Tratado de Lisboa: reforma institucional sin aliento constitucional

Nicolás Mariscal Berástegui
Profesor emérito de la Universidad de Deusto
Profesor Jean Monnet emérito

Sumario: Introducción.—I. El proceso de reforma institucional: 1. La Convención constitucional (2002-03); 2. La Conferencia Intergubernamental (CIG 2003-04); 3. De París a Londres vía Berlín.—II. El resultado institucional en el Tratado de Lisboa: 1. El Parlamento Europeo; 2. El Consejo Europeo; 3. El Consejo; 4. La Comisión; 5. El Alto Representante; 6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas; 7. Otros órganos; 8. La revisión de los Tratados.—Conclusión.

Resumen: El Tratado de Lisboa, si finalmente entra en vigor, traerá sobre todo una reforma institucional de la Unión Europea. El presente trabajo se centra en esa reforma, emprendida hace ya quince años con el Tratado de Maastricht y los intentos malogrados de Ámsterdam y de Niza, y analiza el proceso político-jurídico y los esfuerzos de la Convención Europea (2002-03) y la Conferencia Intergubernamental (2003-04) en un contexto constitucional y, tras el arrasamiento de éste, el Mandato y la Conferencia Intergubernamental de 2007, que culminan en el Tratado de Lisboa. Hacia el futuro, incluso próximo, este limitado resultado legal no puede ignorar el conflictivo y divergente proceso político que le ha precedido y sigue latente y también volviéndose patente, haciendo necesarias nuevas fórmulas políticas y jurídicas a fin de evitar la decadencia de la integración europea.

Palabras clave: Instituciones europeas, reforma institucional, Constitución europea, Convención, Conferencia Intergubernamental, Tratado de Lisboa.

Abstract: *The Lisbon Treaty, if it finally comes into force, will bring above all an institutional reform of the European Union. This paper focuses on this reform already started 15 years ago with the Maastricht Treaty and the unfortunate attempts in Amsterdam and Nice, and studies the legal political process as well as the efforts made at the European Convention (2002-2003) and at the Intergovernmental Conference (2003-04) within a constitutional context. It also deals with the 2007 Mandate and Intergovernmental Conference culminating in the Lisbon Treaty. Regarding the near future, this limited legal result should not ignore the conflictive divergent political process which has preceded it and continues latent as well as patent, making new political and legal reforms necessary in order to avoid the decadence of the European integration.*

Keywords: *European institutions, institutional reform, European constitution, Convention, Intergovernmental Conference, Treaty of Lisbon.*

Introducción

El debate y los intentos de reforma de las instituciones de la Unión venían abiertos desde el TUE de Maastricht de 1992 y se volvieron urgentes con la llegada del nuevo siglo ante el horizonte próximo de la ampliación a nuevos Estados y una Unión Europea de 27 miembros. Los esfuerzos de Ámsterdam y Niza fracasaron. Desde este último intento hasta Lisboa han trascurrido casi siete años de ilusión, trabajo, innovación, conflicto, fracasos, decepciones y logros. La mayor innovación hay que buscarla en torno a la Convención sobre el futuro de Europa (2002-03), ella misma una nueva institución en un nuevo sentido e innovadora de las instituciones-órganos de la Unión. Su resultado, ajustado en la Conferencia Intergubernamental de 2003-04, malogrado con la fallida ratificación del Tratado Constitucional (TC), parcialmente recuperado por el Mandato del Consejo Europeo de junio de 2007 bajo presidencia alemana y vuelto a ajustar, limar, limitar y posponer en la Conferencia Intergubernamental de 2007, ha cuajado finalmente en el Tratado de Lisboa (TL). Se firmó el 13 de diciembre de 2007 en la capital portuguesa «deseando completar el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza con el fin de reforzar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión y mejorar la coherencia de su acción».[1] Modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE-N) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE-N), versiones Niza.

El nuevo Tratado ha cerrado un largo periodo de tanteos e incertidumbres y, asumiendo en gran parte el TC, ha reformado en profundidad las instituciones y procedimientos decisorios de Niza, haciéndolos en principio más funcionales, eficaces y democráticos. Por otra parte deja que las políticas de la Unión prosigan su curso con pocos cambios o añadidos respecto al TC, que había propuesto leves modificaciones al Tratado de Niza, relevantes sin embargo respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia y también a la política exterior y de seguridad común. El Tratado de Lisboa por el contrario es una contrarreforma respecto al TC y un estancamiento en Niza al haber arrasado radicalmente cualquier germen de dinámica constitucional y cualquier símbolo o término apuntando en esa dirección.

El Tratado de Lisboa, si finalmente entra en vigor, traerá sobre todo una reforma institucional de la Unión Europea. El presente trabajo se centra en esa reforma, emprendida hace más de dieciseis años con el Tratado de Maastricht y los intentos malogrados de Ámsterdam y de Niza, y analiza el proceso político-jurídico y los esfuerzos de la Convención Europea

[1] Unión Europea, *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01)*, Preámbulo.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

(2002-03) y la Conferencia Intergubernamental (2003-04) en un ambiente constitucional y, tras el arrasamiento de éste, el Mandato y la Conferencia Intergubernamental de 2007, que culminan en el Tratado de Lisboa. Hacia el futuro, incluso próximo, este limitado resultado legal no puede ignorar el conflictivo y divergente proceso político que le ha precedido y sigue latente, haciéndose además cada vez más patente y necesitado de nuevas fórmulas políticas y jurídicas a fin de evitar la decadencia de la integración europea.

I. **El proceso de reforma institucional**

La Comunidad Europea trató de responder a los inesperados y trascendentales acontecimientos políticos de finales del decenio de los 80 y comienzos de los 90 del siglo pasado poco menos que improvisando sobre la marcha una Unión Política con el Tratado de Maastricht de 1992. El curso de los años siguientes con el debate y las dificultades de ratificación del nuevo Tratado en varios Estados miembros, la realidad creciente del desempleo, el desencanto popular hacia Europa, las demandas de adhesión de los países europeos del este y centro, la frustración ante la catástrofe yugoslava y la amenaza del crimen organizado a escala internacional corroboró fácticamente la necesidad de la prevista revisión de Maastricht y puso también de manifiesto diferencias de concepciones, intereses y estrategias entre los Estados miembros e incluso dentro de ellos. Por fin en octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, sin pretensiones de resultado definitivo, sino como una etapa más, un paso parcial adelante de capacitación para el próximo futuro y con la previsión ya de nuevas conferencias intergubernamentales de revisión institucional. Era una salida provisional, que el Tratado de Niza de 2001 volvió a retomar y desenvolver, sin lograr tampoco una solución satisfactoria y dejando abiertos cruciales interrogantes.

1. *La Convención constitucional (2002-03)*

1.1. Antecedentes y mandato

A partir de 2000 se había reavivado el debate político sobre la Unión Europea, tanto respecto al proceso de su construcción como a su horizonte último. La problemática fundamental la había formulado Jacques Delors al principio del año en unas declaraciones a *Le Monde*, no faltando en los meses siguientes algunos posicionamientos acerca del nacimiento de la Europa política, los fines de la Unión, las varias velocidades o la constitución de una federación de Estados. Fue, sin embargo, en torno al 50 aniversario del

Plan Schuman, cuando el debate se avivó extraordinariamente centrándose alrededor de la problemática suscitada por la propuesta del ministro de asuntos exteriores alemán. El Sr. Joschka Fischer la enunció por primera vez en su discurso en la Universidad Humbolt de Berlín el 12 de mayo de 2000.[2] Era una reflexión general conceptual sobre la conformación de la futura Europa, a largo plazo, después de la ampliación de la UE. Las consideraciones de Fischer se referían, por una parte, a la naturaleza de lo que llamaba la finalidad de Europa (*Finalität Europas*) y, por otra, al camino para ir acercándose a ella. La propuesta tuvo enorme resonancia inmediata y al inaugurarse poco después la presidencia semestral francesa de la Unión Europea, líderes nacionales franceses, italianos, británicos y otros, así como dirigentes comunitarios, expresaron sus opiniones al respecto.

Por otra parte, el 14 de febrero se había abierto la Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional, cuya segunda fase coincidió desde el mes de julio con la presidencia francesa del Consejo, inaugurada también con la promesa de una reforma institucional en el contexto de la ampliación de la UE. Las diversas concepciones, la lucha de poder entre los Estados miembros, entre éstos y las instituciones de la Unión e incluso entre éstas, la reivindicación de traducción política del incrementado peso demográfico de la Alemania reunificada, las divergencias entre países grandes y pequeños jalonaron un tenso curso, a los que en los últimos días se sumaron los demonios nacionalistas, expresiones poco diplomáticas y cálculos aritméticos, que evidenciaban una dura batalla de poder. Así, con no poca preocupación ante la eventualidad de fracaso, se llegó al Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, tenso, dramático y finalmente alumbrador de un Tratado para una Unión Europea de 27 Estados. Desde el primer momento fue seriamente cuestionado y criticado. De ahí que en la ambivalente y posteriormente muy debatida Declaración sobre el futuro de la Unión, la Conferencia «subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos Estados miembros» (2); sin embargo, «apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea» (3) acerca de la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea; «la conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la trasparencia de la Unión y de sus instituciones,

[2] Joschka FISCHER (2000), «Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration», *Integration* 3: 149-156.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros» (6); y «acuerda… se convoque una nueva Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados» (7).[3]

Los Estados miembros volvieron a pronunciarse sobre el futuro de la UE en el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001. En su Declaración parten del éxito de la Unión Europea, la cual no obstante se encuentra en una encrucijada teniendo que afrontar simultáneamente el doble reto interior de la aproximación de las instituciones al ciudadano y exterior del entorno en rápida mutación y mundialización. Una Unión renovada se enfrenta a tres desafíos fundamentales: un mejor reparto y definición de las competencias, la simplificación de los instrumentos y mayor democracia, transparencia y eficiencia. La Declaración formula varias decenas de preguntas, sugiriendo que las respuestas deberían darse en una Constitución.[4]

Esta renovación y reforma de la Unión deberá ir precedida, de acuerdo con el derecho vigente, por una Conferencia Intergubernamental, pero dadas las traumáticas experiencias de las últimas por un lado y por otro la eficiencia mostrada por la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Laeken decidió convocar una Convención:

> Para garantizar una preparación tan amplia y transparente como sea posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención… dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.[5]

1.2. Comienzo y desarrollo

La Convención se constituyó el 28 de febrero de 2002. El Consejo Europeo de Laeken ya había nombrado presidente a Giscard d'Estaing —expresidente de Francia— y vicepresidentes a Amato y Dehaene —exprimeros ministros de Italia y de Bélgica—. También había decidido su composición: 15 (uno por cada Estado miembro) representantes de los Jefes de Estado o

---

[3] Unión Europea, *Tratado de Niza*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, pp. 88-89 (23. Declaración relativa al futuro de la Unión).

[4] Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), *Conclusiones de la Presidencia* (Anexo I: Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, II).

[5] *Ibid*., III.

de Gobierno, 30 (dos por cada Estado miembro) parlamentarios de los Parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión. En las mismas condiciones estarían representados y participarían en las deliberaciones, pero sin poder impedir el consenso, los trece Estados candidatos a la adhesión. Los convencionales (105) tendrían sus correspondientes suplentes (102). Habría además 13 observadores. La organización de un Presidium de doce miembros más un invitado representante de los Parlamentos nacionales de los Estados candidatos, la fecha de la sesión inaugural, la duración y los métodos de trabajo y la secretaría estaban fijados de antemano. También estaba decidido que «el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas».[6]

En la fase de escucha, que abarcó los cuatro primeros meses de vida de la Convención dedicados a debates de carácter general, los más de 200 miembros y suplentes aprendieron a trabajar juntos y configuraron el método de la Convención, así como la dirección del Presidium y de su presidente, mientras se iba perfilando la orientación hacia un tratado constitucional.[7] Se manifestó también la cesura entre federalistas e intergubernamentalistas, tratando Giscard por su parte de evitar las controversias y favorecer el consenso. En mayo, con pocas ganas por parte del presidente, el Presidium decidió establecer seis grupos de trabajo, que en julio se convirtieron en diez, añadiéndose a regañadientes en noviembre otro sobre la Europa social. Los grupos de trabajo llevaron a cabo una amplia y crítica revisión de la integración —de su estructura, pero sobre todo de su funcionamiento— y sin cambios revolucionarios o sistémicos, experimentando la diversidad de concepciones e intereses, y conscientes de los poderes de unos y otros, fueron elaborando y proponiendo recomendaciones para un tratado constitucional, que preferían llamar ya Constitución. El reparto de competencias, la codecisión y la votación por mayoría cualificada, el papel de los parlamentos nacionales, la legitimación y la seguridad interior y exterior transcienden horizontalmente la mayoría de los trabajos. La aproximación y las recomendaciones adquieren forma predominantemente jurídica, pero se es consciente de la insuficiencia de esta sola dimensión para llevar adelante la integración europea. Llama poderosamente la atención la inexistencia de un grupo sobre las instituciones.

---

[6] *Ibid.*

[7] Josep BORRELL, Carlos CARNERO y Diego LÓPEZ GARRIDO (2003), *Construyendo la Constitución Europea. Crónica Política de la Convención,* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, p. 228; Peter NORMAN (2005, 2nd ed.), *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Eurocomment, Brussels, p. 46.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

Mientras los plenarios de la Convención recibían a partir de octubre las conclusiones de los grupos de trabajo para su debate, el Presidium transmitió a los convencionales el 28 de octubre de 2002 un Anteproyecto de Tratado Constitucional (CONV 369/02), un borrador preliminar elaborado en la secretaría de la Convención bajo la guía de Giscard d'Estaing y conocido coloquialmente como «el esqueleto». La parte I «De la arquitectura constitucional» ofrece esquemáticamente 46 artículos divididos en 10 títulos: I definición y objetivos de la Unión; II ciudadanía; III competencias; IV instituciones; V acciones de la Unión; VI vida democrática; VII finanzas; VIII acción de la Unión en el mundo; IX entorno próximo; y X de la pertenencia a la Unión. La parte II «De las políticas y la realización de las acciones de la Unión» ofrece un mero índice de la acción y políticas interiores (A), acción exterior (B), defensa (C) y funcionamiento de la Unión, y la III «Disposiciones generales y finales», de un único título, sugiere los temas a tratar por siete artículos.

Alemania y Francia, por su parte, presentaron el 15 de enero de 2003 una contribución conjunta referente a la arquitectura institucional de la Unión (CONV 489/03). En ella se concebía Europa como una unión de Estados, pueblos y ciudadanos, plasmándose institucionalmente en una federación de Estados-naciones. Se abogaba por dotarla de una personalidad jurídica única y de fuertes instituciones comunes y por la supresión de los vigentes pilares, aunque conservando procedimientos adecuados a la diversidad de ámbitos. Un mejor reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros era un requisito previo. Respecto a las instituciones se proponía una presidencia estable para el Consejo Europeo, la simplificación radical de la «comitología» adjuntada a la Comisión, la designación de cuyo presidente debía estar más vinculada políticamente a las elecciones al Parlamento Europeo; se contemplaba también una distinción entre comisarios con cartera y comisarios encargados de funciones o misiones específicas. El poder de codecisión del Parlamento Europeo debía acompañar automáticamente a la extensión del voto mayoritario en el Consejo de Ministros, para el que se pedía la separación de las tareas operativas de las legislativas y se proponían diversas modalidades para sus diversas formaciones. Para una Europa fuerte y creíble en la escena mundial consideraba conveniente unir en la persona de un nuevo ministro de relaciones exteriores, nombrado por el Consejo Europeo de acuerdo con el presidente de la Comisión, las funciones de alto representante y de comisario de relaciones exteriores; contaría con el apoyo de un servicio diplomático europeo; en general las decisiones se tomarían por mayoría cualificada, excepto en cuestiones de seguridad y defensa, para las que se abría la posibilidad de la cooperación reforzada. Finalmente, como exigencia democrática, debería asociarse más a los parlamentos nacionales en la elaboración y control de las decisiones de la Unión Europea.

La contribución franco-alemana era un compromiso pragmático entre la sensibilidad francesa proclive a una Unión de base estatal, lo que se expresaba en la propuesta de fortalecimiento de la presidencia del Consejo Europeo, y la sensibilidad supranacional-federal alemana, que apoyaba una Comisión fortalecida con un presidente elegido por el Parlamento Europeo. De inmediato tuvo un enorme impacto, constituyendo un hito en la marcha de la Convención y configurando los parámetros de los debates posteriores sobre las instituciones.[8] Suscitó, no obstante, fuertes reacciones negativas de no pocos convencionales y de los pequeños Estados.

1.3. La propuesta institucional

El 22 de abril el presidente Giscard d'Estaing y el secretario Kerr trasmitieron al Presidium su propuesta institucional. No había existido grupo de trabajo previo y la habían retenido hasta dar a los Gobiernos la oportunidad de opinar al respecto. Cercana a las contribuciones franco-alemana y a la posterior anglo-española y de sesgo intergubernamental, generó fuertes reacciones negativas en el Presidium, que consiguió limar sus extremos más intergubernamentales.[9] Con fecha 23 de abril de 2003 envió el Presidium su nota sobre las instituciones a la Convención (CONV 691/03). Ante la alternativa de atenerse al Tratado de Niza o de ir más allá se reconoce que «las propuestas formuladas por lo que respecta a la representación en el Parlamento Europeo, la definición de la mayoría cualificada y la composición de la Comisión reflejan soluciones que superan el Tratado de Niza». El Parlamento Europeo, que no sobrepasará los setecientos miembros, ejerce junto con el Consejo la función legislativa y elige al presidente de la Comisión. El Consejo Europeo elegirá por mayoría cualificada a su propio presidente para un mandato de dos años y medio renovable una sola vez. Se explicitan algunas formaciones del Consejo de Ministros, que ejerce la función legislativa junto con el Parlamento Europeo, y se define la mayoría cualificada «como una mayoría de Estados miembros que represente al menos los tres quintos de la población de la Unión». La Comisión Europea se compondrá de un presidente y otros catorce miembros, uno de los cuales será preceptivamente el ministro de asuntos exteriores de la Unión, y podrá tener comisarios delegados. El texto generó cientos de enmiendas de los convencionales y de la Comisión Europea y puso al descubierto la doble cesura existente entre supra-

[8] Peter Norman, *op. cit.,* pp. 143 y 149; Derek Beach (2005), *The Dynamics of European Integration. Why and when EU institutions matter*, Palgrave Macmillan, Houndmills y New York, p. 182.

[9] Peter Norman, *op. cit.*, pp. 189 y 207; Derek Beach, *op. cit.*, p. 185.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

nacionalistas e intergubernamentalistas por un lado y entre grandes y pequeños Estados miembros por otro, pero «a pesar de toda la furia sobre el manejo del debate institucional por Giscard, para mediados de mayo las posiciones estaban comenzando a variar».[10]

El prometido texto revisado sobre las instituciones (CONV 770/03), correspondiente al título IV de la Parte I, fue trasmitido con comentarios por el Presidium a la Convención con fecha 2 de junio. No obstante los renovados esfuerzos de España y Polonia a favor de la fórmula de Niza, las advertencias sobre las eventuales dificultades que su revisión podría plantear en la futura Conferencia Intergubernamental y la ampliación coyuntural de los apoyos a Niza, el texto revisado mantiene la nueva fórmula de la doble mayoría —«mayoría de Estados miembros que represente al menos tres quintas partes de la población de la Unión»— para la votación por mayoría cualificada, pero introduce algunos cambios en otros puntos, por ejemplo, especificando la función presupuestaria del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros; dando un matiz más activo a la Comisión, cuyos miembros por otra parte presentarán la dimisión a petición del presidente; y respecto al Tribunal de Justicia y al Comité de las Regiones.

1.4. Instituciones y procedimientos decisorios

El *Consejo Europeo* será en adelante institución de la Unión, pero su acción no estará sometida al control de legalidad del Tribunal de Justicia; se le añaden nuevas tareas y se prevé la instauración de un presidente, que le dará rostro y voz. La expansión en el *Consejo de Ministros* del procedimiento decisorio por mayoría cualificada —doble mayoría de Estados miembros y 60% de la población— es central. Lo mismo puede decirse de la extensión en el *Parlamento Europeo* (PE) del procedimiento de codecisión, que deviene el procedimiento legislativo ordinario; desde otro punto de vista, los resultados de las elecciones al PE deberán tenerse en cuenta en la propuesta que le haga el Consejo Europeo de candidato a presidente de la Comisión; sigue careciendo de una importante competencia constitucional en el procedimiento de revisión del Tratado por el que se instituye la Constitución. La *Comisión* sale fortalecida en sus competencias y capacidad de acción, sobre todo su presidente, mientras que el compromiso propuesto respecto al número de comisarios (15 comisarios europeos + comisarios sin voto) resulta poco convincente. Subyace la controversia entre los modelos intergubernamental y supranacional, lo que se refleja en disposiciones ambiguas con potencialidades conflictivas.

[10] Peter Norman, *op. cit.*, p. 210.

> El importante paso adelante que da la Convención en el ámbito de las instituciones tiene el valor añadido de responder a las necesidades de fondo del proceso de construcción europea y no a exigencias del guión a corto plazo.[11]

Con los cambios introducidos en los procedimientos decisorios, el Proyecto de Tratado de una Constitución Europea incrementa el nivel (*level*) de la integración. El de codecisión Consejo-Parlamento Europeo (arts. I-33 y III-302), inaugurado por el Tratado de Maastricht y posteriormente algo modificado, pasa ahora a ser «el procedimiento legislativo ordinario», aunque subsisten no pocas e importantes excepciones. La mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, definida ahora por la doble mayoría del número de Estados y del 60% de la población de la Unión (art. I-24), es considerablemente extendida, a pesar de las excepciones. La unanimidad del Consejo de Ministros se requiere sobre todo en las decisiones referentes a algunas disposiciones fiscales, en política social y en política exterior y de seguridad común (pesc). La ahora llamada cláusula de flexibilidad (art. I-17) mantiene la unanimidad en el Consejo de Ministros para adoptar las medidas pertinentes en caso de no haberse previsto los poderes de actuación para una acción necesaria de la Unión respecto a las políticas.

2. *La Conferencia Intergubernamental (CIG 2003-04)*

2.1. El juego diplomático

La CIG se abrió en Roma el 4 de octubre de 2003 con no pocas ni superficiales divergencias: presidencia del Consejo Europeo, doble mayoría de Estados y de población, formación «Consejo Legislativo», comisarios europeos y comisarios sin derecho a voto, composición y poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, exigencia de unanimidad para cualquier revisión de la Constitución, veto en cuestiones de política exterior y de seguridad común, ausencia de mención de Dios y de las raíces cristianas de Europa en el preámbulo.

Durante los dos primeros meses de la CIG, la presidencia italiana junto con la secretaría del Consejo condujo eficazmente las negociaciones sobre los puntos menores y la reunión de ministros de asuntos exteriores del 27 y 28 de noviembre en Nápoles —el llamado «conclave»— produjo significativos avances en muchas cuestiones particulares, pero no logró aproxima-

[11] Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido, *op. cit.*, p. 75.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

ciones en algunas de las más controvertidas y sobre todo en las institucionales, remitidas ahora definitivamente al Consejo Europeo de diciembre en Bruselas.[12] Éste acabó en fracaso:

> El Consejo Europeo ha tomado nota de que a la Conferencia Intergubernamental no le ha sido posible llegar a un acuerdo global sobre un proyecto de Tratado Constitucional en la presente fase. Se solicita a la Presidencia irlandesa que, basándose en consultas, evalúe las posibilidades de realizar progresos e informe al Consejo Europeo de marzo.[13]

La presidencia irlandesa comenzó con contactos informales con la precedente italiana, con todas la delegaciones de los Gobiernos, con las instituciones de la Unión, entre los primeros ministros y entre los ministros de asuntos exteriores. Los discretos contactos y las consultas mantenidas en los primeros meses del año le permitieron ganarse la confianza de los participantes, mientras en el nivel técnico el servicio jurídico de la secretaría del Consejo iba puliendo el texto.

No fueron fáciles las jornadas finales del 17 y 18 de junio, defendiendo hasta el último momento duras posiciones no pocos Estados. Sin embargo prevalecía en el Consejo Europeo la atmósfera de la necesidad y la posibilidad de lograr un acuerdo. Se llevaron a cabo debates entre los jefes de Estado o de Gobierno, así como contactos bilaterales informales —los famosos «confesonarios»—. Entretanto la presidencia irlandesa, retomando, modificando y completando sus recientes documentos previos, elaboraba una nueva propuesta (CIG 83/04) y después la definitiva (CIG 84/04) tanto sobre las instituciones como sobre cuestiones no institucionales. Finalmente, en la noche del 18 de junio, después de casi dos años y medio de negociaciones, el Consejo Europeo daba su aprobación a los textos (CIG 85/04).

Durante el verano, juristas y lingüistas especializados tendrían que ir preparando las versiones definitivas en todas las lenguas oficiales del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa a fin de que pudiera ser firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los veinticinco Estados miembros.

La Convención constituyó sin duda la base fundamental del resultado, aunque con modificaciones importantes, sobre todo institucionales, pero

---

[12] Peter NORMAN, *op. cit.,* p. 285; Derek BEACH, *op. cit*., p. 190; Peter BECKER y Olaf LEISSE (2005), *Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union,* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, p. 231.

[13] PRESS RELEASE, Brussels 13/12/2003, *European Council Conclusions on the IGC*; CONSEJO EUROPEO (Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003), *Conclusiones de la Presidencia*, I. 2 (5381/04).

también otras, por parte de la CIG. Las cuestiones de poder, donde el consenso había sido más precario en la Convención, fueron las más modificadas por una CIG, que finalmente logró compromisos entre todos los Estados miembros, entre éstos y las instituciones comunitarias, entre tendencias más intergubernamentales y más supranacionales, entre diferentes concepciones, intereses e identidades nacionales.

2.2. Instituciones

El *Parlamento Europeo* (PE), «compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión», es colocado en la cima del marco institucional. En el último momento y favoreciendo a los pequeños Estados se fijó en 750 el número total de representantes, decrecientemente proporcional, con un mínimo de 6 y un máximo de 96 (art. I-20), remitiéndose la fijación del número de europarlamentarios por Estado para las elecciones de 2009 a una decisión unánime del Consejo Europeo. El PE es uno de los ganadores del Tratado Constitucional, fortaleciéndose su actuación en el proceso legislativo con el procedimiento legislativo ordinario, cuyo número de casos de aplicación se extiende a unos 40 nuevos, casi duplicándose,[14] y en el proceso presupuestario, no obstante algún recorte de la CIG respecto a la Convención.

El *Consejo Europeo* había sido otro de los grandes ganadores de la Convención, posición que lógicamente respeta y perfecciona la Conferencia Intergubernamental. Tipificado finalmente como institución de la Unión[15] sigue siendo el lugar privilegiado del poder político a fin de definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión e impulsar su desarrollo, incidiendo también en la política cotidiana. No ejerce, sin embargo, funciones legislativas.[16] Su presidente es elegido por el propio Consejo Europeo por mayoría cualificada para un período de dos años y medio, pudiendo ser reelegido una sola vez; podría ser cesado por el mismo procedimiento. Su nuevo modo de elección y la futura estabilidad frente a la precedente rotación semestral configuran relevantes novedades del Tratado

---

[14] Kepa Sodupe Corcuera y Asier García Lupiola (2004), «La nueva estructura institucional de la Unión Europea», en Kepa Sodupe Corcuera (dir.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales,* Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, p. 97; Janis A. Emmanouilidis (2005), «Die institutionellen Reformen in der Verfassung - die neue Machtarchitektur der Europäischen Union» en Werner weidenfeld (Hrsg.). *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, p. 93; Jean Claude Piris (2006), *El tratado constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Marcial Pons. Madrid, p. 122.

[15] Jean-Claude Piris, *op. cit.*, p.121.

[16] Adopta, no obstante, importantes decisiones europeas normativas, por ejemplo, respecto a la fijación del número de parlamentarios por Estado (art. I-20) o a las listas de las formaciones del Consejo de Ministros y la rotación de la presidencia de éstas (art. I-24).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

Constitucional, quedando abiertas a la práctica concreta de los primeros incumbentes la nueva conformación de la figura y sus relaciones con el presidente de la Comisión y el ministro de asuntos exteriores.

Un *Consejo de Ministros* dotado de mayor transparencia, mejor coordinación y más eficiente funcionamiento[17] había sido ya intentado por la Convención mediante una nueva formación Consejo Legislativo y de Asuntos Generales y presidencias rotatorias de un año. Sin embargo, el propuesto Consejo Legislativo tuvo muy poco apoyo en la CIG, que muy pronto lo suprimió, quedando de nuevo las funciones legislativas repartidas entre las distintas formaciones del Consejo, aunque distinguiendo en adelante en sus reuniones una parte legislativa —pública— y otra no legislativa. Se especifican y separan ahora el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores, remitiéndose a una decisión del Consejo Europeo las demás formaciones. La presidencia de éstas, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será ejercida mediante un sistema de rotación igualitaria, proponiéndose finalmente la importante novedad de su desempeño por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de 18 meses (Declaración n.º 4 relativa al apartado 7 del artículo I-24). La principal medida, sin embargo, para dotar al Consejo de mayor eficacia y legitimidad tiene que ver con la modificación y creación de nuevas bases jurídicas para pronunciarse según el nuevo sistema de mayoría cualificada.

La *Comisión Europea* venía declinando desde hacía tiempo,[18] por lo que en adelante habría que incrementar su legitimidad y su eficiencia. Un mayor papel del PE en su nombramiento, el fortalecimiento del presidente y la disminución del número de comisarios parecían medidas adecuadas, junto a otras apuntadas por la reciente reforma interna de los servicios. Su nueva configuración resultó empero una de las cuestiones más polémicas y difíciles. La Convención ya había acordado que la elección del presidente, a propuesta del Consejo Europeo, correspondiese al PE, al que también incumbiría aprobar a los comisarios, habiendo consensuado por otra parte una original y compleja composición a partir de 2009: 15 comisarios europeos —incluido el presidente y el ministro de asuntos exteriores— y otros comisarios sin derecho a voto, según un sistema de rotación igualitaria. La CIG acabó empero abandonando esta fórmula ante su complejidad y las fuertes tensiones entre pequeños y grandes Estados. Se acordó regresar provisional-

[17] Fiona HAYES-RENSHAW (2006), «The Council of Ministers», en J. PETERSON y M. SHACKLETON (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, p. 72.

[18] John PETERSON (2002 y 2006 2nd ed.), «The College of Commissioners», en J. PETERSON y M. SHACKLETON (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, pp. 72 y 81, respectivamente; EMMANOUILIDIS, *op. cit.,* p. 73.

mente al modelo de Niza para la primera Comisión del nuevo Tratado Constitucional a base de un comisario nacional de cada Estado miembro y a partir de ésta, después de 2014, el número de comisarios correspondería a 2/3 del de Estados miembros, siendo seleccionados por rotación igualitaria. El Consejo Europeo por unanimidad puede modificar este número. La elección del fortalecido presidente de la Comisión no experimenta cambios, pero sí la de los miembros, interviniendo ahora el Consejo junto al presidente en la adopción de la lista propuesta e incluyendo, después de la aprobación colegial de toda la Comisión por el PE, su nombramiento final por el Consejo Europeo. Esta Comisión, presidencializada por un lado, pero resultante de tan numerosos compromisos por otro ¿sale suficientemente fortalecida para detener su deterioro y contribuir decisivamente a la integración europea?

Una de las mayores innovaciones del Tratado Constitucional es la creación del cargo de *ministro de asuntos exteriores*. En adelante los Gobiernos de terceros países sabrán a quién dirigirse, pues él estará al frente de la política exterior y de seguridad de la Unión, incluida la común de seguridad y defensa, contribuyendo a elaborarla y ejecutarla (art. I-28). Asumiendo las actuales funciones del alto representante de la pesc y del comisario de relaciones exteriores, estará situado a caballo entre el Consejo de Ministros y la Comisión. Es nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con la aprobación del presidente de la Comisión, pudiendo ser cesado del mismo modo. Consulta e informa al PE, el cual puede formularle preguntas y recomendaciones. La CIG, no obstante los cuestionamientos y debates en torno a esta nueva figura, mantuvo y completó las innovaciones de la Convención, sin conseguir empero pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada cuando el Consejo se pronuncie a propuesta del ministro de asuntos exteriores, como lo intentó la presidencia italiana.

2.3. Mayoría cualificada

El Tratado de Niza reponderó los votos de los Estados para la votación por mayoría cualificada en una Unión Europea de 15, 25 o 27 miembros, generando muy diversos grados de satisfacción/insatisfacción entre los Gobiernos de los 15 Estados miembros que lo firmaron y ratificaron y explícita insatisfacción del Parlamento Europeo.[19] El innovador sistema de doble mayoría de Estados y de ciudadanos y la fijación de sus umbrales habían sido ya cuestiones altamente polémicas en la Convención y los consensos logrados precarios y provisionales, como se evidenció una vez más en la frustrada apro-

[19] Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea (2001/2022 (INI)). A 5-0168/2001.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

bación por la CIG de diciembre de 2003. Ésta, tras los cambios de Gobierno en algunos Estados miembros y con el buen hacer de la presidencia irlandesa, consiguió seis meses después un acuerdo: 55% de los Estados miembros, que representen al menos el 65% de la población de la Unión; la minoría de bloqueo requiere al menos 4 Estados miembros; cuando el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del ministro de asuntos exteriores se eleva el umbral del número de Estados miembros a 72% (art. I-25). Todo ello surtirá efecto a partir del 1 de noviembre de 2009, pero se mantiene todavía entre esa fecha y el 2014 un cierto freno similar al compromiso de Ioannina (Declaración 5). Numerosos autores[20] resaltan el avance del sistema de doble mayoría finalmente acordado por la CIG respecto al de Niza, pero también su complejidad y su cuestionable eficacia comparado con el de la Convención.

El ámbito de aplicación de la mayoría cualificada venía siendo otro de los temas espinosos y polémicos. Lo fue también en la CIG. Mientras la capacidad de decisión de una Europa de 27 miembros parecía exigir su extensión, la firme voluntad de algunos Estados de no perder el propio control en algunas cuestiones sensibles la rechazaba, defendiendo a toda costa el mantenimiento de la unanimidad. Durante la CIG se manifestaron con fuerza posicionamientos contrapuestos. Finalmente se acordó un aumento de unos 40 casos más de decisión por mayoría cualificada, pero manteniendo la unanimidad todavía en más de 70 casos[21] en puntos centrales como fiscalidad, política social, pesc, recursos propios, previsiones financieras y otros. Se trata de nuevo de un complicado compromiso.

3. *De París a Londres vía Berlín*

3.1. El no francés

El 29 de octubre de 2004, con la firma de los veinticinco Estados miembros del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, comenzaba la aventura de su ratificación, no pasando desapercibidas —en medio del optimismo predominante— las eventuales dificultades de la nueva etapa.[22]

---

[20] Francisco Aldecoa (2004), *La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, p. 23; Kepa Sodupe Corcuera y Asier García Lupiola, *op. cit.*, p. 114; Peter Norman, *op. cit.*, p. 294; Peter Becker y Olaf Leisse, *op. cit.*, p. 254; Emmanouilidis, *op. cit.*, p. 85; Jean-Claude Piris, *op. cit.*, pp. 136 y 138.

[21] Emmanouilidis, *op. cit.*, p. 82; Jean-Claude Piris, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

[22] Carlos Closa Montero, «La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas», *ARI* 13, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, pp. 9-14.

El caso más dramático fue, sin duda, el de Francia:

> En realidad, el debate no llegó nunca a centrarse en lo fundamental, es decir, en si era útil y oportuno para Francia y los franceses continuar con el proyecto de integración europea y en las ventajas e inconvenientes de las innovaciones que contenía el Tratado. Tras la campaña, el desconocimiento de los franceses sobre lo que es la Unión, lo que puede hacer y cómo puede hacerlo, sigue siendo tan grande como entonces.[23]

En el referéndum de 29 de mayo de 2005, con una participación del 69,74% los noes (54,87%) superaron ampliamente a los síes (45,13%). No obstante su probabilidad anunciada, el impacto fue enorme y abrió una crisis de incertidumbre.[24]

Bajo la impresión del resultado francés de los días precedentes, el 1 de junio tuvo lugar el referéndum de los Países Bajos, precedido por unos sondeos que indicaban el incremento de la intención de voto contra el TC y la percepción de la Unión como crecientemente extraña. Con una participación del 62,8% del censo, los partidarios del no (61,6%) superaron ampliamente a los del sí (38,4%), y aunque el resultado no era legalmente vinculante, el Gobierno se había comprometido políticamente a respetarlo. No había ninguna duda del rechazo.[25]

Los noes de Francia y los Países Bajos «se vivieron como un auténtico terremoto político, tanto en los propios países como en toda Europa».[26]

---

[23] Jean-Claude PIRIS, *op. cit.*, p. 53.

[24] Un sondeo post-referéndum del Eurobarómetro destaca las siguiente motivaciones del no: efectos negativos sobre el empleo (31%); la mala situación económica y del empleo en Francia (26%); orientación económica excesivamente «liberal» (19%) e insuficiencia de la Europa social (16%); oposición al Presidente de la República, al Gobierno o a ciertos partidos (18%); y excesiva complejidad de la Constitución Europea (12%), mientras la motivación principal de los partidarios del sí había sido la necesidad de la Constitución Europea para la prosecución de la construcción europea (39%) (COMISSION EUROPÉENNE, *La Constitution européenne: sondage post-referendum en France*, juin 2005, pp. 15 y 17).

[25] Las motivaciones principales para el no, según el sondeo post-referéndum del Eurobarómetro fueron: la falta de información (32%); pérdida de la soberanía nacional (19%); oposición al Gobierno nacional y ciertos partidos políticos (14%); excesivo costo económico de Europa (13%). Los partidarios del sí, por su parte, habían estimado que el TC era esencial para continuar la construcción europea (24%), fortalecía el sentimiento de identidad europea (13%) y el rol de los Países Bajos en la Unión y en el mundo 13%) (EUROPEAN COMMISSION, *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands*, June 2005, pp. 13 y 15).

[26] Jean-Claude PIRIS, *op. cit.*, p. 40.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

3.2. El mandato bajo presidencia alemana

Cuando el 1 de enero de 2007 Alemania asumió la presidencia del Consejo de la Unión, dieciocho Estados miembros habían ratificado ya el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, dos lo habían rechazado y siete no lo habían sometido a ratificación. En medio de la continuada disonancia y desconcierto de las manifestaciones de los líderes políticos europeos, la canciller Merkel trató de alcanzar puntos de acuerdo. A fin de salvar la sustancia del Tratado Constitucional, modificada su forma, se abría paso la idea de un tratado de enmienda que diera lugar a un Tratado de la Unión Europea (TUE) con las innovaciones de la Parte I del TC y a un Tratado de Funcionamiento que en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), modificado y rebautizado ahora, incluyera las políticas de la Parte III del TC. Habría que avanzar políticamente todo lo que se pudiera para el Consejo Europeo de junio, previéndose a continuación una Conferencia Intergubernamental (CIG 2007) breve y técnica.

Después de meses de trabajo y contactos no habían podido ser resueltos unos pocos problemas importantes y ahora les tocaba decidir en última instancia a los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en Consejo Europeo, pues la decisión política sobre esos contenciosos era la condición de posibilidad de un mandato para una Conferencia Intergubernamental formuladora de un nuevo tratado, un tratado de reforma, capaz de salvar todo lo posible del Tratado Constitucional, cambiando lo necesario para hacerlo aceptable a los veintisiete Estados miembros. A ello se dedicaron los líderes europeos. A las cuatro de la mañana del 23 de junio, Merkel pudo anunciar la aprobación de un mandato para una nueva CIG.

El Consejo Europeo establece un mandato, base y marco exclusivos conforme a los que la CIG 2007 llevará a cabo su trabajo de elaboración de un tratado de reforma, que modifique los tratados existentes —seguirán en vigor— con las innovaciones introducidas por la anterior CIG 2003-2004, según las precisiones especificadas en el mandato.

El mandato es extraordinariamente concreto, preciso y detallado —como ninguno de los precedentes—, técnico y complicado, resultado de un laborioso compromiso político y en algunos casos dicta ya el texto definitivo de artículos, Protocolos o Declaraciones, lo que parece razonable y operativo dadas las experiencias de negociación e interpretación acumuladas en la última década y durante la propia presidencia alemana. Con él se pasa de un innovador proyecto de Constitución política para Europa —jurídicamente un Tratado Constitucional— a un tradicional tratado de reforma institucional, que anulando el aliento constitucional privilegia el rigor delimitador de las competencias y limitador de las de la Unión. Tal vez se salva

la sustancia funcional jurídica, pero no la orientación política europeísta constructora de Europa.[27]

3.3. Un tratado de influencia británica

El 1.º de julio Portugal asume la presidencia del Consejo de la Unión en el contexto del programa de 18 meses preparado conjuntamente con Alemania y Eslovenia. Entre sus prioridades está el futuro de la Unión y específicamente el nuevo Tratado, «prioridad de las prioridades» según el primer ministro José Sócrates, para cuya elaboración se convoca una Conferencia Intergubernamental a partir del 23 de julio. En esa fecha los ministros de asuntos exteriores abren en Bruselas la CIG 2007 presentando la presidencia portuguesa un primer borrador del Proyecto de Tratado que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CIG 1/07), sus Protocolos (CIG 2/07) y Declaraciones (CIG 3/07). Apegado al mandato del Consejo Europeo de junio traslada en un altísimo porcentaje —algunos hablan del 90, 96, 98%— el contenido del Tratado Constitucional, señalando otros empero la crucial relevancia cualitativa de lo no traspuesto: carácter constitucional, legitimación por los ciudadanos, Carta de los Derechos Fundamentales. La presidencia portuguesa va a tratar de mantener las conversaciones a nivel legal, estando dirigido el grupo de expertos por Jean-Claude Piris y funcionando la Secretaría General del Consejo como secretaría de la CIG. Polonia, no obstante, manifiesta pronto su intención de abrir algunas cuestiones y el Reino Unido recuerda el carácter no constitucional del nuevo Tratado y sus propias precondiciones para un acuerdo.[28]

---

[27] Nicolás Mariscal (2008), «De la ratificación fallida de la Constitución al Tratado de Lisboa», en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, p. 78.

[28] United Kingdom. Foreign and Commonwealth Office, *The Reform Treaty*. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference, july 2007, Cm 7174. Dice el primer ministro Gordon Brown en el preámbulo (p. 1): «Ahead of the June European Council, we set out our red lines to ensure that there would not be a transfer of power away from the UK on issues of fundamental importance to our sovereignty. The Mandate for the new amending Treaty meets these red lines». «The Government will ensure that the agreement made in June is reflected in the Reform Treaty». Y más adelante en el texto del White Paper puede leerse: «In the run-up to the 2007 June European Council, the UK argued that the EU needed a new amending Treaty without constitutional characteristics. The Government also set out preconditions for agreement on a new Treaty. These four conditions were: protection of the UK's existing labour and social legislation; protection of the UK's common law system, and our police and judicial processes; maintenance of the UK's independent foreign and defence policy; and protection of the UK's tax and social security system. In addition, the Government wanted to clearly establish that national security is a matter for Member States. These remain our guiding principles for the IGC, which needs to follow precisely the terms of the Mandate agreed at the June European Council» (p. 7).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

Aunque en su *White Paper* había reconocido que el mandato del Consejo Europeo de junio respetaba sus líneas rojas, el Reino Unido había ido planteando nuevas exigencias respecto a la Carta de los Derechos Fundamentales, asuntos de justicia e interior, seguridad social, seguridad nacional y política exterior (<http:www.number10.gov.uk/output/Page13476.asp>; <euobserver.com/9/24955/?print=1>), que también acabaría consiguiendo, no obstante la resistencia de otros países, escudándose ahora en la conveniencia de evitar un referéndum sobre el nuevo Tratado. Polonia, por su parte, había formulado la posibilidad de autoexcluirse de la Carta de los Derechos Fundamentales, de invocar repetidamente el mecanismo de Ioannina e incluirlo en el propio texto del Tratado y había exigido un abogado general permanente en el Tribunal de Luxemburgo y la unanimidad para la concesión de créditos del BEI. También la República Checa, Italia, Irlanda, Austria y Bulgaria habían adelantado algunas demandas, sin poner, sin embargo, en peligro el futuro del Tratado.

Se llega así a la reunión de ministros de asuntos exteriores del 15 de octubre en Luxemburgo y a la cumbre informal de Lisboa de 18 y 19 de octubre, en la que los Jefes de Estado o Gobierno de los 27 tratan de lograr un acuerdo definitivo sobre el nuevo Tratado y la redistribución de escaños en el Parlamento Europeo para las elecciones de 2009. «Hoy ha nacido el nuevo Tratado de Lisboa. Es una victoria europea» anuncia en la madrugada del 19 el primer ministro de Portugal y presidente del Consejo, José Sócrates (http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071019soc.htm).

El Tratado de Lisboa aporta un avance institucional funcional respecto a Niza, siendo en este sentido una reforma positiva, pero arrasa la orientación constitucional y las potencialidades de unidad política del Tratado Constitucional pudiendo calificarse desde esta perspectiva como una contrarreforma. Además este proceso de contrarreforma-reforma de los tres últimos años ha fortalecido el carácter intergubernamentalista de la Unión Europea: Francia rechazó el Tratado Constitucional, Alemania consiguió sacar adelante el mandato para la CIG 2007 y el Reino Unido ha marcado de momento la orientación política de la UE.

II. **El resultado institucional en el Tratado de Lisboa**

A las instituciones se dedica el título III del Tratado de la Unión Europea, versión Lisboa (TUE-L). Las cinco de Niza pasan ahora a siete, al tipificar también como tales al Consejo Europeo y al Banco Central Europeo. Su finalidad, sus límites dentro de las atribuciones que les confieren los Tratados y de los procedimientos establecidos, así como el principio de colabo-

ración leal entre ellas reproducen lo dispuesto en el Tratado Constitucional (TC). El Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia son ahora presentados en sus rasgos generales en el TUE-L (arts. 14-19) y con mayor detalle en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE arts. 223-281), mientras el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo solamente en este último, así como los órganos consultivos Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.

1. *El Parlamento Europeo*

Es presentado en el artículo 14 del TUE-L, que reproduce con mínimos cambios el I-20 del TC, modificativo del TCE-N. A diferencia de éste —«compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad»— en adelante el Parlamento Europeo (PE) estará compuesto «por representantes de los ciudadanos de la Unión», sin exceder el número de 750 más el presidente. La representación será decrecientemente proporcional entre un máximo de 96 diputados y un mínimo de 6 por Estado miembro, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto por un período de cinco años. El PE ejerce la función legislativa y la función presupuestaria junto con el Consejo y tiene también funciones de control político y consultivas.

Por su parte el TFUE (arts. 223-234) sigue muy de cerca las disposiciones institucionales del TC respecto al Parlamento Europeo, que tampoco habían modificado en profundidad las del TCE-N. La elección de los miembros del PE por sufragio universal directo podrá llevarse a cabo según un procedimiento uniforme o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros, estableciendo el Consejo con aprobación del Parlamento las disposiciones, las cuales para entrar en vigor deberán ser aprobadas por todos los Estados miembros según sus normas constitucionales. En esa misma tónica continuista se configuran las capacidades de petición a la Comisión de presentación de propuestas que requieran un acto comunitario, de constitución de una comisión temporal de investigación y de recepción de peticiones individuales o en grupos de ciudadanos de la Unión y personas residentes o domiciliadas en algún Estado miembro. Nada nuevo prácticamente acerca de las sesiones, decisión por mayoría de los votos emitidos, discusión pública del informe de la Comisión o la moción de censura sobre la gestión de ésta.

En adelante el Parlamento Europeo deberá ser informado y consultado periódicamente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a quién también podrá dirigir preguntas y recomendaciones; podrá crear, junto con el Consejo, tribunales especializados

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

dentro del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y podrá jugar un nuevo papel —todavía modesto— en la revisión de los Tratados.

Con el Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo ha aumentado su poder, como lo ha venido haciendo desde el comienzo de las Comunidades Europeas. En la presente ocasión ese considerable incremento proviene sobre todo de la generalización y ampliación del procedimiento de codecisión del TCE-N, que ya en el TC y ahora en el TFUE (art. 294) deviene el procedimiento legislativo ordinario[29], al que se añade el nuevo procedimiento legislativo especial para la adopción del presupuesto anual (TFUE art. 314), y la nueva prerrogativa de elección del presidente de la Comisión, teniendo también que aprobar colegiadamente al presidente, Alto Representante y potenciales miembros de la Comisión. Por otra parte, en el futuro habrá que observar cómo y con qué efectos de impulso o freno a la integración se va desarrollando la relación entre el Parlamento Europeo y los potenciados parlamentos nacionales, y el influjo o no de la nueva configuración en la democratización y eficiencia de la Unión.

2. *El Consejo Europeo*

El TUE-L (art. 15) corrobora los cambios e incremento de poder del Consejo Europeo al trasponer literalmente las disposiciones del TC, profundamente modificadoras del TCE-N. El Consejo Europeo no sólo deviene en adelante institución de la Unión, sino la más poderosa de ellas, manteniendo al mismo tiempo amplios márgenes de discrecionalidad política. También en el futuro dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones generales, pero además establecerá las prioridades políticas generales, sin poder empero ejercer la función legislativa. Compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, más su propio presidente y el presidente de la Comisión, y con la participación del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, relega ahora a los ministros de asuntos exteriores, que, como los demás ministros, podrán sin embargo asistir cuando así lo decida el propio Consejo Europeo. Pero el cambio más trascendental es la creación de una presidencia estable, eligiendo el propio Consejo Europeo a su presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez; se estable-

[29] Según la Fundación Robert Schuman, el Tratado de Lisboa amplía el «procedimiento legislativo ordinario» a 40 nuevos artículos, que se suman a las 33 áreas ya regidas por el procedimiento de codecisión (FONDATION ROBERT SCHUMAN, *The Lisbon Treaty. 10 easy-to-read fact sheets*, Annex 4 List of the articles coming under ordinary legislative procedure, december 2007, www.robert-schuman.eu).

cen sus poderes, así como la incompatibilidad con el ejercicio de cualquier mandato nacional, quedando no obstante la nueva figura muy abierta y dependiente de la personalidad concreta que la desempeñe y de sus relaciones. El Consejo Europeo se pronuncia por consenso, excepto cuando los Tratados disponen otra cosa, excepciones (unanimidad, mayoría cualificada y mayoría simple) que el TFUE (arts. 235-236) menciona. Estará asistido por la poderosa Secretaría General del Consejo.

El Consejo Europeo fijará de nuevo las diferentes formaciones del Consejo; propone al Parlamento Europeo el presidente de la Comisión, a la que finalmente nombra, y establecerá el sistema de rotación de los comisarios de la Comisión reducida a partir de 2014; nombra al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y juega un papel decisivo en los procedimientos de reforma de los Tratados.

La nueva estabilidad del Consejo Europeo pretende superar la precedente provisionalidad de las presidencias semestrales rotatorias, aunque la nueva presidencia propuesta durante la Convención por algunos de los grandes fue resistida por muchos de los pequeños Estados miembros temerosos del poder de aquéllos y algunos también de un creciente giro intergubernamental de la Unión. Se abre además hacia delante el interrogante de las futuras relaciones del presidente del Consejo Europeo con el de la Comisión, el Alto Representante, el jefe de Gobierno del Estado miembro que presida los Consejos y los demás jefes de Gobierno de los Estados miembros.

3. *El Consejo*

El artículo 16 del TUE-L y los artículos 237 a 243 del TFUE acerca del Consejo recogen sustancialmente las disposiciones del TC, pero matizadas y limadas hasta el límite respecto a la doble mayoría por la Conferencia Intergubernamental de 2007. Modifican sustancialmente las del TCE-N.

El Consejo es una institución de la Unión en la que están representados los Estados miembros por medio de sus Gobiernos, responsables democráticamente ante sus parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos (TUE-L art. 10). Está compuesto por un representante de rango ministerial de cada Estado, facultado para comprometer al Gobierno y votar en su nombre.

Las funciones ejercidas por el Consejo, junto con el Parlamento Europeo, serán la legislativa y la presupuestaria. Además las de definición de políticas y de coordinación en las condiciones establecidas en los Tratados (TUE-L art. 16.1). Las diferentes formaciones —modo tradicional de reunión del Consejo— en adelante serán fijadas de nuevo por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, pero quedan ya establecidos y separados el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores. Con la

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

excepción de este último, cuya presidencia recae permanentemente en el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las presidencias de las otras formaciones recaerán en los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema rotatorio igualitario, siendo desempeñadas durante dieciocho meses por grupos predeterminados de tres Estados miembros y ejerciéndola durante seis meses cada miembro del grupo. Los trabajos del Consejo seguirán siendo preparados por el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros y la Secretaría General del Consejo le seguirá prestando asistencia. Cuando el Consejo delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo lo hará en público.

La mayoría simple —mayoría de los miembros que lo componen— y la unanimidad, que las abstenciones no impiden, son modos de decidir del Consejo, pero el general en adelante es la nueva mayoría cualificada, probablemente la mayor innovación de todo el Tratado de Lisboa. No entrará en vigor el 1 de noviembre de 2009, como estipulaba el TC, sino cinco años más tarde, a partir del 1 de noviembre de 2014, cuando pasará a definirse por el doble criterio del 55% de los Estados miembros —incluyendo al menos a quince— y el 65% de la población de la Unión. La minoría de bloqueo exigirá como mínimo cuatro miembros del Consejo. El TUE-L remite al TFUE para otras modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada, a saber, cuando el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del alto representante, en cuyo caso la mayoría cualificada exigirá al menos el 72% de los Estados miembros que representen como mínimo el 65% de la población o cuando no todos los miembros participen en la votación.

Existe además otra remisión para medidas transitorias al Protocolo 36. Antes de la entrada en vigor de la doble mayoría, es decir hasta el 31 de octubre de 2014, la mayoría cualificada se regulará por el sistema de ponderación de voto del TCE-N ampliado a 27 miembros, pudiendo también cualquiera de ellos pedir la comprobación de que los Estados que constituyen la mayoría cualificada representan al menos el 62% de la población de la Unión, no adoptándose el acto en caso de no cumplirse esta condición. Esta posibilidad seguirá abierta entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, después de la entrada en vigor de la nueva doble mayoría. Todavía se añade una Declaración 7 con un proyecto de Decisión del Consejo para la aplicación de la doble mayoría entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, e incluso a partir del 1 de abril de 2017 por otra, que en cierto sentido rebaja la constitución de una minoría de bloqueo frenando la adopción de un acto por mayoría cualificada, en tanto se logra una solución satisfactoria dentro de un plazo razonable. Finalmente el Protocolo 9, justificándose en la fundamental importancia de estos últimos acuerdos, establece que antes de que el Consejo estudie cualquier pro-

yecto para modificarlos o derogarlos, el Consejo Europeo deliberará previamente y se pronunciará por consenso.

Esta complicadísima pieza de orfebrería jurídica es en gran parte el producto políticamente posible de las dificultades de la reforma institucional de la UE durante el último decenio y de la lucha de poder y duros regateos intergubernamentales desde la Convención de 2002-03 a la CIG de 2007, reflejando en el fondo las crecientes divergencias entre los Estados miembros de la Unión Europea. A pesar de todo ello se ha acordado y ampliado un sistema de votación de doble mayoría.[30] ¿Será suficiente?

El TL afronta algunos de los problemas de la creciente «debilidad operativa del Consejo» como la configuración y coordinación de sus diversas formaciones y las votaciones en un Consejo de 27 miembros, mientras no encara otros como la rendición de cuentas democrática. De todos modos tal vez convenga recordar con Hayes-Renshaw y Wallace que en el futuro puede ser tan importante observar las pautas de evolución y experimentación del Consejo por la vía de la reforma incremental como seguir el impacto de los cambios de reglas formales por explícitas reformas de los tratados.[31]

4. *La Comisión*

Los artículos 17 del TUE-L y 244-250 del TFUE, así como las Declaraciones correspondientes, reproducen literalmente, con algunos ajustes formales y especificación de fechas, los del TC relativos a la Comisión, que modificaban sustancialmente los del TCE-N.

La Comisión promueve el interés general de la Unión: motor de la integración; sólo a propuesta de ella, aunque existen excepciones, pueden adoptarse los actos legislativos y los demás actos según lo establezcan los Tratados. Vela y supervisa la aplicación de éstos y los actos de las instituciones adoptados en virtud de ellos: guardiana del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. Ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión, adopta iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión, y asume la representación exterior de ésta, excepto respecto a la

[30] Según la Fundación Robert Schuman el Tratado de Lisboa extiende el voto por mayoría cualificada a 33 nuevos artículos, además de los 63 a los que ya se aplica, pero quedan todavía sometidas a la unanimidad áreas sensibles como fiscalidad, seguridad social, política exterior y defensa común (FONDATION ROBERT SCHUMAN, *The Lisbon Treaty. 10 easy-to-read fact sheets*, Annex 3 List of the articles coming under qualified majority voting, december 2007, www.robert-schuman.eu).

[31] Fiona HAYES-RENSHAW y Helen WALLACE (2006 2nd ed.), *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan, Houndmills, p. 344.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

política exterior y de seguridad común. Ejerce estas responsabilidades con completa independencia y adopta sus acuerdos por mayoría de sus miembros. Su mandato dura cinco años.

Hasta el 31 de octubre de 2014 la Comisión estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, como hasta ahora, pero incluidos su presidente y el Alto Representante. Desde el 1 de noviembre de 2014 el número de comisarios se reducirá a dos tercios del número de Estados miembros, incluidos el presidente y el Alto Representante. Entonces los comisarios serán seleccionados entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema rotatorio, enfatizándose repetidamente su estricta igualdad y la posibilidad de tomar en cuenta la diversidad demográfica y geográfica. De acuerdo con estos principios el Consejo Europeo por unanimidad establecerá el sistema de rotación.

Los miembros de la Comisión serán elegidos por su competencia general y su comprometimiento europeo. Se establecen las condiciones para el desempeño de sus cargos y las obligaciones de él derivadas, así como para su posible cese por el Tribunal de Justicia, la dimisión voluntaria o a petición del presidente de la Comisión. Bajo la autoridad de éste ejercerán los comisarios las responsabilidades que les atribuya.

La figura del presidente se ha venido fortaleciendo en el seno de la Comisión. El define las orientaciones, determina la organización interna y nombra vicepresidentes, a excepción del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de ellos.

El TUE-L modifica significativamente el procedimiento de elección de la Comisión: a) el presidente es elegido por la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo, a propuesta por mayoría cualificada del Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas al Parlamento y tras las consultas apropiadas; b) el Consejo, de acuerdo con el presidente electo, adopta la lista de los potenciales miembros de la Comisión; c) el presidente, el Alto Representante y los potenciales comisarios se someten colegiadamente a la aprobación del Parlamento Europeo; y d) dada ésta, el Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada a la Comisión.

Resulta sistemáticamente acertado incluir aquí, como ya lo hacía el TC, la referencia a la moción de censura contra la Comisión, responsable colegiadamente ante el Parlamento Europeo, que es regulada no obstante con mayor detalle en el artículo 234 del TFUE referente a éste.

Desde hacía tiempo había venido señalándose el permanente declinar de la Comisión y cuestionándose su naturaleza.[32] La Comisión supranacio-

[32] J. PETERSON, *op. cit.*, pp. 72 y 81, respectivamente; Neil NUGENT (2001), *The European Commission*, Palgrave, Houndmills, p.326.

nal ha visto erosionarse su poder político en relación a otras instituciones de la Unión, sin que su deriva presidencial en el TL pueda compensarlo. Sus iniciativas han ido perdiendo audacia y se ha vuelto sobre todo ejecutora de la legislación europea y gestora de políticas, incrementando su faceta administrativa profesional. En esta línea no han faltado ideas ni incluso reformas positivas, que han topado con las susceptibilidades de los Estados según apuntaban en dirección al poder político. Sin embargo, en una Unión Europea con 27 Estados miembros y una deriva intergubernamentalista no parece disminuir —sino al contrario— la función crucial de la Comisión para que se puedan entender y conciliar en la Unión el propio interés y el de ésta como organización de todos ellos. Habrá que ver a partir de 2014 cómo funciona una Comisión en la que no todos los Estados miembros tendrán un comisario.

5. *El Alto Representante*

Desde los orígenes de las Comunidades Europeas se estableció la separación entre la política comercial internacional de éstas, comunitarizada, y otros aspectos de la política exterior de los Estados miembros y de eventuales implicaciones comunitarias. El Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992) los acercaron significativamente, pero subsistieron la separación y los problemas de la coherencia de la acción exterior de la UE y de ésta con otras políticas de la misma Unión así como los de su consistencia, dada la brevedad y cambio de las presidencias semestrales. Para afrontarlos el TC creó la innovadora figura del ministro de asuntos exteriores de la Unión, que el Tratado de Lisboa traspone ahora al TUE-L y al TFUE con pocas modificaciones y la misma pretensión fundamental de dotar de coherencia y consistencia a la acción exterior de la Unión, pero le cambia de nombre, a fin de erradicar cualquier apariencia de federalización de la Unión y de constitucionalidad para la reforma institucional.

El llamado en adelante Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) está puesto «al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión» (TUE-L art. 18), situándose a caballo entre el Consejo y la Comisión o portando, como dicen otros, los dos sombreros. Lo nombra el Consejo Europeo por mayoría cualificada, previa aprobación del presidente de la Comisión. Contribuye a elaborar la política exterior y de seguridad común (pesc) y la política común de seguridad y defensa (pcsd), ejecutándolas como mandatario del Consejo y preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Simultáneamente es uno de los vicepresidentes de la Comisión encargándose de las responsabilidades de ésta en el

ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Junto con el Consejo, el Alto Representante vela por el respeto de los principios de la acción exterior de la Unión, así como por su unidad, coherencia y eficacia. Solo o junto con la Comisión plantea cuestiones y presenta iniciativas y propuestas al Consejo. En relación a la política exterior y de seguridad común (pesc), la CIG de 2007 recalcó que ésta será ejecutada por el AR y por los Estados miembros conforme a los Tratados y utilizando los medios nacionales y los de la Unión. El AR representa a la Unión, dirige el diálogo político con terceros y expresa la posición de la Unión (TUE-L art. 27.2). Cuenta con el apoyo de un servicio europeo de acción exterior y están bajo su autoridad las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales, que cooperarán estrechamente con las misiones de los Estados miembros. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo hayan establecido un enfoque común en cuestiones pesc que revistan interés general, el AR y los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación. Desempeña importantes tareas de coordinación de los Estados miembros en las organizaciones y conferencias internacionales y de mediación cuando un Estado miembro se opone a una decisión por mayoría cualificada, tratando de encontrar una solución aceptable para él. En el marco de la pesc, el AR conjuntamente con la Comisión propone al Consejo las medidas necesarias cuando se prevea la interrupción o reducción de relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países o medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales (TFUE art. 215.1). El Parlamento Europeo, a quién deberá informar y consultar, podrá dirigirle preguntas y formularle recomendaciones (TUE-L art. 36).

En relación a la política común de seguridad y defensa (pcsd) el AR propone decisiones al Consejo, bajo cuya autoridad y en contacto con el Comité Político y de Seguridad coordina los aspectos civiles y militares de misiones fuera de la Unión para el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (TUE-L arts. 42.4 y 43.2). El AR estará asociado al acuerdo de gestión de la misión que se encomiende a un grupo de Estados miembros y también al procedimiento de creación y eventuales adhesiones posteriores a una cooperación estructurada permanente. Finalmente el AR, junto con la Comisión, propone al Consejo la adopción de decisiones sobre la definición de modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad (TFUE art. 222).

El desarrollo de esta nueva figura poderosa que es el AR va a depender de la persona elegida para llevarla a cabo y de sus relaciones con el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión. También y sobre todo con los jefes de Gobierno de los Estados miembros. La CIG de 2007 introdujo las reiterativas Declaraciones 13 y 14, reivindicativas de las

prerrogativas de los Estados miembros y acotadoras de las de las instituciones de la Unión, que no dejan de volver a reflejar al final el talante que comenzó con el cambio de nombre de esta figura. Ya veremos.

6. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Justicia es un tipo de institución diferente, que ha jugado un rol central en la estructura institucional desde los inicios, habiendo contribuido a precisar el alcance del derecho comunitario y su impacto en el derecho nacional; todo ello con importantes repercusiones políticas.[33] Su triple nivel organizativo (con cambios de nombre), sus competencias y recursos según el Tratado de Niza fueron confirmados por el TC, que introdujo además considerables innovaciones, recogidas íntegramente por el Tratado de Lisboa y plasmadas ahora en los artículos 19 del TUE-L y 251-281 del TFUE.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que «garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados», está conformado por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados, que adjuntos al anterior podrán ser creados por el Parlamento y el Consejo según el procedimiento legislativo ordinario. Se constituirá un comité sobre la idoneidad de los candidatos a juez y a abogado general; cada Estado miembro tendrá un juez en el Tribunal de Justicia y al menos uno en el Tribunal General y el número de abogados generales podrá pasar de ocho a once si así lo solicita el propio Tribunal (Declaración 38), uno permanente de cada uno de los seis mayores Estados miembros y cinco a repartirse entre los demás.

El Tribunal es competente para pronunciarse en los recursos de incumplimiento, anulación, omisión, reenvío prejudicial y responsabilidad extracontractual, así como en los demás casos previstos en los tratados, por ejemplo, cláusula compromisoria. No es competente en general en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, excepto en relación a medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas; en cambio recibe una competencia general respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia, con las excepciones de las operaciones llevadas a cabo por la policía y otros servicios coercitivos de un Estado miembro y del ejercicio de las responsabilidades de los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y la seguridad interior; también puede pronunciarse respecto al procedimiento

[33] Kieran St. Clair Bradley (2002), «The European Court of Justice», en J. Peterson y M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, pp. 118-119.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

—no a las sanciones— en el caso de suspensión a un Estado de determinados derechos de la pertenencia a la Unión por violación de los valores enunciados en el artículo 2 del TUE-L.

Merece mencionarse la desaparición en el Tratado de Lisboa del artículo 6 del TC acerca de la primacía del derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros, pero no desaparece su contenido como lo hace constar la Declaración 17. Se trata más bien de la ocultación vergonzante de un principio muy simbólico —además de real— de la integración europea, lo que patentiza el espíritu actualmente latente, tan lejano de aquellos primeros tiempos en que el Tribunal de Justicia contribuía a construirla con su interpretación teleológica. A pesar de ello el nuevo Tratado refuerza el sistema judicial y pretende mejorar su funcionamiento.

El Tribunal de Cuentas (TFUE arts. 285-287) no experimenta modificaciones de fondo respecto al TC ni al TCE-N. Examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y de cualquier órgano u organismo creado por ésta y presenta al Parlamento y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes. Garantiza una buena gestión financiera. Asiste al PE y al Consejo en su función de control de la ejecución del presupuesto (Sánchez Barrueco).[34]

7. *Otros órganos*

«El BCE sigue siendo una institución única y sorprendente … Los retos que aún afronta para lograr la rendición de cuentas política y la legitimidad sin comprometer su independencia son formidables» (McNamara, 183).[35] El Banco Central Europeo (BCE) deviene en sentido estricto institución de la Unión —sin gran entusiasmo por su parte— con el Tratado de Lisboa, que recoge lo dispuesto en el TC. Tiene personalidad jurídica, goza de independencia —subsistiendo empero diferentes sensibilidades entre los Estados miembros sobre su mayor o menor grado—, autoriza en exclusiva la emisión del euro y adopta las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos. Sus órganos rectores son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. Junto con los bancos centrales nacionales constituye el Sistema

[34] M.ª Luisa SÁNCHEZ BARRUECO (2006), *El Tribunal de Cuentas Europeo: la superación de sus limitaciones mediante el principio de colaboración institucional*, Tesis doctoral, Universidad de Deusto, Bilbao.

[35] Kathleen R. MCNAMARA, (2002) «Managing the Euro: The European Central Bank», en J. PETERSON y M. SHACKLETON (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, p. 183.

Europeo de Bancos Centrales (SEBC), dirigido por los órganos rectores del BCE, y cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad de precios, apoyando también las políticas económicas generales de la Unión, lo que no siempre resulta fácil de compatibilizar y suscita no pocas discrepancias y debate. Junto con los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro constituye el Eurosistema y dirigen la política monetaria de la Unión (TFUE art. 282). El Protocolo 4 recoge los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (TFUE arts. 300-307) son órganos consultivos de la Unión, que asisten al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. El Comité Económico y Social está compuesto por no más de trescientos cincuenta representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores de la sociedad civil y el Comité de las Regiones por no más de trescientos cincuenta representantes de los entes regionales y locales titulares de un mandato electoral o con responsabilidad política ante una asamblea elegida. El Tratado de Lisboa cambia muy poco lo ya previsto en el TC, el cual, aun manteniendo lo sustancial de la organización y funciones dibujadas en el Tratado de Niza, introducía diversas modificaciones y sobre todo daba una mayor relevancia a la relación de ambos comités con el Parlamento Europeo. Éste no sólo podrá consultarles, sino que deberá hacerlo en adelante, como el Consejo y la Comisión, en los casos previstos en los Tratados, y podrá además instar su convocatoria. Además el Comité de las Regiones es ahora habilitado para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de sus propias prerrogativas y contra actos legislativos para cuya adopción el TFUE requiera su consulta (Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). Tampoco se va más allá, para decepción de algunos y ante la firme resistencia de otros.

8. *La revisión de los Tratados*

Finalmente la revisión de los tratados establecida por el de Niza fue modificada en profundidad por el TC. Lisboa asume literalmente esa nueva versión en el artículo 48 del TUE-L, con el significativo añadido de la CIG de 2007 acerca del posible aumento o reducción de las competencias de la Unión como finalidad del procedimiento de revisión ordinario. «O sea, una política del "paso a paso" en la que al parecer también cabe el "paso atrás"».[36]

[36] José Martín y Pérez de Nanclares (2007), «Estudio preliminar» al *Texto consolidado del Tratado de Lisboa 2007*, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 28.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130 - 8354, Núm. 39/2008, Bilbao, págs. 103-135

Según este procedimiento ordinario el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión pueden presentar proyectos de revisión al Consejo. Si el Consejo Europeo decide por mayoría simple examinar las modificaciones propuestas convoca una Convención —aunque puede no hacerlo si la importancia de las modificaciones no lo justifican—, la cual por consenso adopta y dirige una recomendación a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados (CIG) —ésta es imprescindible en el procedimiento ordinario— a fin de que ellos aprueben de común acuerdo las modificaciones. Para entrar en vigor éstas deberán ser ratificadas por todos los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales.

El primer procedimiento simplificado de revisión es aplicable a la parte tercera del TFUE (políticas y acciones internas de la Unión), pudiendo el Consejo Europeo adoptar por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, una modificación total o parcial de sus disposiciones, con tal de no aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados. Para entrar en vigor requiere la aprobación de los Estados miembros conforme a sus respectivos normas constitucionales.

El segundo procedimiento simplificado —pasarelas generales— es aplicable al TFUE y al título V del TUE-L (acción exterior de la Unión y pesc). Cuando se disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad o adopte actos legislativos según un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá autorizarle —excepto en el ámbito de la defensa— a pronunciarse por mayoría cualificada o a adoptar actos legislativos de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario. Bastará empero la oposición de un solo parlamento nacional para que no prosperen esas autorizaciones.

Teniendo en cuenta los recursos y energías invertidos y los costos políticos y saturación incurridos en el proceso de reforma institucional de la UE desde el Tratado de Maastricht e ininterrumpidamente desde el de Niza hasta el presente Tratado de Lisboa, no parece probable que los Estados miembros ni las instituciones de la Unión quieran embarcarse en los próximos años en un procedimiento de revisión ordinario con una Conferencia Intergubernamental y contingentemente una Convención. Los cambios que el dinamismo y la presión interna y externa requerirán tratarán de afrontarse probablemente mediante los procedimientos simplificados, aislando asuntos y con modificaciones puntuales. Su alcance es limitado y la superación de sus condiciones no fácil. Iremos viendo. Sin embargo, el problema fundamental no parece residir en las estructuras jurídicas.

Conclusión

El Tratado de Lisboa ha cerrado un período de tanteos e incertidumbres y ha reformado las instituciones de la Unión haciéndolas en principio algo más funcionales, más eficaces y en algún sentido más democráticas, pero en su largo proceso de elaboración y entrada en vigor se ha diluido el aliento europeísta tanto de la voluntad política de no pocos Gobiernos como de las preferencias de bastantes ciudadanos y pueblos.

Diecisiete años de esfuerzos reformadores —especialmente intensos en los siete últimos—, abundantes recursos humanos y políticos, superación de innumerables y duros conflictos, la más ingeniosa y sofisticada orfebrería jurídica y flexibilidad hasta el límite han sido necesarios para dar a luz el Tratado de Lisboa y su reforma institucional. No es un ejemplo de eficiencia ni de brillante relación beneficio/coste.

La reforma de Lisboa configura un sistema institucional con una especie de Gobierno de tres niveles (Consejo Europeo, Consejo y Comisión) y relaciones políticamente jerárquicas entre ellos, que desempeña funciones de orientación, dirección, decisión y ejecución. El Parlamento Europeo, por un lado, puede ejercer un control sobre la Comisión mediante la elección de su presidente y la aprobación colegiada de aquélla, así como la posibilidad de presentar una moción de censura contra ella, y por otro, controla parcialmente las funciones legislativa y presupuestaria del Consejo —que con él comparte— mediante la extensión del nuevo procedimiento legislativo ordinario y del nuevo procedimiento presupuestario, pero el Consejo Europeo —el verdadero y más poderoso centro de poder— escapa completamente a su control. El control jurisdiscional del Tribunal de Justicia, que ahora aumenta algo, se ejerce sobre los Estados miembros y las instituciones de la Unión sólo cuando aplican el derecho de ésta, pero incluso ahí quedan fuera aspectos claves. En conjunto, no obstante el mantenimiento de la independencia del Banco Central Europeo, el Tratado de Lisboa acentúa la deriva intergubernamental de la Unión Europea. El proceso y el resultado dejan claro quienes son los verdaderos señores de los Tratados.

El proceso tampoco sale finalmente bien evaluado en términos de democracia, aunque en él participaron numerosos y diversos actores, estuvieron representados diferentes sectores e intereses y las reglas del juego fueron aceptablemente abiertas, sobre todo en el crucial desarrollo que fue la Convención constitucional. Pero en 2005, el rechazo en referéndum al Tratado Constitucional por dos Estados miembros, junto al no sometimiento a ratificación por otros siete, se impuso a la aceptación y voluntad de otros dieciocho Estados y de la mayoría de la población de la Unión. De similar gravedad es el cuestionamiento generado en 2008 por el resultado negativo del referéndum sobre el Tratado de Lisboa de un único Estado miem-

bro, junto a la reticencia de algún(os) otro(s), cuya población es un pequeño porcentaje de los quinientos millones de ciudadanos de la Unión Europea.

Los procesos de elaboración y ratificación del Tratado Constitucional y del rebajado Tratado de Lisboa han evidenciado la divergencia y conflictividad de identidades, intereses, concepciones y proyectos entre y dentro de los Estados miembros, así como la imposibilidad de aceptar un vínculo constitucional común, generador de un creciente «sentimiento nosotros» y de unidad de acción. La notable reforma institucional que trae Lisboa, el funcionamiento cotidiano de las renovadas instituciones de la Unión ¿será capaz de ir supliendo el déficit de «comunidad» entre los europeos y de generar unidad de acción?