

LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: CONSIDERACIONES CRÍTICAS TRAS SU REFORMA EN EL TRATADO DE LISBOA

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Universidad de Granada

I. LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO.—
II. SEPARACIÓN DE PODERES, DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y EQUILIBRIO INSTITUCIONAL.—III. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El sistema institucional diseñado en Lisboa, fruto de la transacción entre los intereses de los Estados y los generales de la Unión, expresa la voluntad de encuentro de una fórmula de equilibrio institucional, que aparece sujeta a una permanente tensión dialéctica. Será así la dinámica predominantemente intergubernamental o federal del sistema la que acabará dando forma y consistencia perdurable al mismo. Y es que el Tratado de Lisboa no modifica el modelo o forma de gobierno existente. Más bien, cabe constatar una profundización en la misma. De ahí que subsistan sus contradicciones y carencias. A lo sumo, se racionaliza el funcionamiento de las instituciones, adaptándolas a las dimensiones adquiridas por la Unión Europea, tras su ampliación a los nuevos Estados miembros. Pero se sigue lejos de cumplir con el propósito tendencial que aspira a que el proceso de integración europea se sustente, plenamente, de acuerdo con una organización federal, en la voluntad de los ciudadanos, promoviendo su participación política activa, directamente o a través de las instituciones.

Palabras clave: Unión Europea; Tratado de Lisboa; forma de gobierno; federalismo; democracia.

ABSTRACT

The institutional system of the European Union made up by the Lisbon Treaty expresses the transaction between the States interests and the general interests of the Union. This institutional balance suffers a constant threat. Therefore, it will be the federal or the intergovernmental dynamic of the system that, in the end, will give it a consistent and durable shape. The Treaty of Lisbon does not modify the existing frame of government, but it does go into the topic in depth; that is the reason the contradictions and deficiencies of it subsist. Nevertheless, we may verify a more complete rationalisation of the institutional competences and a more visible interaction of the institutions considered. Specifically, now they are better adapted to the new and wider geographic dimensions of the European Union. But we are still far from reaching the goal that expresses the ambition to shape a federal organisation fully based on the European democratic willpower.

Key words: European Union; Treaty of Lisbon; frame of government; federalism; democracy.

I. LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO

Desde una perspectiva dogmática, la acusada singularidad que presenta la configuración institucional de la Unión Europea obedece, inicialmente, al hecho de que la misma no encaja en el patrón o modelo referencial de versión alguna de forma de gobierno adoptada por cualquiera de sus Estados miembros, de acuerdo con los dictados de sus Constituciones y el funcionamiento práctico de sus sistemas políticos respectivos. Y es que no deja de resultar problemático proyectar la expresión clásica «*forma de gobierno*» a la actuación de una organización supraestatal, ya que dicha expresión, de acuerdo con un entendimiento ortodoxo de la misma, presupone necesariamente la existencia de una «*forma de Estado*»(1), que, por su propia naturaleza fundacional y su desarrollo paulatino, la Unión Europea ha venido precisamente a superar. Por tanto, trasladar modelos de forma de gobierno conocidos, asociados a la forma política estatal(2), a una realidad que la trasciende y desborda, es muy probable que sea un intento, de antemano, condenado al fracaso. Ello obedece al hecho de que

(1) S. MANGIAMELI, «La forma di governo europea», en G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, págs. 67 y ss.

(2) Como referencia clásica en lengua española, *vid.* M. GARCÍA PELAYO, «Derecho constitucional comparado» (1950), en *Obras completas I*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 377 y ss.

las organizaciones supraestatales o «*postestatales*» (3), como la Unión Europea, responden a un estadio evolutivo de las formas políticas bien distinto, en el que el injerto mimético de dichos modelos de gobierno no alcanza los efectos pretendidos.

No en vano, las Comunidades Europeas nacieron como organizaciones internacionales, si bien sumamente peculiares, al no destinarse, como las clásicas, a la cooperación, sino a la integración. De ahí que se basaran en la cesión de cualificados ámbitos de soberanía por parte de los Estados, conformando así una estructura que difería cualitativamente de la gran mayoría de sus homónimas, cuyas instituciones reflejan la presencia de aquéllos, los cuales se dedican en ellas estrictamente a representar y defender sus propios intereses. Además, en el caso de las Comunidades Europeas, dicha singularidad se veía reforzada por el hecho, verdaderamente insólito, desde la perspectiva del funcionamiento de una organización internacional, de que, desde sus inicios, las relaciones que se establecían en su seno, en orden a garantizar la eficacia de los actos jurídicos comunitarios, se articulaban conforme al principio de la primacía del derecho europeo sobre los derechos estatales. Aún así, la constatación originaria, tanto del carácter sectorial, esto es, económico, de la gran mayoría de sus objetivos y competencias, como el hecho de que su planta institucional fuera sustancialmente ajena al principio democrático, eran datos que contribuían a declarar su condición, siquiera anómala y peculiar, de organización internacional (4).

No obstante, el extraordinario proceso de integración política emprendido en el interior de la misma, el cual propiamente ha dado lugar a la «*creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*» (Preámbulo TUE), que ha desembocado en la constitución de la Unión Europea (art. 1 TUE), ha transmutado, de forma visible, su *naturaleza* (5). A ello contribuyó, decisivamente, con carácter previo a la reforma de los Tratados constitutivos, la interpretación que de los mismos vino haciendo el Tribunal de Justicia, en orden a definir los principios generales que informan el ordenamiento europeo y sus relaciones con los ordenamientos

(3) J. HABERMAS, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays* (1998) (Trad. esp., Barcelona, Paidós, 2000, págs. 105 y ss.); y, también, entre otros, J. H. H. WEILER and M. WIND (eds.), *European constitutionalism beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pássim.

(4) F. MANCINI, «Europe: the case for statehood», en *European Law Journal*, vol. 4, n.º 1, 1998, págs. 29-42; en especial, págs. 29-30.

(5) *Vid.* una completa e inteligente visión de conjunto en L. M.^a DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La naturaleza de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2009, págs. 17-50.

de los Estados miembros (6). Así, aun cuando la Unión, en sus inicios, era considerada, esencialmente, una *asociación voluntaria de Estados*, de los que recibía sus atribuciones para alcanzar los limitados objetivos comunes que se había fijado; en la actualidad, merced a la notable evolución experimentada, con la destacada expansión y alcance adquirido por sus competencias, y el carácter, en buena medida, supranacional de su funcionamiento, la misma ha trascendido al Derecho internacional, cobrando entidad propia, de carácter materialmente constitucional. Tanto es así que, aunque el Tratado de Lisboa no lo diga expresamente, a diferencia de lo que sí hacía el fallido Tratado constitucional, quepa afirmar que la Unión Europea posee una *doble legitimidad, democrática e internacional*, lo que la distingue de las organizaciones internacionales al uso, asemejándose, más bien, en tanto que «*Comunidad de pueblos y de Estados*», a una peculiar forma jurídico-política mixta o compuesta, «a caballo entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional» (7), que presenta, al tiempo, tanto elementos organizativos confederales como federales (8).

En este sentido, el Derecho que produce la Unión Europea, en ejercicio de las competencias que tiene expresa y tasadamente atribuidas, las cuales son fruto del apoderamiento realizado por los Estados (art. 1.1 TUE), constituye, en todo caso, un ordenamiento jurídico diferenciado y «*sui generis*», que se autolegitima al fundarse en unos valores y principios específicos, vinculados a la significación histórica del constitucionalismo (art. 2 TUE). En consecuencia, dicho ordenamiento resulta diferente, tanto del internacional, como del de los Estados miembros, en el que, no obstante, se integra (9). Esta circunstancia ha vuelto inservible, en buena medida, como instrumento hermenéutico y aplicativo, al lenguaje del Derecho internacional, requiriendo adoptar el propio del Derecho constitucional, si bien adaptado a las peculiaridades que presenta esa nueva realidad jurídico-política en curso de definición. Ello es consecuencia del hecho de que la Unión se manifiesta como expresión de una Unión tendencialmente federativa de Estados soberanos, lo

(6) Asunto 26/62 Van Gend en Loos v. Administración neerlandesa de impuestos (1963) ECR I y Asunto 6/64 Flaminio Costa v. ENEL (1964) ECR 585; y, recientemente, entre otros, Asunto 314/08 Filipiak (2009) ECR I-0000.

(7) L. M.^a Díez-PICAZO GIMÉNEZ, *La naturaleza de la Unión Europea*, op. cit., pág. 35.

(8) C. CLOSA MONTERO, *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Complutense, 1997, págs. 167 y ss. También, A. VON BOGDANDY, «The European Union as a supranational federation: a conceptual attempt in the light of the Treaty of Amsterdam», en *Columbia Journal of European Law*, n.º 6, 2000, págs. 27 y ss.

(9) Asunto Flaminio Costa v. ENEL (1964) ECR 585.

que impone la legitimación y el funcionamiento democrático de sus instituciones, orientadas, en su seno, al ejercicio del poder político o de gobierno.

Esa contemporánea conformación «constitucional» de la Unión Europea(10) nos lleva a repensar, con carácter previo, una cuestión suscitada por la teoría política contemporánea, que M. Kaufmann o P. Ridola, entre otros, ha planteado con especial acierto: ¿es posible la realización plena del principio democrático más allá de las estructuras del Estado-nación?; pregunta ésta que implica, a su vez, interrogarse acerca de si cabe trasladar modelos de democracia, elaborados en el curso de la evolución constitucional de los ordenamientos estatales, a un plano más amplio, esto es, a la compleja escala supraestatal o postestatal, que es, precisamente, en la que se sitúa o mueve la Unión Europea, como singular forma de organización jurídico-política(11).

La pregunta encuentra especial sentido al asociarse al fenómeno de la globalización, que ha supuesto el traslado forzoso de cometidos que antaño se reservaban al Estado, al ámbito que hoy ocupan las organizaciones políticas supraestatales. La desnacionalización y consiguiente internacionalización de las políticas públicas, trasunto inicial de una mundialización de la economía, el comercio y las finanzas, que hoy se extiende a prácticamente todas las esferas, requiere el consiguiente establecimiento de instancias de gobierno con capacidad de acción a nivel supranacional. En este sentido, la Unión Europea, habida cuenta de su dimensión regional o, si se prefiere, continental, se encuentra en una posición funcional idónea para ofrecer soluciones a demandas ciudadanas que los Estados ya no son capaces de satisfacer, a la vez que influye y participa en la determinación de una política mundial(12). Este hecho, hoy unánimemente reconocido, certifica, tanto la crisis, parece que irreversible, del paradigma jurídico-político estatal, como la urgente necesidad de legitimar, en clave necesariamente democrática, el funciona-

(10) Ya en el Asunto 294/83 Partido Ecologista «Los Verdes» v. Parlamento Europeo (1986) ECR 1357, se determina que la, entonces llamada Comunidad Económica Europea, «es una Comunidad basada en el imperio del Derecho, en la medida en que, ni sus Estados miembros, ni sus Instituciones, pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*».

(11) M. KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden Baden, Nomos, 1997, págs. 31 y ss. y P. RIDOLA, «Il principio democratico fra stati nazionali e Unione Europea», en P. RIDOLA, *Diritto comparato e Diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, págs. 305 y ss.

(12) Entre otros, *vid.* F. SNYDERS, «Governing economic globalisation: global legal pluralism and European Law», en *European Law Review*, vol. 5, n.º 4, 1999, págs. 334-374 y O. HÖFFE, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München, C. H. Beck, 1999, *pássim*.

miento de unas instituciones de gobierno de la Unión, en parte tributarias, aún, de su pasado como limitada organización internacional, orientada a la persecución de objetivos parciales, de naturaleza esencialmente económica. Esta exigencia deriva del hecho de que, si bien el Estado nacional se ha convertido, de forma acelerada, como efecto o consecuencia de la globalización, en una forma jurídico-política en trance de verse superada por el curso de la Historia, ello no debe implicar la supresión del contenido normativo, trabajosamente conquistado por el mismo, asociado a la significación histórica del constitucionalismo (13).

Cabe así constatar cómo la Unión Europea no se ha desprendido, de forma ciertamente contradictoria, de algunos de los rasgos que la caracterizan desde sus inicios, los cuales son difícilmente compatibles con la idea de democracia que se encuentra firmemente arraigada en las tradiciones constitucionales comunes a sus Estados miembros y que la propia Unión Europea dice, también, auspiciar (14). Y así ocurre, revelando, de ese modo, hallarse en un proceso de transición, a pesar de haberse dotado, a un tiempo, de unas instituciones genuinamente representativas, vinculadas a la construcción de esa nueva realidad jurídico-política, de naturaleza, siquiera sea, materialmente constitucional (15). Por tanto, la Unión, pese a los indudables avances experimentados, presenta una dinámica institucional que, rehén de la tensión entre intergubernamentalidad y supranacionalidad, diversidad constitutiva y unidad tendencial, posee elementos importantes de *déficit democrático*, como se demuestra en lo que toca a aspectos tan relevantes como la legitimación, el control, la transparencia o la participación popular, hecho éste que genera, al cabo, una cesura o brecha notable en la relación que se establece entre gobernantes y gobernados (16).

Con todo, el desarrollo, en un marco integrado, paulatinamente racionalizado, de las instituciones europeas, tal y como se aprecia, fundamentalmente, a partir de la promulgación del Tratado de Maastricht, es la historia de un proceso constante e ininterrumpido de democratización progresiva de sus

(13) J. HABERMAS, *Die postnationale Konstellation*. (Trad. esp., *op. cit.*, págs. 105 y ss.).

(14) G. MAJONE, «Europe's democratic deficit: the questions of standards», en *European Law Journal*, vol. 4, n.º 1, 1998, págs. 5-28.

(15) A. A. CERVATI, «Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea», en *Anuario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. La Costituzione europea*, Padova, Cedam, 1999, págs. 73 y ss.

(16) R. DAHL (1998): *On democracy* (Trad. esp., Madrid, Taurus, 1999, págs. 132-135). En particular, sobre el déficit democrático de la Unión, cfr., entre otros, Z. BANKOWSKY y A. SCOTT (eds.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Oxford, Blackwell, 2000, en especial, págs. 169 y ss.

estructuras políticas; hecho éste que no afecta, sólo, a la tradicionalmente denominada «forma de gobierno», sino, también, a ámbitos como el del reparto competencial, habida cuenta de lo que supone la incorporación del principio de subsidiariedad en la construcción de una «democracia de proximidad»; el reconocimiento de los derechos y libertades; la apertura a la autonomía local y regional; o la búsqueda efectiva de la cohesión económica, social y territorial, entre otros (17).

Se constata así un esfuerzo reiterado, aunque aún insuficiente, por reforzar la centralidad de la democracia parlamentaria en la estructura institucional de la Unión, asociada a la irradiación, cada vez más intensa y necesaria, del principio de gobierno representativo en el ordenamiento europeo. Así, la tendencia expresada, que vincula supranacionalidad, con la consiguiente promoción y defensa de los intereses generales o comunes, y democracia representativa, que implica una mayor legitimidad, control y consiguiente exigencia de responsabilidad, no ha hecho sino aumentar (18), particularmente desde que en 1979 se introdujera, de manera efectiva, la elección directa, por sufragio universal, de los miembros del Parlamento Europeo (art. 14 TUE), los cuales habían de agruparse de acuerdo con criterios de afinidad ideológica, esto es, con independencia de cuál fuera su procedencia estatal (19).

A ello siguió, como hito destacable, la intensificación de sus poderes de control sobre la Comisión, ratificando la designación de sus miembros (art. 17.7 y 8 TUE), fiscalizando sus actuaciones (art. 230 TFUE), e interponiendo, en su caso, la moción de censura (art. 234 TFUE), como mecanismo paradigmático de exigencia de responsabilidad política. Finalmente, también merece destacarse el notable progreso que ha supuesto, tras el Tratado de Lisboa, la declaración formal de acuerdo con la cual el Parlamento Europeo ya no se describe «compuesto por representantes de los pueblos reunidos en la Comunidad» (art. 189 TCE), sino que se considera el directo representante de los ciudadanos de la Unión (art. 10.2 y 14.2 TUE). A su vez, el Parlamento Europeo se equipara, por fin, formalmente al Consejo, en el desarrollo de la función legislativa, de acuerdo con un esquema de

(17) P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, Baden Baden, Nomos, 4. Auflage, 2006, págs. 53 y ss. y E. O. ERIKSEN y J. E. FOSSUM (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, New York-London, Routledge, 2000, pássim.

(18) F. BALAGUER CALLEJÓN, «El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 83, 2007, págs. 57 y ss.

(19) «Act and Decision concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage» (1976) OJ L 278,1.

funcionamiento bicameral (arts. 14.1 y 16.1 TUE)(20), al extenderse los ámbitos sujetos a regulación a través del procedimiento de la codecisión (art. 289.1 TFUE); y en lo referente a la aprobación del presupuesto de la Unión (art. 310 TFUE). Aun así, el Parlamento Europeo carece, todavía, pese a instar, en ese sentido, la actuación de la Comisión (art. 225 TFUE), del derecho de iniciativa legislativa y de una plena capacidad de decisión, superadora del mero deber de ser previamente consultado, en los supuestos específicos, bien es verdad que cada vez más residuales, en los que se dispone un procedimiento legislativo especial, dominado por el Consejo (art. 289.2 TFUE). Y, finalmente, debe subrayarse cómo la extensión del sistema de votación por mayoría cualificada a nuevos ámbitos materiales ha contribuido, también, a la extensión de los poderes del Parlamento Europeo al reducir el Control individual que los Estados Miembros desarrollaban en relación con las decisiones del Consejo.

Con todo, y a pesar de estos significativos avances, orientados a la implantación de un esquema de gobierno centralizado de carácter parlamentario, las resistencias continúan siendo muy notables. De ahí la fortaleza que sigue mostrando el elemento de representación, deliberación y decisión intergubernamental, a través de las instituciones del Consejo y, sobre todo, del Consejo Europeo, impidiendo la implantación plena, en clave organizativa, del principio democrático en el sistema institucional de la Unión, con lo que ello supone, derivadamente, de freno, también, a la transparencia, la participación, el acercamiento del gobierno a los ciudadanos y el mejor control y exigencia de responsabilidad por sus actuaciones. La persistente búsqueda de la conciliación de intereses contrapuestos, tanto nacionales como sectoriales, de naturaleza esencialmente económica, explica que, en la Unión, el juego o la dialéctica mayoría-minorías se supedita, frecuentemente, al primado de los elementos consensuales y tecnocráticos que informan, en no menor medida, la configuración de su diseño institucional(21).

Tales resistencias obedecen a los condicionamientos que han lastrado el desarrollo histórico del proceso de integración europea, o, lo que es igual, al rechazo, constantemente manifestado por los Estados, a ceder poder a costa del mismo(22). Esa actitud se ha visto, sin duda, favorecida por la debilidad

(20) Asunto C-133/06 Parlamento Europeo vs. Consejo (2008) ECR I-3189.

(21) L. M.^a DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La naturaleza de la Unión Europea*, op. cit., págs. 93-94.

(22) P. RIDOLA, «La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», en P. RIDOLA, *Diritto comparato e Diritto costituzionale europea*, op. cit., págs. 325 y ss..

del emergente «*espacio público europeo*» (23), y por la correlativa persistencia de espacios públicos estatales fuertes que, al capitalizar y visibilizar el discurso político, a través de los más variados cauces, dificultan la consistente afirmación de aquél. Y, ciertamente, mientras no se creen los presupuestos reales necesarios que aseguren un auténtico «debate público europeo», capaz de captar el interés popular, de forma análoga a como ocurre en el interior de los Estados, ese objetivo seguirá constituyendo un desafío permanente y una tarea pendiente (24). Mas, como apuntara J. Habermas, el verdadero impulso a la integración social supraestatal no depende tanto de la concurrencia comprobada de un sustrato prejurídico, de un «*demos aeuropeus*», en sentido histórico-cultural, «relativamente homogéneo», ligado a una concepción sustancialista de la soberanía popular (25), afín a los planteamientos, más bien anacrónicos, de cuño nacionalista, del Tribunal Federal Constitucional alemán, cuando menos desde su Sentencia acerca del Tratado de Maastricht (26), lamentablemente reiterados en su Sentencia sobre el Tratado de Lisboa (27); sino, más bien, de la constitución de una red comunicativa, articuladora de una esfera pública de amplitud verdaderamente europea. La misma ha de ser capaz de conformar una «cultura política común», que sea expresión y soporte de las demandas plurales de una sociedad civil, compuesta por grupos de intereses, organizaciones no gubernamentales, iniciativas y movimientos ciudadanos, susceptibles de ser asumidas por partidos políticos dispuestos a mediar para convertirlas en decisiones, jurídicamente vinculantes, de las instituciones europeas (28).

(23) P. HÄBERLE, *Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?*, De Gruyter, 2000, págs. 1007 y ss. y P. RIDOLA, «Prime riflessioni sullo “spazio pubblico” nelle democrazie pluralistiche», en P. RIDOLA, *Diritto Comparato e Diritto costituzionale europeo*, op. cit., págs. 31 y ss.

(24) R. DAHL, *On democracy* (Trad. esp., op. cit., págs. 132-135).

(25) Así, entre otros, E. W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999, págs. 89 y ss.; y, también, D. GRIMM, *Die Verfassung und die Politik*, München, C. H. Beck, 2002, págs. 215 y ss.

(26) BVerfGE 89, 155. Acerca de la misma, *vid.*, entre otros, J. H. H. WEILER, «Der Staat über alles? Demos, Telos and the German Maastricht Entscheidung des Bundesverfassungsgericht», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, n.º 42, 1994, págs. 54 y ss.

(27) BVerfGE 2 BvE 2/08. *Vid.*, así, con carácter general, P. HÄBERLE, «Das retrospektive Lissabon Urteil als versteinernde Maastricht II Entscheidung», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, n.º 58, 2010, págs. 317-336. Otra visión destacada crítica, centrada en la teoría de la democracia, en E. O. ERIKSEN y J. E. FOSSUM, «Bringing European Democracy Back in (Or how to read the German Constitutional Court’s Lisbon Treaty Ruling)», en *European Law Journal*, vol. 17, n.º 2, 2010, págs. 153-171.

(28) J. HABERMAS, «Remarks on Dieter Grimm’s Does Europe need a Constitution?» (1995), en *Die Einbeziehung des Anderen* (1996) (Trad. Esp., Barcelona, Paidós, 1999, págs. 132-135).

En cualquier caso, en aras de la consecución de ese fin, esto es, en orden a la construcción sincera de una democracia parlamentaria a escala europea, se hace necesario, en un plano normativo, remover algunos obstáculos interpuestos. Así, urge, tanto superar la inexistencia, frecuentemente denunciada, a pesar de la bienintencionada, aunque poco decidida, previsión programática de los Tratados, de una legislación electoral uniforme, que permita la realización de comicios parlamentarios verdaderamente europeos (art. 223 TFUE), como, asimismo, promover el desarrollo efectivo de partidos políticos que, dada su condición de instrumentos fundamentales para la participación política, tengan realmente, en el marco integrado de la Unión, su espacio propio de actuación, concurriendo, en tal ámbito, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 10.4 TUE)(29). No en vano, la necesaria fabricación de una «cultura política europea», en apoyo de la exigencia de una democratización plena y auténtica de las estructuras institucionales de la Unión, aun siendo una labor de generaciones, al conllevar un cambio profundo en las mentalidades, precisa, como factores propiciatorios, de la realización de reformas jurídicas coadyuvantes. En este sentido, la principal que ha sido ya acometida, lo que es motivo de optimismo y esperanza, no es otra que la que ha llevado a adoptar, de forma efectiva, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Probablemente, su invocación y aplicación reiterada harán más por la legitimación, la garantía del funcionamiento democrático de la Unión y la consiguiente conformación de una «voluntad general europea», que muchas de las decisiones parciales hasta ahora asumidas (30).

En este sentido, la incorporación, tras la reforma de Lisboa, de unas destacadas, aunque heterogéneas, «Disposiciones sobre los principios democráticos», como Título II (arts. 9-12) del reformado Tratado de la Unión Europea, posee, asimismo, a pesar de sus limitaciones, una significación notable.

(29) Un avance significativo lo constituye, sin duda, la «Regulation (EC) No. 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4th November 2003, on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding». Vid. acerca de la relevancia que han de tener los partidos políticos a escala europea T. JANSEN, *Pan-European political parties, The Federal Trust for Education & Research*, 14 European Essay, 2001, págs. 15 y ss.; S. MICOSSI, *Democracy in the European Union*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2008, pág. 7; J. B. DONNELLY y M. JOPP, «European political parties and democracy in the EU», en G. BONVICINI (ed.), *Democracy in the EU and the Role of European Parliament*, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009, págs. 29 y ss.

(30) En este sentido, entre otros, cfr. A. J. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «The European democratic challenge: the forging of a supranacional *volonté*», en *European Law Journal*, vol. 15, n.º 3, 2009, págs. 277-308.

En dicho Título se incluyen referencias notables, aunque de carácter más bien complementario, tanto a la *democracia participativa* (31), como a la *exigencia de transparencia en la acción de los poderes públicos*, que no sólo afirman el derecho de todo ciudadano de la Unión a tomar parte en la vida democrática de la misma, insistiendo en que las decisiones que ésta determine se adoptarán de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (art. 10.3); o que recalcan la necesidad, ya señalada, de constituir partidos políticos a escala europea, que contribuyan a conformar la conciencia política y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión (art. 10.4); sino que establecen, incluso, un mandato efectivo de apertura democrática de las instituciones europeas a los ciudadanos y a sus asociaciones representativas, que supondrá la articulación, a tal fin, de los cauces apropiados para el intercambio público de opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión (art. 11.1). Ello implica la exigencia de diálogo regular entre ambas partes (art. 11.2); el mandato dirigido, en concreto, a la Comisión, para que mantenga consultas con los interesados (art. 11.3); y la muy destacada determinación de promover la iniciativa legislativa popular (art. 11.4).

Además, dichas disposiciones se vinculan al art. 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que, en relación a los principios que sobre «*No discriminación y ciudadanía de la Unión*» en él se contienen, ordena al Parlamento y al Consejo acordar, por medio de reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los mecanismos y las condiciones que se requieren para la presentación de la «iniciativa ciudadana», conforme a las previsiones del art. 11.4 TUE (32). A su vez, dicho precepto reconoce el derecho de petición de todo ciudadano ante el Parlamento Europeo; y a dirigirse al Defensor del Pueblo; junto con el derecho que los ciudadanos de la Unión poseen a ponerse en contacto, por escrito, con cualquiera de las instituciones u organismos europeos en una de las lenguas oficiales de la Unión y a recibir una contestación en esa misma lengua (33).

(31) Acerca de la creciente importancia que adquiere la introducción de elementos de democracia participativa y directa en las reformas constitucionales emprendidas en Suiza y en los «Länder» alemanes, abogando por su inclusión en las normas constitutivas de la Unión Europea, vid. P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre, op. cit.*, págs. 612 y ss.

(32) «Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council, of 16 February 2011, on the citizens' initiative».

(33) A. VON BOGDANDY entiende que estas medidas, de carácter complementario, son la manifestación de «estrategias para la realización del principio democrático», que tratan de responder a las «mayores restricciones (que afectan) a la materialización del principio de la democracia a través de mecanismos representativos». Cfr. A. VON BOGDANDY, «Founding

Asimismo, de forma sobresaliente, el Tratado de la Unión Europea determina la posición central que se atribuye a la *democracia representativa* en su seno. De ese modo, tras proclamar el principio republicano de igualdad, afirmando que las instituciones, órganos y organismos de la Unión proporcionarán un mismo trato a los ciudadanos europeos, que, no obstante, sólo adquirirán su condición de tales si poseen la nacionalidad de un Estado miembro (art. 9); asevera que «*El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa*» (art. 10.1)(34). De esa proclamación categórica, de acuerdo con la cual se afirma, por un lado, que los ciudadanos están representados en la Unión por el Parlamento Europeo y, por otro, que los Estados miembros lo están en el Consejo Europeo por sus respectivos Jefes de Estado o de Gobierno, y en el Consejo por sus respectivos Gobiernos, se deduce una consecuencia lógica mediatizada por la implícita referencia al principio de *legitimación dual de la estructura organizativa de la Unión*(35). Así, tras afirmar que las principales instituciones políticas de aquélla se considerarán «*democráticamente responsables*», se precisa, sin embargo, que aquéllas lo serán, ya, directamente, ante los propios ciudadanos europeos, como es el caso del Parlamento europeo, en tanto que representación legítima e inmediata de aquéllos; ya, ante sus parlamentos o, indirectamente, ante los ciudadanos nacionales, como en los casos del Consejo Europeo y del Consejo, dada su condición representativa de los gobiernos de los Estados miembros (art. 10.2 TUE).

De acuerdo con esa concepción gradual o «multinivel» de la responsabilidad política, por mucho que se insista, con carácter general, en que la democracia europea habrá de construirse sobre las bases que ofrece el parlamentarismo; al trazar una distinción, reveladora de la persistencia de una *doble legitimidad popular o democrática y estatal o internacional, de la Unión*, proyectada en sus instituciones políticas(36), se está entorpeciendo

principles», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford-München, Hart/C.H. Beck, 2010, págs. 15-54; en especial, pág. 51.

(34) A. VON BOGDANDY, «A disputed idea becomes law. Remarks on European democracy as a legal principle», en B. KHOLER-KOCH y B. RITTBERGER (eds.), *Debating the democratic legitimacy of the European Union* Lahman, Rowan & Littlefeld, 2007, págs. 33 y ss.

(35) S. MANGIAMELI, «Il ruolo del Parlamento Europeo e il principio della democrazia rappresentativa», en *Teoria del Diritto e dello Stato*, n.º 2, 2008, págs. 491 y ss. A. VON BOGDANDY, *Founding principles*, op. cit., pág. 50; y A. VON KOMOROWSKI, *Demokratieprinzip und Europäische Union*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, págs. 170 y ss. y 1170 y ss.

(36) Una notable visión de la «democracia compuesta» europea y de sus limitaciones, en J. H. H. WEILER, U. HALTERN, F. C. MAYER, «European democracy and its critique», en *West European Politics*, Volume 18, Issue 3, 1995, págs. 4-39. También, A. VON BOGDANDY, «Par-

la configuración de un nivel autónomo e integrado de gobierno en el marco de aquélla. Tal hecho se manifiesta fundamentalmente en la remisión a los Estados, en tanto que componentes esenciales de la Unión, del compromiso democrático de velar, a título individual, por que la posición que cada uno de ellos representa y defiende en las reuniones de las instituciones de marcado carácter intergubernamental, como son el Consejo Europeo y el Consejo, sea políticamente fiscalizada a través del procedimiento que cada uno de ellos disponga ante el respectivo Parlamento nacional.

Y es que salta a la vista que semejante visión posee zonas de sombra muy importantes, ya que no considera el sometimiento de las actuaciones conjuntas que desarrollan esas instituciones, que son, por cierto, la auténtica expresión del gobierno político de la Unión, a un efectivo control parlamentario centralizado, susceptible de sustanciarse en el nivel estrictamente comunitario (37). Tal circunstancia es un signo revelador más de la incompleta proyección del principio democrático en el sistema institucional europeo (38); hecho éste que se hace más llamativo, si cabe, una vez que se comprueba el esfuerzo realizado por contrarrestar el notable avance que ha supuesto el reforzamiento de la posición del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, incorporando, como «fórmula de equilibrio», disposiciones favorecedoras de la posición preeminente otorgada a aquéllas. En este sentido, cabe destacar, en particular, la sobresaliente ampliación de las competencias atribuidas al *Consejo Europeo*, institución formalizada como tal, por vez primera, en Lisboa, tras el fallido intento que supuso, en ese sentido, el Tratado constitucional, al tiempo que se preserva el ejercicio de las mismas, de acuerdo con procedimientos de deliberación y decisión, carentes, casi por

lamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte», en *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 130. Band, Heft 3, 2005, págs. 445-464. Y P. KIRCHHOF, «The European Union of States», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, op. cit., págs. 735 y ss. También A. LÓPEZ CASTILLO, «De la (doble) legitimación de la ConstUE y de su reflejo en la planta institucional de la Unión», en VVAA, *La Constitución Europea. Actas de las X Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, págs. 47 y ss.; en especial, pág. 52.

(37) Debemos plantearnos qué significa la responsabilidad cuando la posición defendida por un ministro de un Estado Miembro es rechazada por sus colegas en la correspondiente institución europea. Entonces, como señala V. BOGDANOR, la idea de exigencia de responsabilidad ante los parlamentos nacionales queda debilitada ya que «un ministro no puede ser hecho responsable ante su parlamento nacional por una decisión que tomaron otros». Cfr. V. BOGDANOR, *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, London, A Federal Trust Report, 2007, pág. 6.

(38) D. GRIMM, «Does Europe need a Constitution?», en *European Law Journal*, n.º 1, 1995, págs. 282-302.

completo, de transparencia y control(39). Esa circunstancia, que actúa en beneficio de los intereses de los gobiernos de los Estados miembros, que trasladan, a menudo, a tales instancias de gobierno la discusión y aprobación de medidas, en ocasiones, impopulares, sorteando las trabas políticas y jurídicas que, en el plano interno, disponen sus propios ordenamientos constitucionales, viene, en cualquier caso, a expresar una práctica política(40) que, si no se ve compensada con el establecimiento de mecanismos de control efectivos ante el Parlamento Europeo, decantados siquiera sea convencionalmente, supone la ruptura de la «cadena de legitimación democrática» que todo proceso político de toma de decisiones y de consiguiente exigencia de responsabilidad política ha de observar(41).

Constituye así un hecho cierto que los principios que enuncia el Título II del Tratado de la Unión Europea no se extienden plenamente a todas las instituciones y a las relaciones que entre las mismas se establecen, conformando su sistema de gobierno. Así, éste alberga a algunas, de la mayor relevancia, dado el carácter promocional de la integración económica y monetaria al que orientan, respectivamente, sus actuaciones, que no parecen verse afectadas, sino de forma muy parcial, por los mismos, como sucede con la Comisión o el Banco Central Europeo, instituciones a las que se unen otros órganos y organismos de segundo nivel, considerados, también, dado su sesgo tecnocrático, agencias independientes. Sin duda, esta disconformidad en modo alguno se ajusta a las exigencias democráticas que resultan inherentes al proceso de integración política(42).

De ahí que todo ello nos lleve a afirmar que, en la actualidad, la Unión mantiene, entremezclados, rasgos propios de una organización internacional y de un Estado federal, o, más bien, una vez constatado quién domina en la misma el proceso decisorio, propiamente, rasgos federales, asociados a la democracia parlamentaria, insertos en los moldes, en parte incólumes, de una organización internacional. La Unión se muestra así, en palabras de J. Weiler, como una confederación en el plano político, dada la preeminencia otorgada a los Estados en su seno, y como una federación en el jurídico, habida cuenta de la significación otorgada al principio de la primacía del

(39) Así, notablemente, F. MANCINI, *Europe: the case for statehood, op. cit.*, págs. 39-40.

(40) D. N. CHRYSOCHOOU, «EU Democracy and the democratic deficit», en C. CINI (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, págs. 366 y ss.

(41) C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, págs. 168 y ss.

(42) S. BREDT, «Prospects and limits of democratic governance in the EU», en *European Law Journal*, vol. 17, n.º 1, 2001, págs. 35-65; en especial, pág. 37.

Derecho europeo, a los efectos de garantizar, en su ámbito propio de actuación, la aplicación preferente de las normas por aquélla elaboradas (43). Esto explica, a fin de describirla, la tendencia creciente a hablar de la existencia de un «intertwined government» (44), más y mejor que de un «multilevel government» (45), de una forma de gobierno entrelazada o mixta, de naturaleza confederal, que gira en torno a la interdependencia constante de la Unión y los Estados miembros, a modo de compromiso pretendidamente duradero.

Así, la Unión se muestra, cuando menos a día de hoy, como una organización jurídico-política compuesta, en proceso paulatino de conformación, que aspira a ser complementaria, que no alternativa o sustitutiva, de las comunidades políticas estatales existentes (46), a las que se superpone en aquellos sectores, cada vez más numerosos y relevantes, objeto de su competencia. En este sentido, la propia atribución de la condición de ciudadano de la Unión a quien ostente previamente la de nacional de un Estado miembro (art. 20 TFUE), resulta muy reveladora, al influir decisivamente en la legitimación del poder político que ejerce la Unión por medio de sus instituciones. No en vano, dicha opción revela la decisión consciente de los Tratados de seguir concibiendo al cuerpo político supraestatal, no como a un ente unitario y homogéneo, sino, más bien, como al agregado resultante de las aportaciones provenientes de los diferentes pueblos de Europa, fundadas en sus respectivas identidades nacionales (47).

Así, generalizando la argumentación expresada por diferentes tribunales constitucionales, el límite a la atribución de competencias a la Unión por parte

(43) Señala así que su ordenación institucional es confederal, mientras que su conformación jurídica es federal. Cfr. J. H. H. WEILER, *The transformation of Europe* (1991) (Trad. esp., en *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, págs. 13-126; en especial, pág. 111). Más extensamente, reitera esta idea en su trabajo «In the defence of the status quo: Europe's constitutional *sonderweg*», en J. H. H. WEILER and M. WIND (eds.), *European constitutionalism beyond the State*, op. cit., págs. 18 y ss.

(44) P. KIRCHHOF, «The balance of powers between national and european institutions», en *European Law Journal*, vol. 5, n.º 3, 1999, págs. 225-242; en especial, págs. 230-232; y, más recientemente, vid. J. ZILLER, «Separation of powers in the European Union's intertwined system of government», en *Il Politico*, n.º 3, 2008, págs. 133-179; en especial, págs. 167 y ss.

(45) En expresión ya clásica de I. PERNICE, «Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited», en *Common Market Law Review*, n.º 36, 1999, págs. 703 y ss.; y, también, I. PERNICE, «The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action», en *Columbia Journal of European Law*, n.º 15, vol. 3, 2009, págs. 25 y ss.

(46) P. KIRCHHOF, «The European Union of States», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, op. cit., pág. 743.

(47) L. M.^a Díez-PICAZO GIMÉNEZ, *La naturaleza de la Unión Europea*, op. cit., págs. 102-103.

de los Estados miembros aparece constituido por los elementos o factores determinantes de la identidad constitucional de dichos Estados miembros(48).

Con tales presupuestos se explica por qué la Unión se ha dotado de una articulación institucional, constitutiva de un modelo único e inclasificable, particularmente complejo y ambiguo, que responde, de forma en buena medida contradictoria, pese a su analogía con la génesis histórica de ciertos ordenamientos federales(49), a la voluntad, hasta ahora, conjunta, de, inicialmente, asociar a los Estados y, posteriormente, de integrar a los pueblos de Europa. Que dicho diseño esté llamado a perdurar en el tiempo, o a transformarse, es algo que sólo éste nos dirá. Mas, ahora, nos corresponde profundizar en su conocimiento, a los efectos de entrever su evolución.

II. SEPARACIÓN DE PODERES, DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

Por las razones expuestas, que giran en torno a la idea insistente acerca del carácter «sui generis» de la Unión Europea, es frecuente encontrar autores que consideran inaplicable a la misma el *principio de la separación de poderes*, al estimarlo estrechamente vinculado a la organización de la forma política estatal. De ahí que hayan optado por reemplazarlo por el llamado *principio del equilibrio institucional*, que consideran más adecuado a la naturaleza de la Unión, según la definición hecha del mismo, una vez más, por el Tribunal de Justicia, en referencia específica a la original estructura institucional europea(50). Es así que no resulta raro leer expresiones como las que pronunciara G. Amato, según el cual «*Montesquieu never went to Brussels*»(51). No obstante, más allá de la intencionalidad provocadora que

(48) Vid. Tribunal Constitucional Federal alemán, 2BvR 2134, 2159/92 (Resolución de 12 de octubre de 1993) - Tratado de Maastricht; y 2BvE 2/08, 30/06/09 (Resolución de 30 de junio de 2009) - Tratado de Lisboa; Consejo Constitucional francés, Decisión N.º 2007-560 DC (Resolución de 20 de diciembre de 2007) - Tratado de Lisboa; Tribunal Constitucional polaco, Decisión Ref. No. K 32/09 (Resolución de 24 de noviembre de 2010) - T. L.

(49) C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy* (trad. esp., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, págs. 24 y ss.) y M. BURGESS, *Federalism and European Union. The building of Europe*, New York-London, Routledge, 2000, págs. 55 y s.

(50) Vid. Asunto C-70/88 Parlamento Europeo vs. Consejo (1990) ECR 2041. En este sentido, cfr. F. G. JACOBS, «The evolution of the European Legal Order», en *Common Market Law Review*, n.º 41, 2004, págs. 310 y ss. Como revisión crítica reciente, G. CONWAY, «Recovering a separation of powers in the European Union», en *European Law Journal*, vol. 17, n.º 3, 2011, págs. 304-322.

(51) P. PONZANO, «Les Institutions de l' Union», en G. AMATO, H. BRIBOSIA y B. DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, págs. 441 y ss.

anima a ésta o a otras, más o menos, análogas, lo cierto es que las mismas no se compadecen con la realidad, ya que el Tratado de Lisboa, al clarificar precisamente el sistema institucional de la Unión, ha venido a poner de manifiesto que tan cuestionado principio no deja de ser un criterio informador ineludible de aquél, dada su condición inherente a toda forma de organización jurídico-política, inspirada en el ideario propio del constitucionalismo.

Resulta, pues, obligado el destierro de preconcepciones erróneas, ancladas en una representación mental, mítica y simplificada de dicho principio o teoría, de acuerdo con las cuales el mismo sólo se realiza, asociado a la forma política estatal, si se dispone una división estanca y tripartita de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, correspondiendo el ejercicio de cada uno de ellos a un órgano específico, creado al efecto, el cual se ve forzado, en aras de salvaguardar la libertad, a mantener una completa incomunicación con los demás. Como sabemos, un entendimiento tal de la separación de poderes no se ha reflejado en sistema político alguno vigente a lo largo del tiempo; ya que la propia complejidad que presenta la configuración y la dinámica misma del poder en toda organización jurídico-política, desaconsejó muy pronto su aplicación, conforme a su versión más pura o extrema. Así, como, muy pronto, observaron los padres de la Constitución de los Estados Unidos de América, lo que se requería era extraer de ese principio su aportación más significativa, aquélla que confirmaba la distinción clásica, ya apuntada por H. de Bracton, en el siglo XIII, entre «gubernaculum» y «iurisdictio», según la cual era necesario separar, de un lado, el ejercicio libre de las funciones políticas, que conllevan el poder de gobierno, entendido en sentido lato o amplio, en todas sus iniciativas y manifestaciones, implicando fundamentalmente la creación del derecho; y, por otro, el desarrollo reglado de las funciones judiciales, que entrañan la aplicación de aquél y el consiguiente control efectivo del sometimiento general a sus determinaciones (52). De ahí que, una vez garantizada esa división básica, nada impida la distribución de las diferentes funciones y competencias entre varias instituciones, haciendo posible su interacción, de acuerdo con un esquema de controles y equilibrios, de «frenos y contrapesos», heredero de la complementaria *teoría del gobierno mixto*. De ese modo, combinando concepciones teóricas, depuradas de sus postulados más radicales, se logra la limitación y un cierto equilibrio en el ejercicio de los poderes, y se evita, al cabo, que ninguna instancia concentre o monopolice los procesos de toma de decisiones y de garantía de su obser-

(52) C. H. McILWAIN, *Constitutionalism: ancient and modern* (1947) (Trad. esp., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 101 y ss.).

vancia y aplicación fiel (53). Y esto, sin duda, se aprecia claramente, aunque de forma manifiestamente mejorable, en la disposición y el funcionamiento del sistema institucional unificado de la Unión.

No en vano, dado que la forma de gobierno europea se desarrolla en el marco supranacional de una realidad más compleja que la que muestran sus Estados miembros, al obedecer a una conformación escalonada o, si se prefiere, a una estructura constitucional multinivel; una categoría conceptual como la de la separación de poderes verá, en la Unión, multiplicada su proyección y eficacia, adaptándose flexiblemente, sin desvirtuar su significado o contenido profundo, garante, hoy, tanto, esencialmente, del «rule of law», como, adicionalmente, de la democracia misma, a las características particulares que presenta aquélla (54). Y es que, ciertamente, las funciones que ejercitan las instituciones europeas han evolucionado de manera gradual, desde los cometidos, de finalidad limitada, inicialmente asignados a las mismas en los Tratados constitutivos, a las mucho más extensas y diversificadas, que son características de un sistema de gobierno tan singular y entrelazado como el de la Unión. Así, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, podemos deducir la existencia de cuatro funciones esenciales, sin detrimento de otras de segundo orden, en cuyo desarrollo participan sus instituciones, si bien con distinto grado de intervención y protagonismo, de acuerdo con un sistema de controles y equilibrios que, por una parte, se establece, horizontalmente, entre las propias instituciones europeas y, por otra, se configura verticalmente entre aquéllas y las de los Estados miembros de la Unión (55).

Tales funciones, que no son sino un desarrollo del esquema tripartito clásico, pese a su coincidencia nominal con las que se desarrollan en los Estados miembros, presentan, tras Lisboa, un perfil renovado, un contenido

(53) M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967, págs. 171 y ss. También, exponiendo esta contemporánea visión dualista, M. GARCÍA PELAYO, «División de poderes», en *Obras completas III*, *op. cit.*, págs. 2931 y ss.; y N. MATEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno* (trad. esp., Madrid, Trotta, 1998, pág. 151).

(54) K. LENAERTS, «Some reflections on the separation of powers in the European Community», en *Common Market Law Review*, 28 (1991), págs. 11 y ss. Y, más recientemente, J. ZILLER, *Separation of powers in the European's Union intertwined system of government*, *op. cit.*, págs. 136 y ss.

(55) Como referencia inicial al equilibrio de poderes entre las instituciones europeas y las estatales, característico de la forma de gobierno europea, *vid.*, P. KIRCHHOF, «The balance of powers between national and European Institutions», *op. cit.*, págs. 232-233. También, P. DANN, «The political Institutions», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, *op. cit.*, págs. 243 y ss.

considerablemente más amplio, y un desarrollo más complejo en el seno de la Unión Europea, habida cuenta, tanto de la peculiar legitimidad dual, popular y estatal, que manifiesta la misma, como de la ampliación del número de instituciones principales orientadas a su ejercicio. En este sentido, las transformaciones que introduce el Tratado de Lisboa, mero trasunto, como en tantos otros aspectos, de las novedades que ya presentaba el frustrado Tratado constitucional (56), han supuesto una mejor delimitación de funciones antaño no bien definidas, que, de este modo, se adaptan mejor a la intencionalidad que inspira al principio de la separación de poderes. A ello ha contribuido, sin duda, la desaparición de la estructura de pilares, con la unificación que esta relevante modificación ha hecho posible, la cual ha permitido la extensión generalizada, aunque sujeta, aún, a importantes excepciones, del llamado «método comunitario» de toma de decisiones. También, en ese contexto reformador, ha de destacarse la clarificación promovida del reparto de las competencias entre la Unión y los Estados, inspirada en una lógica claramente federal, la cual se ha visto acompañada de la asunción de la tipología de las mismas que ya venía manejando la doctrina y la jurisprudencia; y de la fijación del alcance otorgado a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que informan su ejercicio. Todo ello ha permitido precisar mejor los ámbitos y las condiciones de desarrollo del poder decisorio y aplicativo que se atribuye a las instituciones europeas; sin olvidar, a este respecto, la notable simplificación, democratización y jerarquización del sistema de fuentes o actos jurídicos de la Unión, que, aun resultando menos avanzada que la que efectuaba el Tratado constitucional, facilita, cuando menos, habida cuenta de su mayor racionalidad, la más clara especificación de los medios o instrumentos jurídicos de los que se sirven las instituciones europeas para expresar, mediante el Derecho, de acuerdo con su posición, sus resoluciones (57).

En ese novedoso marco, las funciones a las que se hará referencia son: en primer lugar, la *función de dirección política o de gobierno*, la cual, a su

(56) *Vid.*, entre otros, analizando los cambios más relevantes, en el marco de una, ya, vasta literatura, J. ZILLER, «Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale de 2004», en *Quaderni costituzionali*, n.º 4, 2007, págs. 875 y ss. También, A. LUCARELLI-A. PATRONE GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, págs. 13 y ss.

(57) Comentando el importante *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001*, en tanto que raíz inspiradora de estas modificaciones, *vid.* R. DEHOUSSE, «Misfits: EU Law and the transformation of European Governance», en C. JOERGES y R. DEHOUSSE (eds.), *Good governance in Europe's integrated market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, págs. 207 y ss.

vez, comporta, de forma extraordinaria, el desarrollo institucional u orgánico básico de los Tratados. En segundo lugar, la *función legislativa*. En tercer lugar, la *función ejecutiva*, que conlleva, también, como añadido muy notable, la supervisión del cumplimiento del Derecho de la Unión. Y, en cuarto lugar, la *función judicial*.

1. En primer lugar, hallamos la referida *función de dirección política o de gobierno*. La misma se asigna, genérica y novedosamente, al *Consejo Europeo* (art. 15 TUE), que, en tanto que reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, posee el carácter de institución de naturaleza marcadamente intergubernamental. Así, su actuación incide en múltiples y muy relevantes ámbitos, algunos, incluso, sustraídos, en buena medida, al «procedimiento comunitario» y a la actividad de control del Tribunal de Justicia. Por tanto, dicha institución, que adopta sus decisiones por consenso, a menos que los Tratados dispongan excepcionalmente otra cosa (art. 15.4 TUE), es concebida, esencialmente, como el máximo órgano rector de la Unión, ya que dará a aquélla «*los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*», aun cuando, a modo de insuficiente compensación, a fin, se dice, de no interferir en la equilibrada relación que se establece entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, «*No ejercerá función legislativa alguna*» (art. 15.1 TUE).

Así, por mucho que el propio carácter directivo de la función y la condición inicial de la misma, pongan de manifiesto la necesidad de que los impulsos, orientaciones e indicaciones generales que la expresan requieran del complemento y la intervención subsidiaria de las demás instituciones; con el protagonismo especial del Consejo, fundamentalmente en aquellos ámbitos materiales sólo parcialmente comunitarizados, lo cierto es que los Tratados le han conferido un trascendental protagonismo al Consejo Europeo en prácticamente todos los campos de intervención de la Unión, redimensionando el proceso de toma de decisiones europeo y el propio principio del equilibrio institucional, que se torna así precario (58). En este sentido, destacan sus actuaciones referidas a la acción exterior de la Unión, en relación con la cual el Consejo Europeo señala sus «objetivos e intereses estratégicos»

(58) Con carácter general, acerca de este principio tendencial de la Unión, *vid.* K. LE-NAERTS y A. VERHOEVEN, «Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance», en C. JOERGES y R. DEHOUSSE (eds.), *Good governance in Europe's integrated market*, *op. cit.*, págs. 35 y ss.; y, en relación al Tratado de Lisboa, *cfr.*, M. P. IADICICCO, «Le riforme istituzionali nell'Unione Europea dopo Lisbona: un equilibrio precario», en L. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, Giappichelli, 2009, págs. 49-80; en especial, pág. 72.

(art. 22.1 TUE); el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, en el que determina las orientaciones generales, incluyendo las que rigen la Política Común de Seguridad y Defensa (arts. 24 y 26 TUE); y el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en relación con el cual define las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa (art. 68 TFUE).

Además de la sobresaliente función de dirección política apuntada, revelando su condición de centro de gravedad político y eje de poder de la Unión, el Tratado asigna al mismo unas *competencias extraordinarias*, a fin de que sea quien efectúe un *desarrollo institucional básico de los Tratados*, llegando, incluso, a completar las previsiones de aquéllos. Así, el Consejo Europeo determina, por unanimidad, la composición del Parlamento Europeo, con el concurso del propio Parlamento (art. 14.2 TUE); resuelve, por unanimidad, qué políticas pasarán a ser decididas por el Consejo por mayoría cualificada (art. 235.1 TFUE); establece las formaciones del Consejo [art. 236.a) TFUE]; estipula las condiciones de rotación de la Presidencia del Consejo [art. 236.b) TFUE]; fija el sistema de rotación para la elección de los miembros de la Comisión o la alteración de su número (art. 244 TFUE); nombra a algunos de los principales altos cargos de la Unión Europea, como son: su propio Presidente (art. 15.5 TUE); el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Seguridad Común, con la aprobación del Presidente de la Comisión (art. 18.1 TUE); y propone al Parlamento, por mayoría cualificada, al candidato a Presidente de la Comisión (art. 17.7 TUE). También, nombra al Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Banco Central Europeo (art. 283 TFUE); constata la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro, poniendo en marcha el procedimiento sancionador del art. 7 TUE; decide el cambio en el sistema de adopción de decisiones del Consejo en cualquier ámbito, de unanimidad a mayoría cualificada, así como el paso del procedimiento legislativo especial al ordinario (art. 48.7 TUE); amplía la competencia de la Fiscalía Europea, modificando el art. 86.1.º y 2.º TFUE (art. 86.4 TFUE); permite al Consejo que adopte el marco financiero plurianual por mayoría cualificada y no por unanimidad (art. 312.2 TFUE); modifica el estatuto de la Unión para alguno de los territorios daneses, franceses o neerlandeses, por iniciativa del Estado afectado (art. 355.6 TFUE); y desarrolla las múltiples competencias previstas en los Protocolos (n.ºs 4, 9, 32...).

Y con carácter, también, extraordinario, el Consejo Europeo se muestra como *instancia arbitral en la solución de los conflictos*. Así, puede detener un proyecto de acto legislativo («emergency break»), en el campo de la seguridad social, cuando un Estado miembro declare que le perjudica en

determinados aspectos, acudiendo a él (art. 48 TFUE); o, en el ámbito de la cooperación judicial, en los supuestos en que un Estado miembro considera que una directiva armonizadora afecta a aspectos fundamentales de su sistema penal (art. 82.3 TFUE); o en el de la cooperación policial, si fracasa el Consejo en la adopción de actos legislativos especiales en cooperación operativa, y un grupo, al menos, de nueve Estados, solicitan su intervención (art. 87.3 TFUE); y, finalmente, también, han de subrayarse las intervenciones que le faculta realizar el Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (art. 5.4.º y 5.5.º del Protocolo n.º 19).

Por su parte, aun siendo el Consejo Europeo el auténtico gobierno general de la Unión, dotado, además de competencias extraordinarias, no hay que desatender, en ese sentido, a la institución del *Consejo*, estrechamente ligada al mismo (art. 235.4 TFUE), y de la que aquél vino a desgajarse. No en vano, el Consejo de Ministros de la Unión lleva a cabo una relevante labor de «*definición de políticas y de coordinación en las condiciones establecidas en los Tratados*» (arts. 16 TUE y 237 a 243 TFUE), armonizando los intereses de los Estados, en aras de satisfacer el interés superior de la Unión. Por tanto, su cometido consiste en la definición del interés común, tras confrontar los respectivos intereses nacionales, expresando así una voluntad propia, distinta de la de los diferentes Estados miembros. De ahí que sus decisiones se impongan a éstos. En desarrollo de esta función, el Consejo adopta actos no legislativos, expresamente previstos en los Tratados u orientados a desarrollar actos legislativos (arts. 31, 42, 43.3, 74, 75, 78.3, 79, 81.3.2.º y 95.3 TFUE)(59).

En especial, los Tratados han querido que el Consejo, en su formación como Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), sea quien supervise la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales (arts. 120 y 121 TFUE). Y son, también, los Tratados quienes asignan al Consejo el cometido de reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria (art. 136 TFUE); coordinar la estrategia para el empleo (arts. 145 y 146 TFUE); coordinar la salud pública (art. 168 TFUE);

(59) Acerca de la naturaleza del Consejo, *vid.* F. HAYES-RENSHAW y H. WALLACE, *The Council of Ministers*, New York, McMillan, 2006, págs. 34 y ss. Y, también, J. DE MIGUEL BÁRCENA, *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Madrid, Thomson-Civitas, 2009, *pássim*. B. GUASTAFERRO, «Il Consiglio dell'Unione Europea: composizione, funzioni e procedure decisionali», en A. LUCARELLI-A. PATRONE GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Studi sulla Costituzione europea*, *op. cit.*, págs. 437 y ss.

las redes transeuropeas (art. 171.2 TFUE); la industria (art. 173 TFUE); la cohesión económica, social y territorial (art. 175 TFUE); la investigación y la política espacial (arts. 181 y 189 TFUE); las políticas estatales de cooperación al desarrollo (art. 210 TFUE); el recurso a la cláusula de solidaridad (art. 220 TFUE); y la lucha contra el fraude (art. 325 TFUE), entre otros objetivos destacables. A su vez, son de destacar las competencias del Consejo en materia de *relaciones económicas exteriores*, materia ésta que se deja bajo su responsabilidad. Así, es quien autoriza la apertura de negociaciones para adoptar acuerdos internacionales y quien manifiesta el consentimiento de la Unión, tanto en los acuerdos comerciales y de asociación, como en otros de carácter económico (60).

2. En segundo lugar, ha de hacerse referencia a la *función legislativa*. A este respecto, cabe indicar, como más sobresaliente novedad, que, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo, culminando el proceso gradual iniciado por el Tratado de Maastricht, de 1992, se ha confirmado, plenamente, como colegislador, en posición de práctica paridad con el Consejo, esto es, con la instancia representativa de los intereses de los Estados integrados en la Unión. No otra cosa cabía esperar de quien no es ya, como en sus inicios, la asamblea o conferencia general de una gran organización internacional, sino la institución que ostenta la representación legítima de la voluntad de los ciudadanos de Europa. Semejante transformación orgánica y funcional, de la que se deriva una potenciación significativa de la democracia europea, ha reforzado su posición central en el sistema institucional de la Unión y, consiguientemente, en el desarrollo de su forma de gobierno. De forma paralela, y a efectos, también, de aludir a su necesario concurso en el ejercicio de la función legislativa, a modo de segunda cámara, el nuevo art. 16.8 TUE dispone que el Consejo se habrá de reunir en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

Así, en lo que a esta función se refiere, hay que destacar la consagración de la *codecisión* como procedimiento legislativo ordinario (arts. 289.1 y 294 TFUE), para la adopción de reglamentos, directivas y decisiones, las cuales tendrán el carácter de «actos legislativos» (art. 289.3 TFUE) «...del Parlamento Europeo y del Consejo» o «adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo». Esa determinación culmina, en buena medida, el proceso de sustitución paulatina de la competencia consultiva ordinaria asignada originariamente al Parlamento Europeo, la cual constituía su cometido más característico, cuando menos, hasta la entrada en vigor del Acta

(60) G. RIVOSECCHI, «El Gobierno económico de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 8, 2007, págs. 139-151.

Única Europea, de 1986, por la plena e independiente capacidad de decisión que se otorga al mismo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Aún así, no debe menospreciarse la subsistencia de ámbitos materiales importantes (política de la competencia, ayudas estatales, política económica y monetaria...), sometidos a un procedimiento legislativo especial (art. 289.2 TFUE), en el que el Consejo mantiene habitualmente su predominio institucional, al limitarse el Parlamento Europeo a evacuar la correspondiente consulta; y, tampoco, ha de ignorarse la existencia de algunas «cláusulas pasarela» y de «interrupciones de emergencia», que permiten alterar y suspender el decurso de un procedimiento legislativo ordinario, acogiendo el derecho de veto de un Estado miembro, comunicado al Consejo Europeo, según estipulan los arts. 48, 82 y 83 TFUE(61).

Con todo, el extendido procedimiento legislativo ordinario, que se inicia normalmente con la propuesta de la Comisión (arts. 17.2 TUE y 289.1 TFUE), pudiendo activarse ésta, también, a instancias del Consejo (art. 241 TFUE), del Parlamento Europeo (art. 255 TFUE)(62), o de la solicitud ciudadana (art. 11.4 TUE)(63), concluye, en su caso, con la adopción conjunta de la norma legislativa por el Parlamento Europeo y el Consejo. Es, pues, un procedimiento que refleja muy bien la posición de paridad que, en relación con su desarrollo, ocupan ambas instituciones, las cuales, articuladas al modo bicameral, expresan fielmente la doble legitimación, popular y estatal, de la Unión, en orden al ejercicio de esta función legislativa básica(64). Aun así, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo suelen recurrir, de forma paralela, al peculiar método del «diálogo triangular» o «*triálogo*», esto es, a los encuentros y las reuniones informales, justificadamente acusadas de carentes transparencia y publicidad, a fin de promover la consecución

(61) A modo de balance, cfr. M. DOUGAN, «The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts», en *Common Market Law Review*, 2008, págs. 617 y ss.

(62) Pese a reclamarlo insistentemente, en el Parlamento Europeo siguen sin ver reconocida su aspiración legítima a, siquiera, participar, en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, salvo en aquellas cuestiones referidas a su organización y funcionamiento interno (arts. 223, 226 y 228.4 TFUE). Para paliar esta circunstancia, heredada de un pasado en el que la Comisión, en aras del llamado «equilibrio institucional», proponía, el Consejo legislabo y, a lo sumo, el Parlamento era consultado, el «Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”, de 16 de diciembre de 2003» (DO L 321, de 31 de diciembre), señala que la Comisión «tendrá en cuenta las solicitudes del Parlamento Europeo y del Consejo y les dará una respuesta rápida y adecuada».

(63) «Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011, on the citizens’ initiative».

(64) *Vid.*, a este respecto, el interesante *Libro Verde*, de la Comisión Europea, de noviembre de 2009.

de acuerdos, luego ratificados oficialmente en las instancias correspondientes, con las solemnidades requeridas. La propia complejidad y morosidad del procedimiento legislativo invita a ello, habida cuenta de su estructura o formato de doble lectura y su referencia a cuestiones heterogéneas y, a menudo, notablemente técnicas. Abunda en ello su generalización a la práctica totalidad de las materias de relieve, entre las que sobresalen novedosamente las referidas a la agricultura y la pesca, la política comercial común y las cuestiones relativas a la policía y la justicia criminal, si bien con excepciones en relación con las dos últimas áreas mencionadas.

A su vez, en estrecha conexión de sentido con lo expuesto, el reforzamiento significativo de la posición institucional del Parlamento Europeo se ha proyectado, también, en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión, confiriéndole al mismo el poder de otorgar su *consentimiento* a la gran mayoría de los acuerdos internacionales que concluye aquélla. En particular, según ha dispuesto el art. 218 TFUE, le corresponde expresar su autorización para la firma de aquellos acuerdos externos que afecten a materias en relación con las cuales las medidas internas se adopten conforme al procedimiento legislativo ordinario (65).

Por todo ello, un fortalecimiento tan apreciable de su posición explica por qué, tras Lisboa, asistimos a un impulso significativo de la *agenda legislativa* parlamentaria (66). A ello ha contribuido, también, la preeminencia otorgada en los Tratados a los derechos fundamentales (art. 6 TUE); la inclusión en los mismos, tanto de una nueva cláusula social, de carácter horizontal (art. 9 TFUE), como de una, no menos importante, cláusula horizontal antidiscriminatoria (art. 10 TFUE); y habida cuenta de la nueva competencia legislativa adquirida en relación con la regulación de los servicios de interés económico general (art. 14 TFUE).

No obstante, la complejidad que la función legislativa alcanza en el «sistema multinivel de gobierno» de la Unión, se pone de manifiesto, de acuerdo con lo dispuesto en los correspondientes Protocolos anexos (67), observando la participación activa que se ha reservado a los Parlamentos nacionales en

(65) Como visión de conjunto de las modificaciones más significativas, *vid.*, E. BEST, «Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer», en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, n.º 1, 2008, págs. 85 y ss.

(66) B. DE WITTE, A. H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament*, European University Institute. Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2010, págs. 26-27.

(67) Protocolo n.º 1 «sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea» y Protocolo n.º 2 «sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

su desarrollo conjunto. Se perfila así un peculiar «*Parlamento europeo-estatal*», como expresión compuesta de la democracia parlamentaria de la Unión, que impone el diálogo y la cooperación constante entre ambas partes. En especial, más allá de la genérica referencia a los amplios derechos de información, los más reducidos derechos de participación activa y los derechos a formular objeciones, que el Tratado de Lisboa confiere a los Parlamentos nacionales (68), hay que referirse, en concreto, al activo cometido que, en este sentido, se desea que desempeñen los Parlamentos nacionales como «guardianes de la subsidiariedad» (69). Así, se han puesto a su disposición dos instrumentos cualificados para verificar la conformidad de las propuestas de «proyecto de acto legislativo» de la Comisión con dicho principio, controlando así la adecuación a «la dimensión regional y local de las acciones previstas» (art. 2 del Protocolo n.º 2). Dicho *mecanismo de «alerta temprana»*, de acuerdo con el argot europeo al uso, presenta dos instrumentos que, recurriendo a un símil futbolístico, aparecen representados, en primer lugar, por el llamado procedimiento de la «tarjeta amarilla»; y, en segundo lugar, por el denominado procedimiento de la «tarjeta naranja».

La *tarjeta amarilla*, en tanto que medida de advertencia, cuya eficacia dependerá del valor que le atribuya a la misma la Comisión, se aprecia cuando, en el plazo previsto de ocho semanas, una tercera parte de los Parlamentos nacionales, bastando con que lo expresen sólo una cuarta parte de los mismos, si es en relación con las propuestas referidas al ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, denuncia motivadamente que aquélla no ha respetado debidamente, a su juicio, el principio de subsidiariedad. En tal caso, la propuesta es devuelta a la Comisión para que la reconsidere, debiendo dicha institución, seguidamente, justificar su mantenimiento, modificación o retirada (art. 7.2 del Protocolo n.º 2 y art. 76 TFUE). Por su parte, la denominada *tarjeta naranja*, potencialmente más ventajosa y favorable para los intereses de los Parlamentos nacionales, implica que, al menos, habrá de concurrir una mayoría simple de aquéllos para que se inicie el procedimiento. El mismo conlleva que, si la Comisión desea sostener su propuesta, deberá enviar su opinión justificada al Parlamento Europeo y al Consejo, que efectuarán un nuevo control de subsidiariedad, antes de decidir si tramitan o

(68) Cfr. A6-0133/2009 «Informe sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, según el Tratado de Lisboa», de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, en www.europarl.europa.eu

(69) I. COOPER, «The watchdogs of subsidiarity: national Parliaments and the logic of arguing in the EU», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n.º 2, 2006, págs. 281 y ss.

no la iniciativa. En ese supuesto, si el 55% del Consejo o una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo considera que no se ha respetado el principio de subsidiariedad, se desestimará la iniciativa legislativa (art. 7.3 del Protocolo n.º 2)(70).

En cualquier caso, es claro que la operatividad de estos instrumentos, orientados a disminuir el déficit democrático de la Unión, se encuentra condicionada por múltiples factores circunstanciales de carácter político. Entre ellos destaca, en especial, aquél que determina la necesidad de crear una, hasta ahora, sólo incipiente, cultura de la coordinación y del diálogo interparlamentario(71); la cual requiere que Parlamentos nacionales, provenientes, a menudo, de culturas políticas diversas, alcancen un grado sincero de compromiso y de participación activa en el ejercicio de los cometidos de control de la subsidiariedad que se les atribuyen, en conjunción con el Parlamento Europeo. Subyace a esa demanda el bienintencionado propósito de mejorar considerablemente la calidad de la democracia europea, aumentando su legitimidad y fomentando el acercamiento de sus decisiones a las demandas y necesidades de sus ciudadanos, aunque sea a costa de complicar el desarrollo de su forma de gobierno.

3. En tercer lugar, procede referirse a la *función ejecutiva*, la cual presenta unos perfiles renovados, que desbordan su comprensión clásica, al atribuirse a la Comisión. No en vano, el alcance dado a la misma en el seno de la Unión es amplísimo, lo que otorga a esta institución una posición sobresaliente en su sistema institucional, al tiempo que suscita problemas de transparencia, participación, eficacia y control de sus actuaciones más relevantes, en el amplio marco de la Gobernanza Europea(72). En cualquier caso, el trascendental cometido que le atribuyen los Tratados a la Comisión, de acuerdo con los cuales dicha institución habrá de orientarse a la promoción del interés general de la Unión, tomando las iniciativas necesarias acordes con ese fin (art. 17 TUE), es la fuente genérica de sus competencias, las cuales se reconducen, esencialmente, al desarrollo de tres cometidos básicos, de carácter ejecutivo, consistentes en: ejercer el derecho de iniciativa o propuesta normativa, en relación con las actuaciones del Consejo y el

(70) J. PETERS, «National Parliaments and subsidiarity: think twice», en *European Constitutional Law Review*, n.º 1, 2005, 68-72. También, M. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, *Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Granada, 2008, págs. 143 y ss.

(71) B. DE WITTE y otros, *Legislating after Lisbon...*, *op. cit.*, págs. 20-25.

(72) C. SHORE, «European governance or governmentality? The European Commission and the future of democratic government», en *European Law Journal*, vol. 17, n.º 3, 2011, págs. 287 y ss.

Parlamento; adoptar actos jurídicos, de valor no legislativo, a título propio o por delegación del Consejo y del Parlamento; y supervisar el adecuado cumplimiento del Derecho de la Unión.

a. En lo que toca a la *potestad de impulso de la acción normativa*, la cual se materializa, tanto en actos legislativos, como en no legislativos (art. 17.2 TUE), ha de subrayarse que dicha competencia la ostenta la Comisión, en régimen, prácticamente, de exclusividad. Así, se manifiesta, de forma cualificada, en el procedimiento legislativo ordinario, en el que la propuesta previa de la Comisión viene exigida, con carácter general (art. 289 TFUE). De ahí que, en la gran mayoría de las ocasiones, si el Consejo desea modificar dicha propuesta, incluso a instancia del Parlamento Europeo, necesite unanimidad para ello (art. 293 TFUE). Dicho «privilegio» de la Comisión se ha explicado, tradicionalmente, en garantía de los intereses supranacionales que aquélla representa, a modo de contrapeso de los poderes legislativos del Consejo, en tanto que institución que expresa los intereses particulares de los Estados⁽⁷³⁾. Sin embargo, esta concepción, heredera de un modelo institucional y legislativo superado paulatinamente a partir del Tratado de Maastricht, no repara en la extensión democrática del poder legislativo al Parlamento Europeo, institución ésta que refleja, en mayor medida que la propia Comisión, dado su carácter directamente representativo de la ciudadanía europea, los intereses generales de la Unión. Es, por eso, por lo que la no atribución al mismo de la tan reclamada facultad de iniciativa legislativa no encuentre, hoy, justificación alguna. Además, dicha ausencia supone un freno al interés del Parlamento por impulsar, por sí mismo, el desarrollo de una agenda o programa legislativo propio. Para matizar, en parte, esta realidad, el Tratado de Lisboa ha contemplado supuestos en los que el Consejo no tendrá que pronunciarse por unanimidad cuando desee corregir la propuesta de la Comisión. Así sucederá, en especial, en las ocasiones en que se recurre al Comité de Conciliación, en la segunda y tercera lectura del procedimiento legislativo ordinario (art. 294.10.º y 13.º TFUE); cuando se adopta el presupuesto anual; se ha de aprobar el marco financiero plurianual; o se decide, en su caso, la prórroga del presupuesto (arts. 310, 312, 314 y 315.2.º TFUE): ocasiones éstas que suponen la introducción de una limitación, siquiera sea parcial pero significativa, que afecta al monopolio tradicional que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa, posee la Comisión, redundando en una pérdida de peso político de la misma.

(73) K. LENAERTS y A. VERHOEVEN, *Institutional balance as a guarantee for democracy in the EU*, *op. cit.*, en especial, págs. 40 y ss.

Aun así, con carácter general, la Comisión sigue siendo la encargada de concebir y programar las políticas europeas, en el marco de las orientaciones generales formuladas por el Consejo Europeo, elaborando proyectos normativos. Son sus propios servicios los encargados de ello, en conexión con las administraciones nacionales, los expertos independientes y los sectores afectados por la medida, los cuales, a menudo, se encuentran representados por auténticos grupos de presión. Así, por mucho que el *Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor»*, de 2003, venga a reconocer estas consultas, ordenando la publicación de sus resultados, las acusaciones de falta de transparencia en la fase de elaboración de la propuesta legislativa son constantes y, muchas veces, justificadas (74). En cualquier caso, la Comisión puede modificar su propuesta, mientras el Consejo no se haya pronunciado con respecto a ella, si bien con algunas salvedades referidas al procedimiento legislativo ordinario (art. 294.10.º y 13.º TFUE). Consecuentemente con su capacidad de impulso de la acción normativa, la Comisión ha de sostener su iniciativa y defenderla ante cuantas instancias haya de ser debatida. De ahí que tenga derecho a estar presente en todas las sesiones de esas instituciones, órganos auxiliares, comités o grupos de trabajo en los que se discuta acerca de su propuesta, ya que sólo ella puede introducir las modificaciones que, en su caso, habrán de acoger o incorporar las posiciones de aquéllos. En particular, la Comisión se ve facultada para «negociar» su propuesta con el Consejo y el Parlamento, realizando consultas constantes a ambas instituciones, a fin de alcanzar un consenso (art. 295 TFUE). Y es que estas dos últimas instituciones no pueden sustituir a la Comisión en su derecho de iniciativa, aunque sí posean los medios necesarios para compelerla a que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que, a su juicio, requiera la elaboración de una norma legislativa europea (arts. 225 y 241 TFUE). Así, cuando la Comisión se muestra reacia a formular su propuesta, siguiendo el criterio de ambas instituciones, el Consejo o el Parlamento pueden interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión contra la misma (art. 265 TFUE). Además, el Parlamento Europeo cuenta con importantes instrumentos persuasivos, entre los que destaca su facultad de interpelación a los miembros de la Comisión (art. 230 TFUE); y, como «ultima ratio», su prerrogativa de presentación de una moción de censura contra la misma, alegando falta de diligencia por su parte (art. 234 TFUE).

(74) En tanto que problema general en los modernos Ejecutivos, *vid.*, como referencia ya clásica, P. L. STRAUSS, «The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch», en *Columbia Law Review*, n.º 84 (3), 1984, págs. 573 y ss.

De un modo u otro, una vez adoptada la propuesta legislativa, la Comisión la envía al Parlamento Europeo y al Consejo. Si la propuesta normativa no es de un acto legislativo, se la remite sólo al Consejo. A su vez, como ya se ha indicado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión deberá notificar a los Parlamentos nacionales, todas sus propuestas legislativas, advirtiéndoles, expresamente, en su caso, de cuándo su base jurídica consiste en la llamada «cláusula de flexibilidad» (art. 352 TFUE). Dichas cámaras parlamentarias estatales examinarán la correspondiente propuesta legislativa a la luz del principio de subsidiariedad, y si estiman que no lo respeta, podrán emitir un informe dirigido a la Comisión, a fin de instarla a que la modifique, adecuándola a dicho principio.

b. En relación con la *potestad de adoptar decisiones de alcance normativo*, ha de partirse de la racional y coherente distinción que introduce el Tratado de Lisboa, siguiendo, una vez más, lo dispuesto en el Tratado Constitucional (75), entre actos legislativos y actos no legislativos, correspondiéndole a la Comisión, en función de la misma, únicamente, el dictado de actos de esta última índole, ya sean éstos de carácter delegado, ya de naturaleza ejecutiva. La introducción del principio de jerarquía normativa, en aras de democratizar y simplificar el nuevo sistema de fuentes así lo explica (76). En consecuencia, aunque la Comisión no dispone de un poder general de ejecución de los actos vinculantes de la Unión, que corresponde a los Estados miembros (art. 291 TFUE); lo cierto es que tiene asignadas competencias de coordinación, ejecución y gestión, asignadas por los Tratados. Por tanto, las competencias que, en tal sentido, ejerce, las pone en práctica, bien a título propio, por determinación de los Tratados, bien de forma derivada, esto es, por atribución del Consejo y del Parlamento Europeo.

Partiendo, en primer lugar, de este último supuesto, dada su mayor importancia, cabe afirmar que la Comisión dicta *actos delegados* en aquellas ocasiones en las que los Tratados prevén la delegación en la Comisión de poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general, que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo, los cuales podrán adoptar la forma de reglamentos, directivas o decisiones dele-

(75) F. BALAGUER CALLEJÓN, «La incidencia del Tratado de Lisboa en el sistema de fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamientos estatales», en F. J. MATÍA PORTILLA (ed.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada, Instituto de Estudios Universitarios-Editorial Comares, 2009.

(76) J. BERING LIISBERG, «The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts. Oranges into apples?», en *Jean Monnet Working Paper* 01/06, New York School of Law, págs. 11 y ss.

gadas (art. 290 TFUE). Los mismos hacen, por tanto, referencia a materias que, aun correspondiendo regularlas al Consejo y al Parlamento Europeo, tales instituciones renuncian a hacerlo, delegando su poder en la Comisión. Tales actos delegados no tienen naturaleza de actos legislativos, sino de actos reglamentarios, ya que todo acto merecedor de aquella calificación, de acuerdo con la lógica inspiradora de la reforma efectuada en el sistema europeo de fuentes del Derecho, debe ser aprobado por el procedimiento de codecisión, con la participación expresa del Consejo y el Parlamento Europeo. Así, según ha resuelto el Tribunal de Justicia, se denomina «*norma de base*», expresada en un reglamento, directiva o decisión, al acto legislativo delegante del Consejo y del Parlamento que establece los objetivos, contenido, alcance y duración de la delegación. Es claro, pues, que ésta se ha de someter, en primer lugar, a *límites*, no pudiendo afectar sino a los elementos ejecutivos, que no a los elementos esenciales de la materia a regular, los cuales, al implicar una decisión u opción política determinada, deberán ordenarse por medio de un acto legislativo (art. 290.1 TFUE)(77). Y, en segundo lugar, la delegación será objeto de *control*, de realización «a posteriori», por parte de las instituciones delegantes. En este sentido, el art. 290.2 TFUE dispone que el legislador regulará expresamente las posibilidades de control o supervisión del ejercicio de la delegación, pudiendo, o bien revocarla, recuperando así la capacidad de legislar en la materia («call back»), por haberse sobrepasado la habilitación («ultra vires»), o cuando razones políticas o financieras así lo aconsejen; bien confirmarla o vetarla, al disponer que el acto o «*norma delegada*» sólo entrará en vigor si el legislador, transcurrido el plazo determinado, no expresa objeciones con respecto a la misma. De esta forma, se ha modificado el sistema de control que, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se efectuaba, de forma eficaz, pero escasamente transparente, a través del Comité de reglamentación, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Ahora, en cambio, serán los propios actos legislativos quienes, caso por caso, determinarán cómo se sustancia el mismo, lo que supone otorgarle mayor autonomía a la Comisión para la adopción del acto delegado y un mayor poder al Parlamento Europeo para controlarlo, siguiendo la estela de la Decisión 2006/512/CE, que modificaba la Decisión del Consejo 99/468/CE, de 28 de junio, «por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de

(77) G. HAIBACH, «Separation and delegation of legislative powers: a comparative analysis», en M. ADENAS y A. TURK (eds.), *Delegated legislation and the Role of Committees in the EC*, Boston, Kluwer Law International, 2000, págs. 57 y ss.

las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión» (Decisión sobre la Comitología) (78).

Y, a su vez, la Comisión Europea, ex art. 291 TFUE, dicta *actos de ejecución*, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Son actos jurídicos que tampoco tienen naturaleza legislativa, no pudiendo, por tanto, modificar elementos esenciales de los actos legislativos referidos a una materia. Aun no poseyendo una forma específica, por su naturaleza concuerdan más con los reglamentos y con las decisiones, que con las directivas, debiendo ser adjetivados, en todo caso, como reglamentos o decisiones ejecutivas. Así, pese a que las competencias de ejecución de los actos jurídicos europeos corresponden, en general, a los Estados miembros, al requerirse, en ocasiones, condiciones uniformes de ejecución de los actos legislativos y delegados de la Unión, que aquéllos no pueden garantizar, el Tratado de Lisboa ha estimado procedente habilitar a la Comisión, a ese fin, conforme al principio de subsidiariedad. Así, el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el referido a la Política Exterior y de Seguridad Común se revelan idóneos para el dictado de esas normas técnicas, especialmente flexibles y ágiles. En relación con los mecanismos de control de los actos de ejecución de la Comisión, el Parlamento Europeo, como colegislador ordinario, participa en la delegación de las facultades de desarrollo y ejecución de los actos legislativos en la Comisión, estableciendo los procedimientos de fiscalización de esas medidas. Así, éstos suelen consistir, como sucede hoy, en el establecimiento de comités consultivos de asesoramiento o de examen de la Comisión (79).

c. Y, por último, en lo relativo a la *potestad de supervisión del cumplimiento del Derecho de la Unión*, cabe señalar que esta importantísima competencia genérica le viene atribuida a la Comisión por el art. 17.1 TUE, precepto éste en el que se indica que aquélla «velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos», garantizando así el cumplimiento, tanto del Derecho originario, como del derivado de la Unión. Por tanto, se trata de una función que no monopoliza la Comisión, ya que ha de compatibilizarse con el control jurisdiccional

(78) E. NIETO GARRIDO, «El sistema de fuentes del Derecho de la UE», en E. NIETO GARRIDO e I. MARTÍN DELGADO, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010, págs. 37-42; y, también, J. BLOM-HANSEN, «Interests, instruments and institutional preferences in the EU Comitology system: the 2006 Comitology Reform», en *European Law Journal*, vol. 17, n.º 3, 2001, págs. 344 y ss.

(79) E. NIETO GARRIDO, *El sistema de fuentes del Derecho de la UE*, op. cit., págs. 42-45.

que llevan a cabo los órganos judiciales; con el control político que efectúa el Parlamento; con el control financiero que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas; con el control que, en el ámbito específico de la Unión Económica y Monetaria, realizan el Consejo y el Banco Central Europeo; y con los controles que desarrollan, por su parte, los Estados miembros. No obstante, aun habiendo experimentado una merma significativa y progresiva de su peso político, al tener que compartir esa tarea con otras instituciones y organismos, la Comisión sigue siendo quien, con carácter general, en mejores condiciones se encuentra para la realización de ese cometido, al poseer medios, tanto administrativos como jurídicos, especialmente idóneos para exigir la correcta aplicación del Derecho de la Unión a los Estados y los particulares (80).

En lo que se refiere al *control sobre los Estados miembros*, hay que indicar que, de acuerdo con lo genéricamente señalado en el mencionado art. 17.1 TUE y con el principio de cooperación leal, que establece que los Estados se comprometen a facilitar a la Unión el cumplimiento de sus misiones (art. 4.3 TUE), el Tribunal de Justicia ha fijado el marco jurídico del deber de información de aquéllos a la Comisión. Además, proliferan las normas de derecho derivado que imponen a los Estados la notificación de las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas que adopten para conformar su legislación a la normativa europea. En tales ocasiones, la Comisión determina si se produjo infracción de dicho deber por parte de un Estado miembro, valorando la misma y su trascendencia. A tal efecto, requiere la información necesaria al Estado y realiza las averiguaciones que cree pertinentes, acogiendo, también, las denuncias que le hacen llegar los particulares o el Defensor del Pueblo Europeo. Tras ello, en su caso, inicia un procedimiento por infracción (art. 260.2 TFUE). Cuenta así con varios instrumentos jurídicos, gradualmente más incisivos, destinados a corregir conductas disconformes con el Derecho de la Unión. De ese modo, además de mantener contactos oficiales con los Gobiernos de los Estados, en prevención y advertencia de posibles ilegalidades; puede dirigirse formalmente a aquéllos a través de recomendaciones o dictámenes; o bien, puede adoptar una decisión; o iniciar formalmente un procedimiento en constatación de infracción, el cual, eventualmente, llevará a la Comisión a demandar al Estado miembro infrac-

(80) Así, P. PONZANO, «La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema costituzionale dell'Unione», en *Il diritto dell'Unione Europea*, n.º 3, 2004, págs. 501 y ss. Recientemente, *vid.* la «Regulation (EU) No. 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers».

tor ante el Tribunal de Justicia, iniciando así el llamado procedimiento por incumplimiento, previsto en el art. 260.2 TFUE (81).

Y, en relación al *control sobre los particulares*, la Comisión controla, también, la correcta observancia y aplicación del Derecho de la Unión por parte de aquéllos, esto es, ordinariamente, de las empresas asentadas en territorio europeo. El fundamento jurídico general de sus actuaciones se encuentra en el art. 337 TFUE. No obstante, sus intervenciones se han basado habitualmente en disposiciones específicas relacionadas con la energía, los transportes, la competencia y en aquéllos en los que existe un contingente de producción. A ese respecto, la Comisión recaba datos e informaciones, recibiendo denuncias de otros particulares. Tras ello, advierte al interesado, exigiéndole, llegado el caso, que cese en sus irregularidades, de acuerdo con un plazo fijado. Finalmente, o archiva la denuncia, lo que es susceptible de recurso de anulación, o, llegado el caso, inicia el correspondiente procedimiento sancionador, que puede implicar la imposición de una cuantiosa multa. Dicha potestad sancionadora suele afectar al ámbito de las infracciones de las normas sobre la competencia (arts. 101 a 103 TFUE). También puede ocurrir que la Comisión, ni archive la denuncia, ni inicie el procedimiento, en cuyo caso, los afectados podrán interponer un recurso por omisión.

4. Y, finalmente, conviene aludir, siquiera brevemente, a la no menos importante *función judicial*, la cual se encomienda al Tribunal de Justicia de la Unión, conllevando la garantía del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Dicha función, como subraya el Tratado de Lisboa (art. 19.1 TUE), se asignará, de acuerdo con una compleja distribución interna, al Tribunal de Justicia, al Tribunal General y a los Tribunales especializados (82); desempeñando, a su vez, los órganos judiciales de los Estados miembros un papel muy relevante a ese respecto. Estamos, pues, en presencia de una función en constante expansión, que recientemente ha sido ampliada como consecuencia de la desaparición de la estructura de pilares, si bien con la significativa excepción que supone la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ámbito éste que se mantiene genéricamente inmune al control jurisdiccional.

Así, en la actualidad, tras Lisboa, la competencia del Tribunal de Justicia abarca, de un lado, *la revisión de los actos jurídicos de las instituciones europeas*, que se sustancia a través de las vías directas del *recurso de anulación* (arts. 263-264 TFUE), del *recurso por omisión* (art. 265 TFUE); y

(81) Asunto C-435/99 Comisión v. Portugal (2000) ECR I-11179; Asunto C-266/99 Comisión v. Francia (2001) ECR I-0000; y Asunto C-110-00 Comisión v. Austria (2001) ECR I-7545.

(82) Protocolo n.º 3 «sobre el estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

de las vías indirectas de la *cuestión prejudicial de validez* (art. 267 TFUE) y de la *excepción de ilegalidad* (art. 277 TFUE); además de por medio del *recurso por responsabilidad extracontractual* (art. 268 TFUE), y del *control previo de los tratados internacionales* que celebra la Unión con Estados terceros u organizaciones internacionales (art. 218.11 TFUE). Y, por otro lado, la competencia del Tribunal de Justicia comprende, asimismo, *el control de la adecuación de los actos jurídicos de los Estados miembros al Derecho de la Unión*, que se efectúa a través del *recurso por incumplimiento* (arts. 258 a 260 TFUE); y de la *cuestión prejudicial de interpretación* (art. 267 TFUE).

Mediante su labor constante el Tribunal de Justicia ha realizado una contribución capital al proceso de integración política de la Unión y a la creación de una «comunidad constitucional en desarrollo» (83), circunstancia ésta que ha sido unánimemente reconocida (84). Dicha contribución se expresa en hitos tan señalados como los que suponen la definición de las doctrinas de la primacía y del efecto directo del Derecho de la Unión (85), o la interpretación expansiva de las competencias de aquélla, en detrimento de las que se reconocen a los Estados miembros. A su vez, como muestra principal de esa destacadísima labor, el Tribunal ha realizado una pormenorizada definición casuística de los derechos humanos, considerados vinculantes en el ámbito de la Unión, en tanto que principios generales del derecho europeo, antes, incluso, de que existiera un reconocimiento formal y expreso de los mismos en los Tratados constitutivos, en general (art. 6 TUE), y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular. A ese fin, el Tribunal procedió a derivarlos de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, empleando, para su más correcta identificación e interpretación, aunque siguiendo criterios propios, el instrumento cualificado que representa el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (86). Por todo ello, habida cuenta la trascendental función que desempeña, el Tribunal de Justicia resiste muy bien la comparación con un tribunal constitucional al uso, que, en ejercicio de los cometidos que le asignan los Tratados, efectúa una interpretación recreadora del Derecho originario de la Unión, orientada a transformarlo, de manera inequívoca, en la expresión de un texto constitu-

(83) P. HÄBERLE, «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, 2004, págs. 11-28.

(84) *Vid.*, por ejemplo, A. STONE SWEET, *The judicial construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

(85) Asunto 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR I y Asunto 6/64, Costa v. ENEL ECR 585. Más recientemente, *vid.* Asunto 314/08 Filipiak (2009) ECR I-0000.

(86) Asunto 29/69, Stauder v. Ciudad de Ulm (1969) ECR 419; y Asunto 4/73, Nold v. Comisión (1974) ECR 491.

cional paneuropeo, fundado, en los principios de la democracia, el Estado de derecho («rule of law») y el federalismo (87).

En suma, como se ha tenido ocasión de comprobar, las cinco principales instituciones de la Unión participan en el ejercicio de las cuatro funciones esenciales señaladas, junto con otros órganos y agencias, de carácter secundario. En este sentido, lo principal a destacar es el hecho de que, en la Unión Europea, se distingue, básicamente, entre *dirección política, legislación, ejecución y jurisdicción*, lo que resulta inherente a toda forma constitucional de organización jurídico-política democrática. A ese fin, concurren normalmente varias de esas instituciones en su desarrollo, a pesar de dotarse de una legitimidad de origen bien diversa. De ese modo, lo corriente es que una misma institución europea participe en el ejercicio de funciones distintas, razón por la cual ninguna se asocia exclusivamente, salvo el Tribunal de Justicia, al ejercicio de una sola de ellas. En cualquier caso, dicho esquema responde, con las necesarias adaptaciones, a la significación esencial del principio de la separación de poderes, no viniendo el llamado *principio del equilibrio institucional* (88), revelador de la coexistencia de intereses contrapuestos en el seno de la Unión, que se desean armonizar, sino a justificar la interposición de recursos expresivos de conflictos de atribuciones interinstitucionales, fundados en vicios de incompetencia o desviación de poder (art. 263, párrafo 2, TFUE). No en vano, dicho principio, de elaboración jurisprudencial, complementario, que no sustitutivo, del de separación de poderes, en tanto que asociado correctamente a la doctrina «ultra vires», al «rule of law» y a la adecuada comprensión del principio de atribución (89), revela la voluntad de los Tratados de desconcentrar el poder y de asignar a cada institución, de acuerdo con su legitimación y consiguiente representatividad, un protagonismo propio en el desarrollo de la forma de gobierno europea.

III. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO

No obstante, el problema reside en que, conforme ha ido avanzando el proceso de integración política, se ha ido poniendo de manifiesto el agota-

(87) Así, entre otros, D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, *Poder Judicial e integración europea*, Madrid, Civitas, 2004, *passim*.

(88) Asunto 302/87, Parlamento Europeo vs. Consejo (1988) ECR 5615; y Asunto C-70/88, Parlamento Europeo vs. Consejo (1990) ECR I-2041.

(89) J. P. JACQUÉ, «The principle of institutional balance», en *Common Market Law Review*, n.º 41, 2004, págs. 383 y ss. También, G. CONWAY, *Recovering a separation of powers in the European Union*, *op. cit.*, págs. 319-321.

miento y el desfase de un sistema institucional(90), que conserva rasgos de opacidad muy relevantes, al haber sido pensado, inicialmente, para una organización internacional de reducidas dimensiones, que no para una compleja forma jurídico-política, abocada a adquirir una articulación federal. Esas contradicciones se ponen precisamente de relieve conforme se han ido incorporando, siquiera de manera incompleta, algunos elementos propios de la forma de gobierno parlamentaria, y del sistema de «checks and balances» que le es propio, cuya presencia no hace sino resaltar la ausencia de otros no menos relevantes(91).

Así, en primer lugar, es de justicia reconocer que, tras Lisboa, el *Parlamento Europeo* ha pasado, aparentemente, a ocupar una posición preferente y central en el desarrollo de la forma de gobierno europea (art. 19.1 TUE), al haber sido concebido, por fin, como órgano de representación de los «ciudadanos de la Unión» (art. 14.2 TUE), y no, ya, de los pueblos de los Estados europeos. Además, su estructura bicameral, al modo federal, viene confirmada por su paridad con el *Consejo* en el desarrollo conjunto de las funciones legislativa y presupuestaria (art. 16.1 TUE y art. 294 TFUE), pese a seguir careciendo de la facultad de iniciativa legislativa. A ello se une, de acuerdo con la definición del principio de «cooperación interparlamentaria» [art. 12. f) TUE], su configuración dual, habida cuenta de su articulación necesaria con los Parlamentos de los Estados miembros(92), de acuerdo con las estipulaciones del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad(93).

A su vez, ha de saludarse positivamente que se continúe con el proceso de racionalización normativa de la relación fiduciaria que media entre el Parlamento y la *Comisión*, de acuerdo con el cual se dispone que, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, será éste quien habrá de ratificar, por mayoría de los miembros que lo componen, al candidato a Presidente de la Comisión que le ha sido propuesto por el Consejo Europeo. Además, la lista de miembros de la Comisión, elegida, de común acuerdo por el Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, se someterá

(90) F. BALAGUER CALLEJÓN, *El Tratado de Lisboa en el diván...*, op. cit., págs. 72 y ss.

(91) Así, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali...*, op. cit., págs. 335 y ss.

(92) K. AUER y A. BENZ, «Expanding national parliamentary control. Does it enhance European Democracy?», en B. KHOLER y B. RITTBERGER (eds.), *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, op. cit., págs. 55 y ss.

(93) S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento Europeo...*, op. cit., pág. 496.

necesariamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, que, luego, habrá de ser ratificada y definitivamente nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada (art. 17.7 TUE). Consecuentemente, ello implica la facultad que se reconoce al Parlamento para votar, en su caso, una moción de censura contra la Comisión, que, si prospera, obligará a la misma a dimitir colectivamente (art. 17.8 TUE)(94). Además, el hecho de que el Tratado de Lisboa prevea que, en 2014, la Comisión posea una más reducida composición, determinada por rotación (art. 244 TFUE), reforzará su dimensión europea, disminuyendo en ella el papel de los Estados. Ello conllevará una mayor dependencia del resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, lo que permitirá plantear una candidatura a la Presidencia de la Comisión, antes de que se celebren aquéllas(95).

No obstante, ese panorama se ve, en parte, enturbiado por la irrupción de la figura del *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, que, dada su doble condición de Vicepresidente de la Comisión y de Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores (art. 18 TUE), nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, presenta un carácter bifronte, en tanto que miembro de la Comisión y del Consejo. Tal hecho introduce un elemento intergubernamental en el seno de una institución supranacional sumamente disfuncional, desde una perspectiva, tanto orgánica como funcional. No en vano, el mismo responde de su labor ante el Consejo Europeo, que lo podrá cesar, al tiempo que ante el Parlamento, pero, en este último caso, no individual, sino colectivamente, esto es, junto con los demás miembros de la Comisión, lo que podrá llevarle, paradójicamente, a cesar como comisario, pero no como Alto Representante. Además, el Presidente de la Comisión sólo podrá destituirlo con el beneplácito del Consejo Europeo, que no libremente, como a los demás comisarios. Se trata, pues, de una figura que mermará potencialmente la independencia y colegialidad de la Comisión, dada su íntima dependencia del Consejo Europeo.

Pero, más allá de lo indicado, los límites a la tendencia a la parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión se manifiestan principalmente cuando cobra acto de presencia el *Consejo Europeo*, institución ésta, de actuación no permanente y naturaleza intergubernamental, justifi-

(94) «Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission of 20/10/2010».

(95) S. MANGIAMELI, «The institutional design of the European Union after Lisbon», en H. BLANKE y S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon*, Heidelberg, Springer, 2011, págs. 93-128; en especial, págs. 113 y ss.

cada por la creciente inestabilidad económica internacional y la necesidad de liderazgo efectivo en la Unión Europea (96), que, pese al extraordinario protagonismo que merece en los Tratados, presenta una mínima y casi simbólica conexión parlamentaria. Ésta se expresa en el art. 15.6.d) TUE, que dispone que el Consejo Europeo, por medio de su Presidente, «al término de cada reunión..., presentará un informe al Parlamento Europeo» [art. 15.6.d) TUE]. Ello supone que si bien éste podrá valorar sus actuaciones y acuerdos, esa exigencia no se traducirá en ninguna forma institucionalizada de control, de la que quepa extraer consecuencia negativa de relieve para aquél. Y es que el Parlamento Europeo, ni es miembro de esa institución (a lo sumo, se prevé que el Presidente de la Cámara pueda ser invitado a comparecer ante él: art. 235.2 TFUE), ni incide en la designación de su Presidente (aunque sí, al menos, como se ha indicado, del Presidente de la Comisión y del Alto Representante, que forman parte de la misma). Por tanto, no se ha previsto que pueda exigirle responsabilidad política alguna a quien la representa, ni, por medio suyo, a la institución misma; aunque la mencionada sea una previsión expresiva de una forma, siquiera devaluada, de control, que conviene no despreciar, ya que puede estar llamada a cobrar una importancia creciente, si el Parlamento hace un intenso uso de sus facultades con respecto a la misma (97).

Por consiguiente, el Tratado de Lisboa ha supuesto la consolidación y el reforzamiento de la excepcional función multidimensional atribuida al Consejo Europeo, al que se dota, al tiempo, de una presidencia estable (art. 15, en sus párrafos 5 y 6). De ese modo, se la convierte, formalmente, en una institución de la Unión, dejando de ser una mera formación, bien es verdad que cualificada, del Consejo, a los efectos de evitar, tanto confusiones con aquél, como de destacar su singular identidad, orgánica y funcional. Y así sucede, aun a costa de aceptar la inclusión en el marco comunitario de los procedimientos de representación, deliberación y decisión intergubernamentales que le son propios: aquéllos que le llevan a actuar por consenso, a menos que los Tratados dispongan otra cosa. A modo de compensación, el Consejo Europeo se ve alejado del desempeño de tareas ordinarias, lo que no excluye que las decisiones que adopte acaben desplegando, de forma mediata o indirecta, importantes efectos jurídicos.

(96) P. DANN, «The political Institutions», en A. VON BOGDANDY y J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, *op. cit.*, pág. 261.

(97) Califica, así, justamente, al Consejo Europeo de auténtico «señor de la Unión», I. PERNICE, «Il Consiglio Europeo e il Presidente dell'Unione Europea: quale "leadership" democratica in Europa?», en *Diritto e Cultura*, 2003, págs. 181 y ss.

Precisamente es esa configuración extraordinaria de la institución, que la hace ser titular de decisivas competencias, de alcance cuasi constitucional, las cuales se ponen especialmente de manifiesto en situaciones de crisis, lo que desajusta la estructura de gobierno de la Unión, de acuerdo con la lógica tendencial, de carácter parlamentario, indicada. No en vano, el Consejo Europeo no somete su actuación a la iniciativa de la Comisión; margina al Parlamento Europeo, ante el que sólo comparecerá en las condiciones fijadas por el reglamento interno del propio Consejo Europeo (art. 230 TFUE); y ve cómo sus actos quedan genéricamente exentos de control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia, que contraerá su fiscalización únicamente a los supuestos en que dichos actos desplieguen efectos jurídicos frente a terceros y cuando impliquen la imposición de medidas restrictivas a personas físicas o jurídicas, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (art. 24 TUE, en relación a los arts. 40 TUE y 263 y 275 TFUE).

También, como elemento negativo, hay que destacar la subsistencia de esferas o ámbitos funcionales del Consejo, referidos, especialmente, también, a la Política Exterior y de Seguridad Común, que actúan como auténticas «inmunidades del poder», al quedar exentos del control, tanto político como jurisdiccional (art. 24 TUE, en relación a los arts. 40 TUE y 263 y 275 TFUE).

Y qué no lamentar acerca de la resistencia a la modificación sustancial de los mecanismos de gobernanza económica, que siguen fiándose a una suerte de agencia o autoridad independiente, dotada de enormes poderes decisorios, con rango de institución europea, esto es, el Banco Central, con respecto a la cual el Parlamento carece de atribuciones para requerir una democratización de su actuación, mediante la articulación de procedimientos de exigencia de responsabilidad y transparencia (98).

IV. CONCLUSIONES

En cualquier caso, el sistema institucional diseñado en Lisboa, fruto de la transacción entre los intereses de los Estados y los generales de la Unión, expresa la voluntad de encuentro de una fórmula de equilibrio institucional que, no obstante, aparece sujeta a una permanente tensión dialéctica. Tensión

(98) Así, entre otros, cfr. F. AMTENBRINK and K. VAN DUIN, «The European Central Bank before the European Parliament: theory and practice after ten years of monetary dialogue», en *European Law Review*, vol. 34, n.º 4, 2009, págs. 561-583.

que, aunque deba ser vista, en todo caso, como fuente de vitalidad y progreso de la Unión, afecta, no siempre positivamente, al desarrollo de la forma de gobierno establecida.

Con todo, será la dinámica política predominantemente intergubernamental o federal del sistema la que acabará dando forma y consistencia perdurable al mismo, circunstancia ésta que dependerá de que se confirme, bien la centralidad del Consejo Europeo, con el consiguiente predominio de los intereses estatales, bien la de la relación Parlamento-Consejo-Comisión, con la hegemonía de los intereses paneuropeos o generales (99). De la pugna de ambos polos por la supremacía política comienza a haber datos empíricos suficientes (100), que constatan que, ni el Parlamento se resigna a ver sacrificada su participación en el ejercicio de la función de dirección política, contrayéndose a las relevantes tareas colegislativas y de control que se le han asignado, ni el Consejo Europeo a dejar de desarrollar, en tiempos convulsos de crisis económica y financiera, los decisivos cometidos impulsores de la actividad política que el Tratado de Lisboa le ha atribuido.

Son, por tanto, los acontecimientos quienes abocan a la inevitable transformación de un sistema institucional diseñado, en buena medida, para una Europa que pertenece ya al pasado. Así, la grave crisis económica y financiera que, en la actualidad, sufre el continente, la cual obliga a la mayoría de los Estados de la Unión a alcanzar una mayor coordinación de sus políticas económicas, otorgando a la unión monetaria el necesario respaldo de los mecanismos propios de una unión fiscal (101), si bien ha superado la resistencia inicial de algunos a avanzar en pos de la consecución de un auténtico gobierno económico unificado, lo ha hecho a costa de generar un nuevo déficit de legitimidad democrática (102). No en vano, dicho gobierno descansa en un

(99) Los importantes acuerdos interinstitucionales, previstos en el art. 295 TFUE, ponen en pie de igualdad al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo, reforzando esta tendencia, al tiempo que completan la regulación introducida en los Tratados.

(100) Con ocasión de la crisis económica y financiera de la Unión, el Consejo Europeo se está convirtiendo paulatinamente en el Gobierno económico de la UE; al tiempo que el Parlamento Europeo no se resigna a dejar de hacer valer su posición en las discusiones del presupuesto de la UE o en la aprobación del paquete de medidas legislativas destinadas al endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Todo ello expresa muy bien la distinta manera de afrontar el problema que tienen, por un lado, el binomio Comisión-Parlamento, y, por otra, el Consejo Europeo.

(101) Acuerdos del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas, el 10 de diciembre de 2011.

(102) Requiriendo una conformación más democrática de la gobernanza económica de la «Eurozona», *vid.*, entre otros, V. BOGDANOR, *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, *op. cit.*, pág. 6.

esquema de funcionamiento intergubernamental, basado en la atribución al Consejo Europeo de los poderes de supervisión y control destinados a exigir el cumplimiento de los objetivos de estabilidad definidos normativamente. Marginando así conscientemente el «método comunitario» de toma de decisiones, esto es, a sus instituciones más representativas, condenadas así al desarrollo de una función subalterna, la nueva cesión de soberanía por parte de los Estados no se ha visto acompañada de un progreso en la construcción de un esquema de gobierno auténticamente federal, en el marco del proceso político de integración democrática supranacional.

Por tanto, superado, hoy, por la vertiginosa sucesión de acontecimientos experimentados en los últimos años, es claro que el Tratado de Lisboa no ha modificado el modelo o forma de gobierno previamente existente, ajustándolo a las necesidades del presente, sino que ha ahondado en sus rasgos característicos provenientes del pasado. De ahí que subsistan sus contradicciones y carencias. A lo sumo, ha supuesto una racionalización del funcionamiento de las instituciones, a las que ha tratado de adaptar, en la medida de lo posible, a las dimensiones adquiridas por la Unión Europea, tras su ampliación a los nuevos Estados miembros. Pero no ha servido para cumplir con el propósito tendencial que aspira a que el proceso de integración europea se sustente, plenamente, desde una óptica federal, en la voluntad de los ciudadanos, promoviendo su participación política activa, directamente o a través de las instituciones. Por eso, teniendo en cuenta el gran tamaño que la Unión ha alcanzado y la diferente voluntad política observada entre sus miembros a la hora de avanzar en los procesos de integración, quizá convenga acoger la propuesta que promueve una reforma profunda de la arquitectura institucional existente, a fin de que una Unión Europea renovada, fiel a sus valores y objetivos, en el contexto de un mundo globalizado, se convierta en un espacio de convergencia política, económica y social, capaz de dar respuesta legítima y eficaz a las expectativas y demandas de sus ciudadanos.