa. Responsable ante uno y otro, puede «*valerse ante cada uno de ellos de la confianza y de la voluntad del otro e intentar*

encontrar, mediante la síntesis de sus aspiraciones, una política aceptable para ambas partes». (6)

Para llegar a ese sistema fueron necesarias varias circunstancias:

- la aparición del Gobierno como institución diferenciada: bajo la Reina Ana (1702-1714) aparece en Gran Bretaña el Gabinete a cuyas deliberaciones, a partir de Jorge I y, sobre todo, Jorge II, es decir, a mitad del siglo XVIII, deja de asistir el Rey;
- esta ausencia da lugar a que surja y cobre creciente relieve la figura del Primer Ministro;
- desde 1705 queda «sentado como principio del common law y convención constitucional, que el Rey habría de actuar con el Consejo de Gabinete y bajo la firma responsable de uno de sus miembros», (7) aparece así el mecanismo del refrendo y la responsabilidad ministerial como contrapartida a la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca;
- la necesidad de obtener legislación y medios financieros suficientes llevó a que los miembros del Gabinete fuesen escogidos entre personas con influencia parlamentaria y, por consiguiente, con asiento en una de las dos cámaras;
- la teoría de la representación política, que daba a los Parlamentos un fuerte respaldo teórico y popular.

La tentación de aprovechar ese conjunto de circunstancias para imponer la línea política de la mayoría era demasiado fuerte para que el Parlamento no la aprovechara; la primera dimisión provocada fue la de Walpole (1742), impregnada aún de una dimensión penal importante (acusación de corrupción); pero ya en el caso de lord North (1782) se trata de dimisión por motivos estrictamente políticos, basándose el Gobierno de Buckingham, su sucesor, no tanto en el apoyo del Rey como en la confianza del Parlamento.

(6) B. CHANTEBOUT, «Droit constitutionnel et science politique». Edt Armand Colin Paris 1991, p. 156.

(7) Manuel GARCÍA PELAYO, «Derecho Constitucional comparado» 4ª Edit. Revista Occidente, Madrid 1957, p. 270.

C) El sistema británico es, pues, fruto de una evolución. En el continente también se produce en ciertos casos esa introducción del parlamentarismo dualista por vía evolutiva: Noruega (1874-1884), Suecia (principio del siglo XX). Pero en otros se adopta el sistema mediante Constituciones inspiradas, confesada o inconfesadamente, en el sistema británico: Francia (1830 y 1875), Bélgica (1831), Grecia (1844), Holanda (1848), Dinamarca (1849), Luxemburgo (1868), Italia (Estatuto Albertino, 1848) Portugal (Carta Otorgada de 1826 Constitución de 1911), España (Estatuto Real de 1834 y Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876) Austria (1867), Bulgaria (1879), Hungría (1867) y Rumanía (1866). Sin embargo, no siempre aparecen recogidos expresamente todos los distintos elementos y es la práctica la que impone la necesidad de la confianza parlamentaria, incluso contra la norma constitucional de que los Ministerios son designados y sustituidos libremente por el Rey (o por el Presidente de la República en las Constituciones francesa de 1975 y portuguesa de 1911).

Así, PIERRE sostenía en 1910: «*El Presidente de la República nombra los Ministros; podría revocarlos. (...) En un régimen parlamentario el derecho de revocar a los Ministros es puramente ficticio; nunca hay ocasión de ejercerlo. El Presidente de la República no separa a sus Ministros más que cuando éstos han perdido la confianza de los representantes del país, y, tan pronto como se manifiesta la voluntad de la Cámara, los Ministros se someten a ella presentando espontáneamente su dimisión al Presidente de la República.*». (8)

D) Este texto pone de manifiesto la característica esencial del **parlamentarismo monista** o sistema parlamentario a secas: el Jefe del Estado (ya sea Rey o Presidente) ha dejado de ser –de hecho o de derecho– el titular del poder ejecutivo, que aparece residenciado en el Gobierno. «*El principio representativo se ha impuesto frente al principio monárquico –afirman GREWE y RUIZ FABRI– y la legitimidad nacida de la elección ha ido ganando partido poco a poco a la legitimidad fundada en el derecho divino. Pero desde el principio del siglo XIX, y*

(8) Eugéne PIERRE, «Traité de Droit Politique, Eléctoral et Parlementaire», 4ª Edit, Librairies-Imprimeries Reunies París, 1910 p. 101.

sobre todo en su segunda mitad, el envite se desplaza hacia la reivindicación del sufragio universal considerado como el símbolo de la democracia, es decir, hacia el ascenso del pueblo como actor político y la consagración del derecho de expresión democrática». (9)

Tras la Segunda Guerra Mundial esa evolución lleva a la generalización del sistema parlamentario monista, con las siguientes características:

- el Gobierno es por principio la expresión de la mayoría parlamentaria;
- el sistema de partidos lleva a que el Gobierno dirija de hecho esa mayoría;
- la oposición es el verdadero freno o contrapeso (con ayuda del Tribunal Constitucional – en los países en que existe–) para hacer respetar las reglas del juego;
- salvo en los casos de cambio de coalición (y por tanto de alteración de la mayoría parlamentaria) la moción de censura carece de efectos prácticos, convirtiéndose simplemente en una operación de propaganda de cara al electorado;
- este ejerce efectivamente como árbitro, pero no entre Gobierno y Parlamento, sino entre el Gobierno (y su mayoría) y la oposición.

E) Hoy por hoy, con el sufragio universal vigente en todos los países de la Unión Europea, el parlamentarismo monista es el sistema vigente en la abrumadora mayoría de los Estados que la componen. Sólo Francia ha vuelto al parlamentarismo dualista recientemente.

El ejemplo francés es particularmente ilustrativo; en efecto, a pesar de que los constituyentes de 1875 configuraron una Presidencia de la República teóricamente fuerte, su elección por las Cámaras y no por el pueblo no le permitió ejercer esos poderes. De tal manera que Mac Mahon, puesto en el dilema de «someterse o dimitir», optó por la primera solución. En cambio, Mitterrand impuso por dos veces la cohabitación

(9) Constance GREWE y Hélène RUIZ FABRI, «Droits Constitutionnels Européens» París, 1ª Ed. 1995, p. 387.

entre el Presidente elegido por votación popular y una mayoría parlamentaria de signo político opuesto, designando un Gobierno respaldado por la mayoría parlamentaria, pero manteniendo intacto el ejercicio de sus poderes específicos. De tal manera que Francia es hoy el más claro ejemplo de vuelta al sistema parlamentario dualista u orleanista después de un importante período de sistema parlamentario monista.

Ahora bien, ese ejemplo evidencia también que el Parlamentarismo dualista no es forzosamente un sistema transitorio. Históricamente lo ha sido porque representa una etapa de lucha entre el principio monárquico y el principio democrático. Una vez que el primero pierde toda fuerza como legitimador de un poder autónomo, quedando únicamente como fundamentación de facultades moderadoras y de una continuidad histórica, esa etapa queda superada y se pasa al parlamentarismo monista. Pero cuando la titularidad del ejecutivo se confía a un Presidente con la misma legitimidad democrática que el Parlamento, el parlamentarismo dualista sigue siendo una solución válida, aunque represente un equilibrio difícil. Mas no cabe olvidar que: «Desde 1789, la historia del Gobierno constitucional no es sino la búsqueda de la fórmula mágica para crear y mantener un equilibrio estable entre el Gobierno, y el Parlamento. Esta búsqueda ha sido hasta ahora infructuosa. Casi en todos los tiempos, el uno o el otro detentador del poder, ha pesado más en la balanza de la dinámica del poder, y las oscilaciones entre liderazgo del ejecutivo y la supremacía del Parlamento parecen ser esenciales e inherentes a la práctica del Gobierno constitucional». (10)

V. LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La evolución del sistema institucional de la Unión Europea ha sido distinta, ya que se trataba de un sistema nuevo y, además, no implantado de una vez sino progresivamente en cuanto a las competencias y al ámbito territorial de la unión.

(10) LOWENSTEN, *ob. cit.*, p. 105

Tras una primera etapa corta (1954-1958) de poder concentrado en la Comisión, se pasa a un predominio absoluto del Consejo, compensado más tarde por una etapa de liderazgo de la Comisión y, en la actualidad, por un Parlamento que, de ser una asamblea puramente consultiva, ha pasado a ser co-decisor y co-legislador.

Con la introducción, en la segunda etapa, de un verso libre y puramente intergubernamental, el Consejo Europeo.

2. La evolución ha sido, por tanto, aparentemente, muy diferente de la de los Estados Miembros, pero ha dado lugar a un sistema institucional con ciertas similitudes:

A) El Consejo Europeo actúa en cierto modo como un Jefe de Estado colectivo: impulsa el desarrollo de la Unión, acuerda los cambios en los Tratados, toma las decisiones más relevantes o más difíciles, y decide los nombramientos más importantes. Digo «en cierto modo» porque le falta la vertiente representativa de la Unión. Tiene legitimidad propia, la que le dan los estados miembros, aunque indirecta.

B) El Parlamento Europeo también tiene legitimidad propia, en este caso directa de los ciudadanos; se ha convertido en co-legislador, tiene intervención decisiva en la aprobación del presupuesto, controla su ejecución, designa al Presidente del Consejo (a propuesta del Consejo Europeo), se requiere su aprobación para el nombramiento de la Comisión, controla la gestión de ésta (pudiendo cesarla si pierde su confianza), e interviene en gran número de designaciones.

C) El Consejo legisla —sólo o con el Parlamento según los casos— aprueba con este el presupuesto, tiene amplias facultades de nombramiento y dirige la Política Exterior y de Seguridad y la de Justicia e Interior.

En cuanto a los poderes de ejecución, el Consejo los delega habitualmente en la Comisión, pero se trata de una delegación facultativa y no obligatoria, como ha puesto de relieve MANGAS. «El hecho de que se prevea que la atribución estará sometida a unas modalidades permite rechazar muy críticamente el carácter automático y general del poder de ejecución de la Comisión. Del artículo 145 CEE, modificado

por el Acta Única Europea, no puede deducirse en modo alguno que la Comisión ha sido dotada de un poder general de ejecución de los actos del Consejo similar a la potestad reglamentaria de los Gobiernos. (...) sin embargo, ese precepto ha reconocido que la Comisión es el ejecutivo comunitario por excelencia que, como una práctica general, deberá recibir del Consejo la competencia de aplicación». (11)

D) El Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y las salas jurisdiccionales juegan un papel muy similar al de los tribunales constitucionales y de los tribunales superiores en los Estados miembros.

E) ¿Cuál es la función de la Comisión?

a) Perdona el lector que transcriba, para empezar, un texto de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ. Dice así: «En el sistema institucional comunitario hay realmente un desdoblamiento de lo que es la figura del Ministro con los ejecutivos de los Estados; las tareas equivalentes a las de los dos Ministros como órganos superiores de los distintos ramos de la Administración, encargados de impulsar, organizar y dirigir la diaria actividad de ésta, de adoptar las decisiones ejecutivas de las disposiciones del Gobierno o las que atribuye directamente la ley, y de preparar y proponer al órgano colegiado de Gobierno las disposiciones, decisiones o actuaciones que haya de acordar, no son asignadas a los Ministros que forman el Consejo; el órgano superior de Gobierno de la Unión, que son, como sabemos, los Ministros de los Gobiernos de los Estados, sino a un colegio de Ministros nombrados ad hoc por aquél, que son precisamente los Comisarios que forman la Comisión Europea. Frente al sistema de dirección unipersonal de los diversos departamentos ministeriales, en la Comunidad Europea —en la Unión— una institución colegial, la Comisión, quien jurídicamente constituye la cabeza directa de todos y cada uno de los departamentos en que se organiza la Administración comunitaria para el cumplimiento de las tareas cuya responsabilidad recae sobre la Comisión». (12)

(11) Araceli MANGAS MARTÍN, «El AVE y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión Volum. 15, en Revista de Instituciones Europeas, N.º 3. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, p. 801.

(12) Jose Luis Martínez LÓPEZ MUÑIZ, ¿Qué Unión Europea?. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid 1996, p. 65.

Ese desdoblamiento no obedece a un capricho, sino a una necesidad funcional. Según recuerda el mismo autor. «*Parece claro que quienes han de atender sus obligaciones ministeriales nacionales al frente de sus respectivos Ministerios, no pueden ocuparse a la vez de las análogas tareas ministeriales que requiere la Administración de la Unión. Sería absurdo, por añadidura, además de imposible, que los 15 (o los 25 ó 30 mañana) Ministros de Economía, o de Agricultura, o de Transportes de los distintos Estados de la Unión se ocuparán conjuntamente de la diaria tarea administrativa y gestora de los correspondientes servicios de la Administración comunitaria*». (13)

Como ha puesto de relieve MANGAS MARTÍN: «*El Consejo no es una institución con vocación de ejecutivo. Los Tratados le atribuyen esos poderes ejecutivos y los ejerce, pero carece de las cualidades propias de un ejecutivo. En primer lugar, no es una institución homogénea, pues cada miembro del Consejo representa a Gobiernos diferentes y no tiene permanencia, ya que varían esas personas según los temas a tratar en cada sesión del Consejo. En segundo lugar, carece de iniciativa para ejercer su poder de decisión ejecutiva, pues los Tratados encomiendan la iniciativa normativa a la Comisión. En tercer lugar, no dispone de poder para controlar el cumplimiento de las normas que aprueba. Y en cuarto lugar, el Consejo no asume responsabilidades políticas comunitarias. Ciertamente, sus miembros, en tanto representan a los Gobiernos nacionales, responden políticamente ante los Parlamentos nacionales, pero ésa es una responsabilidad política nacional. (...) Por el contrario, la Comisión es la Institución encargada de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común (art. 155 CEE). Es la Institución designada por los Tratados para la gestión de la Comunidad y está dotada de los servicios técnico-administrativos idóneos para esa labor y cuenta con unos contactos regulares y estrechos con las Administraciones nacionales para el ejercicio más adecuado de sus atribuciones*». (14)

El poder ejecutivo ha sido, por tanto, ejercido de hecho desde el principio por la Comisión, aunque sometido, en el aspecto reglamentario, al

(13) LÓPEZ MUÑOZ, *ob. cit.*, p. 61.

(14) Araceli MANGAS MARTÍN, *ob. cit.*, p. 792.

control de una serie de comités establecidos por el Consejo. Es más, desde el Acta Única Europea (art. 10) «el Consejo tiene la *obligación*, salvo casos excepcionales de desprenderse de sus poderes de ejecución a favor de la Comisión».

La Comisión es, por tanto, el ejecutivo de la Unión, aunque reciba sus poderes de ejecución caso por caso y no con carácter general. Por una vía diferente se ha llegado a una situación similar a la que llevó a los soberanos de los siglos XVIII y XIX a desprenderse de sus teóricos poderes ejecutivos en favor del Gobierno como institución diferenciada (vid. ap. III 3 de este trabajo).

b) A mayor abundamiento, la Comisión no es un mero órgano administrativo (una mera comisión de Subsecretarios como quisieran los que defienden a ultranza el predominio absoluto del Consejo), sino que tiene facultades específicamente políticas: «*Dispone, ante todo, de un derecho de iniciativa exclusivo; esto significa no sólo que el Consejo no puede deliberar más que a propuesta de la Comisión, sino que no puede modificar esa propuesta contra el parecer de la Comisión más que por unanimidad, incluso en los casos en que la base jurídica prevé la mayoría cualificada quórum. La Comisión ha recibido también el papel esencial de guardiana de los tratados; tiene, por tanto, el cometido de velar por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de aquél. Dispone a tal efecto del instrumento del artículo 169 CEE, que fija el procedimiento aplicable en caso de infracción de las normas del Tratado por un Estado miembro. En los ámbitos de las normas de competencia y de las ayudas oficiales la Comisión dispone de un poder autónomo muy amplio*». (15)

c) Obviamente ese poder político tenía que llevar aparejada una responsabilidad del mismo orden.

Desde el primer momento se estableció el mecanismo del voto de censura, institución típica del régimen parlamentario, puesto que es el Parlamento el único que puede utilizarlo y que bastaría para evidenciar

(15) Araceli MANGAS MARTÍN, *ob. cit.*, p. 793.

que la Comisión no es un grupo de altos funcionarios sometidos al Consejo, si no bastasen los rasgos antes apuntados.

Pero no sólo se ha utilizado este instrumento de control, sino que por vía acuerdos interinstitucionales y modificaciones del Reglamento del Parlamento se han ido introduciendo todos los procedimientos de control habituales en el régimen parlamentario: preguntas orales y escritas, comparencias, informes y comunicaciones con las resoluciones consiguientes, etc.

El Tratado de la Unión dio un paso más y estableció otros tres medios de control:

- la preceptiva aprobación por el Parlamento antes de que la Comisión pueda ser nombrada definitivamente,
- las comisiones de investigación;
- la designación de un Defensor del Pueblo europeo.

d) La introducción del primero de esos tres medios representó un hito de primer orden en la vía hacia un régimen parlamentario; en efecto, aunque no se emplee el término se trata de un voto de confianza; a partir de 1994 la Comisión ha de contar con la confianza expresa (y no sólo la implícita que resulta de la no censura) del Parlamento Europeo.

GREWE y RUIZ FABRI han puesto de relieve cómo en Europa las fórmulas de manifestar esa confianza son muy variadas, distinguiendo entre los sistemas de confianza explícita *«en que el Gobierno o su Jefe deben obtener la investidura parlamentaria inmediatamente antes o después del nombramiento y los sistemas en que la confianza se presume»* (16), añadiendo que:

- la opción por uno u otro sistema no es indiferente, suele ser coherente con el grado de racionalización buscado;
- en un sistema bipartidista con mayorías automáticas resulta racional la ausencia de investidura (podría decirse, agrego yo,

(16) Constante GREWE y H. RUIZ FABRI, ob. cit., p. 527.

que la confieren directamente los electores al votar a uno de los dos partidos);

- cuando las mayorías no son claras, la ausencia de investidura evita que cristalice desde el inicio una mayoría y una oposición y permite que el Gobierno sea juzgado por sus actos y no por su programa o su color político únicamente;
- la exigencia de una investidura formal obedece a la voluntad de clarificar los apoyos de que dispone el Gobierno (y con frecuencia, agrego yo, a limitar los poderes del Jefe del Estado en cuanto a la designación del Gobierno).

e) En la Unión Europea, tanto la voluntad de limitar las facultades de los Estados como la existencia de un Parlamento multipartidista, han llevado al TUE a establecer un sistema de confianza inicial explícito, es decir, de investidura.

Esta confianza es doble: del conjunto de los Estados miembros y del Parlamento Europeo; pero con una particularidad, a saber, que éste puede retirar su confianza (mediante el voto de censura) y aquéllos no. Resulta, por tanto, correcta la apreciación de DÍEZ HOCHLETNER: *«No cabe duda que la Comisión refuerza su legitimidad democrática gracias al nuevo procedimiento establecido en el TUE para su nombramiento, quedando por otra parte, sujeto a un mayor control del Parlamento en la ejecución del presupuesto»* (17). No sólo del presupuesto, habría que agregar, pues, la exigencia de investidura para la sustitución de la Comisión refuerza la eficacia del voto de censura y, por tanto, del control del Parlamento Europeo sobre la Comisión en todos los campos.

f) A través del artículo 158 el Tratado de la Unión no sólo optó por la fórmula de la investidura explícita, sino por la de la investidura en dos tiempos o fases. Tampoco es éste un rasgo original, sino experimentado ya en los Estados nacionales y que encaja perfectamente en la

(17) Javier DÍEZ-HOCHLETNER, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en Gaceta 1992, p. 77.

evolución hacia el parlamentarismo. «Toda la evolución de los regímenes parlamentarios –afirman GREWE y RUIZ FABRI– ha consistido, como hemos visto, en la afirmación de la autonomía del Gobierno respecto del Jefe de Estado, evolución que desemboca en el hecho de que un miembro del Gobierno va a ocupar, de hecho al principio en la mayoría de los países y de derecho después, una situación preeminente. Es la consagración de la función de Jefe de Gobierno, a veces bastante reciente (por ejemplo, en Francia ha sido necesario esperar a 1935; en los Países Bajos Guerra Mundial; en Noruega sólo desde 1939 está liberado el Presidente del Consejo de la obligación de dirigir un departamento ministerial)». (18)

En la Comunidad Europea, el Presidente era originariamente un *primus inter pares* cuya función venía limitada por el carácter fuertemente colegial de la Comisión y el número reducido de sus miembros.

Pero la colegialidad disminuye inevitablemente, aunque en teoría siga siendo la misma, a medida que aumentan los miembros del órgano colegiado. Nueve Comisarios formaban un directorio; veintisiete son ya un comité numeroso, y lograr un funcionamiento armónico y coherente exige una dirección con poderes y autoridad propios. En las organizaciones políticas opera, como en la naturaleza, el principio del horror vacío, y en todas las épocas el poder exige personificación, identificación plástica.

El reforzamiento de hecho de la figura del Presidente de la Comisión ha sido, por tanto, exigencia funcional y consecuencia de la inexistencia de una Presidencia de la Unión con un razonable grado de estabilidad y visibilidad. Los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza no hicieron sino consagrar ese reforzamiento de forma que:

- el Presidente es designado individualmente, se somete a un primer voto de investidura y; una vez designado,
- nombra, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados miembros, a los demás miembros de la Comisión.

(18) Constante GREWE y Helène RUIZ FABRI, *ob. cit.*, p. 525.

g) Si a todo ello agregamos que el mandato de la Comisión ha pasado a coincidir con el del Parlamento, no resulta aventurado afirmar que **la Unión ha llegado** –en el ámbito del primer pilar– **al estadio del parlamentarismo dualista**.

¿Cómo han repercutido en este sistema las reformas introducidas en el Tratado de Lisboa?

Examinaremos, primero, los cambios introducidos en cada institución para tratar, después de los que afectan al sistema en su conjunto.

VI. REFORZAMIENTO DE LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Ya hace algunos años pude afirmar que «la historia institucional de la Unión es la historia de la limitación de los poderes del Consejo» es decir de la institución que encarna la legitimidad estatal, y ello partiendo de una estructura original en la que: «el Consejo acumulaba el ejercicio de los poderes atribuidos a la Comunidad, de modo similar a como los monarcas absolutos concentraban en su mano el ejercicio de todos los poderes del Estado. No se trata de una afirmación original, pues como recoge PIQUERAS GARCÍA, ya las han formulado autores tan conocidos como CHITI-BATELLI o PASETTI BOMBARDELLA». (19)

Esa limitación opera mediante el reforzamiento del papel de las demás instituciones comunitarias, pero especialmente del Parlamento Europeo.

No voy a repetir aquí el estudio que en su momento efectué de la evolución de las relaciones entre ambas instituciones y que conducía a la conclusión de que en aquél momento – el de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht – la situación era la siguiente: «los poderes del

(19) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, «La Evolución de los Poderes en la UE» en la obra colectiva homenaje Académico a Manuel Fraga p. 699. Edt. Fundación Cánovas del Castillo, Madrid 1997 (Tomo I).

Consejo se han ido limitando y se ha aumentado su control por el Parlamento sustancialmente, tanto en materia presupuestaria como en el terreno legislativo y en el ámbito de las relaciones comerciales exteriores y de cooperación al desarrollo». (20)

2. Pues bien, el nuevo Tratado representa otra vuelta de tuerca en ese proceso que había continuado en Ámsterdam y Niza. Por primera vez, se define el papel del Parlamento, y se hace en los siguientes términos: *«El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados».* (21)

El texto es rotundo: **el Parlamento Europeo es colegislador y parte esencial de la autoridad presupuestaria.** No se trata de una mera declaración retórica: el procedimiento de co-decisión se ha convertido en el procedimiento legislativo por antonomasia, quedando los demás como residuales, y, en el campo presupuestario, se introduce, asimismo, la co-decisión, con los mismos poderes que el Consejo, desapareciendo a estos efectos de distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

3. El párrafo antes transcrito es incompleto porque el Parlamento no sólo elige al Presidente de la Comisión (en realidad no se trata de una elección sino técnicamente de un voto de investidura), sino que es necesaria su aprobación para que la Comisión, como colegio, pueda ser designada, lo cual conlleva que *«La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo».* (22)

Este ya lia puesto de manifiesto su voluntad de utilizar activamente el derecho de aprobar la composición de la Comisión (ejemplo: el caso

(20) GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *ob. cit.*, p. 704.

(21) Artículo 9º del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(22) Artículo 9D apartado 6. del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa, diciembre 2007).

Buttiglione) y de exigir la responsabilidad colegiada (dimisión de la Comisión Santer).

4. Por último también se refuerza la participación del Parlamento Europeo en los procedimientos de revisión de los Tratados (23).

VII. EL CONSEJO EUROPEO

1. El Tratado de Lisboa ha dado un paso más en la institucionalización del Consejo Europeo. Este paso se concreta:

- en la inclusión del Consejo Europeo entre las instituciones de la Unión (24);
- en el aumento de la frecuencia de sus reuniones, que pasan a ser trimestrales (25);
- en la introducción de una presidencia estable, elegida por dos años y medio (renovable por una sola vez) y cuyo titular no podrá ejercer mandato nacional alguno (26); y
- en la posibilidad de que haya decisiones que se tomen por mayoría.

Es decir, el Consejo Europeo **deja de ser un órgano intergubernamental y pasa a ser una institución** de la Unión Europea, una más de las que forman su entramado constitucional, con las mismas modificaciones y características del Proyecto de Constitución, cuyo texto se retoma íntegramente.

2. Los comentarios se han focalizado especialmente en la **Presidencia permanente** del Consejo Europeo, una de las grandes novedades del

(23) Artículo 33 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(24) Artículo 9 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(25) Artículo 9B apartado 3 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(26) Artículo 9B apartado 5 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

Proyecto de Constitución y del Tratado, destacando su relevancia y su utilidad para acabar con la ineficacia de la presidencia rotatoria de la Unión. Sin embargo, una reflexión más detenida suscita **no pocas incógnitas y posibles problemas**. En efecto:

A) Las funciones que se le encomiendan son pocas (aunque alguna de ellas con bastante elasticidad), pues se limitan a (27):

- a) presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velar por la preparación y la continuidad de los trabajos de Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) presentar un informe al Parlamento Europeo al término de cada reunión del Consejo Europeo;
- e) asumir, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para los asuntos exteriores y de política de seguridad.

Las funciones a), b) y d) se realizan una vez al trimestre y no requieren más de cuatro días en total; ¿qué hará el Presidente del Consejo Europeo los 86 días restantes del trimestre?

Sin duda podrá entrevistarse con los Jefes de Estado y de Gobierno para preparar las reuniones del Consejo Europeo, como viene siendo costumbre (otros 27 días de viaje, como máximo, al trimestre) y, dado que el Consejo Europeo ha acabado por ocuparse de todos los asuntos importantes, puede tener la tentación de meterse en el campo del Presidente de la Comisión y de la presidencia rotatoria del Consejo de Asuntos Generales, apoyándose en su facultad de «velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo». Lo cual permite

(27) Artículo 9B apartado 5 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

augurar roces, conflictos y forcejeos si los interesados no hacen gala de mucho tacto y prudencia.

También puede tener la tentación de volcar sus energías en la representación exterior de la Unión Europea, un campo que puede dar mucho de sí (la experiencia de Presidente del Parlamento Europeo me lo ha demostrado) siempre que se mantenga en el terreno ceremonial y simbólico para no invadir las atribuciones del Alto Representante de la Unión para los asuntos exteriores y la política de seguridad (que, dicho sea de paso deja así de ser el representante de más rango, como parece sugerir su nombre).

B) La coordinación entre el Consejo Europeo y el Consejo, se complica. En efecto, ya no es un solo y un mismo gobierno el que preside ambos organismos, sino que la presidencia del primero se independiza. La presidencia rotatoria del Consejo puede seguir un camino y la presidencia permanente del Consejo Europeo otro, sin que el hecho de que esta haya de basarse en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales sea suficiente para eliminar las posibles divergencias de orientación; a mayor abundamiento no se da al Presidente del Consejo Europeo medio alguno para dirigir o influir en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales que ha de tomar como base de su propia actuación.

C) Por último queda la incógnita de con qué medios va a contar el Presidente del Consejo Europeo para realizar sus funciones. Hasta ahora cada Jefe de Gobierno que desempeñaba la presidencia rotatoria contaba con los medios de su propio país. La nueva figura, por definición, no los tendrá. ¿Se apoyará en la burocracia del Consejo o pretenderá organizar su propio sistema? El tiempo lo dirá.

3. Por lo demás **las funciones del Consejo Europeo no varían**: en lo sustancial dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo, definir sus orientaciones y prioridades políticas (28). Lo cual es un enunciado inexacto, porque también otros órganos de la Unión la

(28) Artículo 9B apartado 1 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

impulsan y fijan orientaciones y prioridades (Parlamento, Comisión, Eurogrupo, Banco Central Europeo ...) y no comprende, en cambio, el muy importante poder de designar –solo o conjuntamente con el Parlamento Europeo– los cargos más importantes.

Ahora bien, **la dinámica del Consejo Europeo cambia**, y cambia profundamente puesto que se introduce un presidente con las características propias de los jefes de estado, aunque para algunas de sus funciones haya de contar con el concurso del propio Consejo Europeo. Habrá que esperar para ver como opera esta nueva situación y si el órgano pierde peso a favor de su presidente o lo conserva.

VIII. EL CONSEJO

1. En el Consejo se introducen cambios importantes. El primero y más llamativo y discutido, es el sistema de votación por mayoría cualificada (el normal), que pasa a ser de **dobles mayorías** (estados y población). Teóricamente debería facilitar la toma de decisiones, pero está por ver si en la práctica es así. Sin duda reflejará mejor el diferente peso de los Estados miembros, aunque para eso ya está el Parlamento. Desde luego resulta menos transparente. (29)

2. Lo que facilitará sin duda la toma de decisiones es la **drástica reducción** del número de acuerdos que requieren unanimidad y, por tanto, **de las posibilidades de veto**. Como indica la experiencia la supresión del veto facilita el consenso sin necesidad de llegar al voto.

3. El tercer cambio importante es que **en su formación de Asuntos Exteriores pasa a ser presidido por el Alto Representante** de la Unión para los asuntos exteriores y la política de seguridad. (30)

Sin embargo se mantiene el Consejo de Asuntos Generales que continuará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores del país de la

(29) Artículo 9C apartado 4 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(30) Artículo 9E apartado 3 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

Presidencia y es el que ha de servir de apoyo al Presidente del Consejo Europeo para preparar los trabajos de este, sin excluir los asuntos exteriores y la política de seguridad. Un dispositivo que, a priori, parece muy poco funcional, y que, además, va contra corriente, pues el Consejo de Asuntos Generales había perdiendo cada vez mas fuerza y eficacia en la tarea de coordinar las diversas formaciones del Consejo y resolver sus diferencias, pérdida que se producía a favor del Consejo Europeo.

El Tratado parece que quiere revitalizarlo, pero para ello será necesario que el estado miembro que ejerza la presidencia designe para ello un vicepresidente o ministro con verdadero peso para coordinar a sus colegas de las demás formaciones del Consejo.

Hubiera sido más sencillo y coherente con la evolución antes aludida suprimir el Consejo de Asuntos Generales y asignar directamente sus funciones al Consejo Europeo.

Tampoco parece muy funcional que a este se le de una presidencia estable mientras el Consejo sigue con las presidencias rotatorias.

IX. LA COMISIÓN

A) Tampoco respecto de la Comisión contiene el Tratado de Lisboa cambios en relación con el Proyecto de Constitución. Se mantienen las dos principales novedades de este, que son:

a) **La inclusión en la Comisión del Alto Representante para los Asuntos exteriores** y la política de seguridad, con el rango de vicepresidente y nombrado directamente por el Consejo Europeo, aunque se requiera la aprobación del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo. (31) Una innovación que a mi juicio será **fuentes de conflictos**:

(31) Artículo 9E apartado 14 4º del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

- en el terreno personal, pues no se tratará de una persona con dos sombreros, sino de una persona que ha de montar simultáneamente dos caballos (Consejo y Comisión)
- y en el terreno funcional porque se le sitúa en la práctica en una doble dependencia (Presidente del Consejo Europeo y Presidente de la Comisión), lo cual organizativamente siempre es malo.

b) La **reducción del número de Comisarios**, a partir del 14 de noviembre de 2014, a los dos tercios del número de Estados miembros, seleccionados de entre los nacionales de los EEMM mediante un sistema de rotación igual entre los estados miembros, sistema que está aun por determinar. (32) Esa reducción se hace con objeto de incrementar la colegialidad y eficacia de la Comisión, pero **presenta serios inconvenientes**:

- el número de estados miembros no siempre será múltiplo de tres; ¿Cómo se calcularán los 2/3 de 28 o 29?;
- una Comisión con 18 miembros no es mucho más colegial que una de 27; si de verdad se desea un colegio comparable al original hay que ir a un número muy inferior; por ejemplo 9; lo que, por razones políticas parece hoy en día inviable;
- la legitimidad para adoptar decisiones de una Comisión carente de comisarios de una parte de los estados miembros (entre los que estarán inevitablemente algunos de los de mayor peso) sufrirá en la práctica un duro golpe; ya sé que en teoría los comisarios no representan a los estados miembros, pero ¿qué fuerza tendrá una Comisión en la que no haya un comisario francés, o alemán, o británico?

B) Por ello ya se oyen voces de peso que opinan con toda claridad que esa solución no podrá ponerse en práctica, pues no se logrará la unanimidad del Consejo Europeo necesaria para ello. **Hay que ir pensando en otra fórmula** que, a mi juicio, tendría que inspirarse en lo que ocurre

(32) Artículo 9D apartado 5 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

en los países cuyo gobierno es muy numeroso. Inevitablemente se crea en su seno un gabinete reducido, formal o informal, que es el que cohesiona y dirige bajo el liderazgo del presidente.

Si queremos una Comisión capaz de realizar eficazmente las funciones que tiene asignadas, es necesario que tenga un presidente con capacidad de liderazgo y que se le facilite la posibilidad de organizar ese núcleo reducido de comisarios que le sirva de apoyo para fijar orientaciones y preparar las decisiones más importantes. El nombramiento de Vicepresidentes –cuyo número ya no se limita– puede ser un medio para lograrlo, sin perjuicio de que todos los Comisarios (uno por cada país) participen en la toma de decisión con igual voto.

C) **Dos otras innovaciones**, que han llamado menos la atención son:

- que el Consejo Europeo ha de efectuar su propuesta de nuevo Presidente de la Comisión al Parlamento Europeo «teniendo en cuenta las elecciones» a este (33)
- que los miembros de la Comisión deben dimitir si el presidente se lo pide, sin que sea necesaria la aprobación del colegio de comisario. (34)

Ambas modificaciones **refuerzan la posición del Presidente de la Comisión**, en la vertiente de legitimidad y en la de autoridad.

D) También es una novedad importante que haya desaparecido el artículo 145 del TUE y que el Consejo ya no atribuya a la Comisión las competencias de ejecución. Es esta la que las ostenta, puesto que:

«Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los tratados» (35)

(33) Artículo 9D apartado 8 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(34) Artículo 9D apartado 6 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

(35) Artículo 9D apartado 1 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

En cambio el Consejo:

«Ejercerá funciones de definición de políticas y coordinación, en las condiciones establecidas en los tratados» (36)

En síntesis, cabe decir que la Comisión ha visto clarificada su función y reforzada su presidencia, aunque sigue sin resolverse satisfactoriamente el problema de su composición y el encaje del Vicepresidente Alto Representante está lleno de incógnitas.

X. LOS TRIBUNALES

No se ha producido una modificación sustancial del papel del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia, (ahora Tribunal Central) y de los Tribunales especializados, ni de su composición. Ambos quedaron definidos en el Tratado de Niza.

Tan sólo cabe destacar que el Tribunal de Justicia ve reforzada su función de tribunal constitucional en el procedimiento de alerta rápida en relación con la subsidiariedad.

XI. CONCLUSIONES

1. Aunque no afecten al sistema institucional es necesario recordar avances muy importantes, como la sistematización y clarificación de las competencias, la supresión del sistema de pilares (con la comunitarización del segundo), la personalidad jurídica única y la atribución a la Carta de Derechos Fundamentales del valor de un tratado, es decir, de derecho primario. El hecho es que **la Unión Europea sale del proceso más comunitarizada.**

2. **El sistema institucional** propiamente dicho **prosigue su lenta evolución**, con fuerza en el caso del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo y más débilmente en lo que se refiere al Consejo y la Comisión.

(36) Artículo 9C apartado 1 del Nuevo Tratado de la Unión (Texto aprobado por el Tratado de Lisboa diciembre 2007).

3. Al Parlamento Europeo le falta aún competencia suficiente en un campo muy importante: el de los ingresos de la Unión. Su intervención en materia de asuntos exteriores y de seguridad no es mucho menor que la de los parlamentos de los estados miembros y no parece factible - ni siquiera a medio plazo - que el poder de revisión de los Tratados deje de estar en el órgano de representación de los estados miembros.

Con estas salvedades, **se ha avanzado bastante en la vía del parlamentarismo dualista**, con una segunda cámara que no acaba de configurarse como tal, una Presidencia de la Unión en fase de definición, y una Comisión/Gobierno pendiente de reconfiguración.

4. El paso adelante que significaba el Proyecto de Constitución se ha mantenido en el terreno organizativo, ya que no en el político. Y parece que es **el conjunto de la Unión el que va a avanzar**. No se puede hablar de núcleo duro; es una mínima parte de los estados miembros la que se va automarginando en aspectos parciales aunque importantes. Estamos en una comunidad democrática y voluntaria y no se puede obligar a nadie a asumir derechos si no quiere.

5. Hay, por tanto, razones para celebrar ese paso adelante, siempre que, como parece, el Tratado de Lisboa acabe ratificándose.