

# EL TREN EUROPEO VUELVE A SUS RAÍLES: EL TRATADO DE LISBOA

Por

ARACELI MANGAS MARTÍN <sup>1</sup>  
Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Salamanca

[amangas@usal.es](mailto:amangas@usal.es)

SUMARIO.- 1. EL HUNDIMIENTO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL.- 2.- EL MANDATO DEL CONSEJO EUROPEO Y LA CIG DE 2007.- 3. LA FORMA Y EL MÉTODO DE LA REFORMA.- 4. el contenido de las reformas salvadas y perdidas.- 5. ALGUNOS CAMBIOS MENORES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL.- 6. EL ESCORAMIENTO INTERGUBERNAMENTAL DE LA UE: 6.1. En las definiciones básicas. 6.2. Las consecuencias de la ampliación en el método negociador. 6.3. La revisión de los Tratados: la renacionalización de competencias.- 7. INTERGUBERNAMENTALISMO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL: 7.1. La formalización del Consejo Europeo como institución y su presidencia estable. 7.2. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.- 8. EL DEBILITAMIENTO DE LA COMISIÓN.- 9. EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO Y LA CONFIRMACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO COLEGISLADOR: 9.1. Fortalecimiento democrático. 9.2. La confirmación del Parlamento como colegislador.- 10. EL SISTEMA DE VOTACIONES EN EL CONSEJO.- 11. EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD.- 12. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.- 13. REFERENCIA A OTRAS MATERIAS.- 14. Conclusiones.

## 1. EL HUNDIMIENTO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

El Tratado de Lisboa , reformando los Tratados de la UE y de la Comunidad Europea, pone fin a la pesadilla constitucional y al largo período de pausa más que de reflexión. La nueva etapa postconstitucional comenzó cuando, tras el Consejo Europeo de 16 y 17 junio 2005, entonces conmocionado por el fracaso de los referendos en Francia y Holanda, la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno abrió una pausa y un “período de reflexión” sin poner “en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación”, lo que evidenciaba cierto voluntarismo fuera de la realidad. Desde entonces ha habido mucha pausa, poca reflexión y nulo pragmatismo hasta el Consejo Europeo de junio de 2007.

---

<sup>1</sup> Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA 004C05).

Sin embargo, los defensores a ultranza tuvieron esperanzas en el mantenimiento del texto, tal cual se aprobó, ayudados en la idea de que el transcurso del tiempo lo cura casi todo y un nuevo proceso de ratificación en el que franceses y holandeses hubieran debido ofrecer ellos mismos la solución al modo danés e irlandés. Se ampararon en el pasado, pues cuando la UE se enfrentó a situaciones idénticas (negativa danesa en 1992 e irlandesa en 2001), el remedio fue el mismo y efectivo: el paso del tiempo (un prudente y módico año) y nuevo referéndum.

Pero esa terapia era impensable para el *mal francés* y *holandés* por las características del debate sostenido en ambos países. Y era absolutamente inadecuada porque ambos rechazos eran el síntoma de una grave crisis y no su causa. En efecto, en el debate político en Francia hubo una fuerte y sólida crítica a la supuesta orientación económica ultraliberal ('anglosajona') del proceso, a sus consecuencias sociales y a la pérdida de fuerza de la tradicional percepción francesa de Europa como potencia con identidad propia respecto a los EE.UU. Los holandeses centraron su debate en las consecuencias que, creían, ha tenido la política europea de inmigración.

En ambos casos chirriaba la irrazonable macro-ampliación con el aluvión de diez nuevos Estados (ahora doce). Sobre estas decisiones que reorientan o cierran dicho proceso ni se pregunta ni se cuenta con la opinión pública y ésta desata sus iras contra un texto, que sin ser el objeto de su ira, propicia la toma de decisiones sin contar con la ciudadanía. Se ha dicho que los franceses no quieren Europa a cualquier precio y de cualquier manera y sin que se cuente con ellos; afrontaron el debate sin complejos, conscientes de su existencia autónoma. En cambio para España, Europa ha sido, es y será un *producto milagro* para nuestro bienestar y para nuestra unidad nacional misma.

Desde entonces fue un error político y una pérdida de energías y tiempo aferrarse al texto constitucional y pensar ingenuamente en la mayoría de *síes* a favor de la ratificación y en las opciones de un texto que, tras los *noes* de Francia y Holanda, mostraba con descaro la oposición de varios Estados más. Era insensato creer que era una cuestión de igualdad de los Estados: era un problema de legalidad del procedimiento y, sobre todo, de legitimidad política; cuando falta unanimidad jurídica (art. 48 TCE , art. IV-447 del fracasado Tratado constitucional) y, además, falta el consenso de Estados y ciudadanía no se puede seguir adelante. Y el problema no era uno o dos Estados, sino media docena.

Con la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007 festejando los *cincuenta años juntos* se dio por recibido el certificado de defunción de la falsa Constitución de 2004. Hay que reconocer que la crisis de *los cincuenta* ha sido la peor de las enésimas crisis europeas.

Paradójicamente *el mayor problema* no era Francia. Pero había que esperar a la elección de su Presidente. El Tratado tenía una oposición extrema tanto en viejos socios (Países Bajos y Reino Unido), como entre los nuevos socios (Polonia, República Checa...). Tras los *noes* de Francia y Holanda se mostraba con descaro la oposición de varios Estados más, sin olvidar que los refractarios al proceso de la integración han estado muy fortalecidos tras ese *no* (R.U., Dinamarca, Suecia...).

## **2. EL MANDATO DEL CONSEJO EUROPEO Y LA CIG DE 2007**

Una meritoria presidencia alemana dio como fruto, vísperas del comienzo del Consejo Europeo de junio de 2007, un “Mandato” para la Conferencia Intergubernamental (CIG) que ha redactado el nuevo Tratado de Reforma de 13 de diciembre de 2007.

El acuerdo trascendental fue el abandono de la aventura constitucionalista y la convocatoria de una nueva CIG con un Mandato<sup>2</sup> preciso y cerrado, como nunca hasta ahora se había hecho en toda la historia europea, para redactar un tratado sobre el modelo formal y material de los existentes confirmando el método tradicional de enmendar los tratados vigentes sin sustituirlos. Se trataba de reflotar la Unión a partir de los elementos salvables que contenía la nave hundida de la Constitución europea para encarrilarla sobre los raíles tradicionales del tren europeo compuesto de numerosos vagones.

El Mandato pone fin a la denominación de “constitución”, rechazada con firmeza por un número significativo de nuevos y viejos Estados, entre otros, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Polonia y República Checa. La Constitución europea aparentaba lo que no era con una absurda megalomanía. Ese término era desproporcionado, dado que su contenido material era casi idéntico al de los vigentes Tratados y las novedades, ni jurídica ni políticamente, justificaban el cambio terminológico ni menos aún conceptual pues seguía siendo una estructura política y jurídica de Derecho internacional. Los Estados fueron percibiendo que el fallido Tratado podía crear una dinámica que alteraba las relaciones básicas entre Europa y los Estados miembros y han reaccionado sin contemplaciones frente a la retórica estatalizante y tanto camelo constitucional. Cundió la desconfianza sobre la deriva constitucionalista y de que ésta pudiera acabar siendo inmanejable y de que fuera más que una mera concesión al nominalismo.

Se cometieron muchos errores. Uno de ellos estribó en querer que emulara a una constitución, quererlo comparar y analizar como si fuera una constitución. Es cierto que la Declaración de Laeken utilizaba ese término pero con un sentido muy distinto y que fue

---

<sup>2</sup> CIG 1/1/07 REV1.

sacado de contexto por los recién aterrizados al estudio de la integración europea. Hace mucho señalé que la Declaración de Laeken “era superficial e inútilmente incendiaria y demagógica”. El tiempo ha demostrado, como ya señalé en 2002, que el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) *había jugado de farol* al incluir expresamente entre sus interrogantes la opción de una constitución<sup>3</sup>. Esa opción se mencionaba para dar solución a la falta de comprensión y transparencia en la quincena de tratados, los “pilares”, la carencia de un Carta comunitaria de Derechos en los Tratados, etc. Seriamente nunca se pensó en un instrumento de derecho constitucional.

A la Constitución europea se le comparaba con las constituciones nacionales con las que *nunca* se debió comparar por su diferente naturaleza, alcance y finalidad ni hacer reduccionismos miméticos con el único fundamento científico de que el Tratado de 2004 utilizaba el término de “Constitución”. El Consejo Constitucional de Francia lo dijo con claridad en su Decisión de 19 de noviembre de 2004: ese nombre no la convertía en derecho constitucional ni se debía deducir mutación alguna para el Estado pues en nada se había modificado la naturaleza y atribuciones de la organización internacional que son las Comunidades Europeas.

Se agradece esta clarificación y confirmación: que la UE es una organización internacional anclada en el derecho internacional en cuyo marco ha conseguido ser un ejemplo de paz y bienestar para el resto del mundo en el respeto a la permanencia de sus Estados. Con buen sentido el Consejo Europeo acordó que era el momento de desinflar la *burbuja constitucional* y las falsas expectativas grandilocuentes sobre un proceso cuyo horizonte había que anclar en la realidad del Derecho internacional y del protagonismo insoslayable de los Estados y, a través de éstos, de su ciudadanía. Hay que decir la verdad sobre lo que existe y lo que es posible.

Junto a la retórica constitucionalista cayeron, como fichas de dominó, toda su *liturgia*: el nombre de “Ministro de Asuntos Exteriores”, la referencia al himno, bandera y lema, la denominación de leyes y extravagante sistema normativo, etc. En relación con el “Ministro” se recupera en parte la denominación actual de “Alto Representante” para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad pero sus atribuciones y funciones permanecen tal como se pactaron en el Tratado de 2004.

---

<sup>3</sup> A. Mangas Martín, “La Unión Europea y su futuro: el debate competencial”, *Noticias de la Unión europea*, nº 218, Marzo de 2003, pp. 80-81. En este mismo trabajo ya advertía entonces que de los daños de “La ingeniería constitucional para la original integración europea puede ser tan demoledora como la ingeniería financiera para la economía industrial” (p. 81).

### 3. LA FORMA Y EL MÉTODO DE LA REFORMA

Ya se ha señalado que nunca se había dado un mandato tan preciso a una Conferencia Intergubernamental; ello fue posible al existir un Tratado completamente redactado (la Constitución europea) y del que había que entresacar sus novedades positivas. Y el método elegido fue el tradicional de una Conferencia Intergubernamental, siempre práctico y efectivo aunque deje descontentos a muchos por las transacciones y ambigüedades que conllevan. De todos modos se había demostrado que la Conferencia Intergubernamental de 2004 tuvo mejor calidad técnico-jurídica y, en ocasiones, más sensibilidad democrática que la propia Convención para el Futuro de Europa. Sobre la transparencia, dado que los documentos de la CIG se publican siempre, no habría diferencias, máxime cuando el *Praesidium* de la Convención, que lo decidió todo por su cuenta, no publicó sus documentos internos.

Mediante el Tratado de Lisboa <sup>4</sup> se ha redactado un Tratado al modo tradicional que incluye modificaciones a los dos vigentes: dará nueva estructura y contenido al Tratado de la UE y el de la Comunidad Europea –desaparece este nombre y su subjetividad diferenciada- y pasará a titularse Tratado *de funcionamiento* de la UE. La Unión Europea existente sustituye en la personalidad internacional y sucede en derechos y obligaciones a la Comunidad Europea.

El nuevo Tratado de Reforma se inscribe en el marco de continuidad formal y material de los Tratados actuales, a diferencia del *non nato* Tratado constitucional que pretendía una cierta ruptura formal sin fundamento alguno al tiempo que mantenía la continuidad de los elementos jurídico-institucionales.

En su apariencia externa el nuevo Tratado de Lisboa es muy distinto al Tratado constitucional. Es una diferencia importante y negativa respecto del fallido Tratado constitucional, cuya sistemática y estructura eran su mejor carta de presentación.

El Tratado de Lisboa (como ya hicieron el Acto Único, o los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza) selecciona una serie de artículos a los que modifica respecto del

---

<sup>4</sup> El Tratado de Lisboa se ha publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 17 de diciembre de 2007, C 306.

Entre la escasa bibliografía específica sobre el Tratado de Lisboa (a fecha de 31 de diciembre de 2007): Th. Chopin, L. Macek, “The Reform Treaty: are we moving towards a European Union policy?”, Fondation Robert Schuman, *European Issues* nº 78, 2007; F. Chaltiel, “Le ‘Traité modificatif’ peut-il être un traité ambitieux? À propos du Conseil Européen de juin 2007”, *Revue du Marché Commun*, 2007, nº 510, pp. 413 ss; M. Panebianco, “L’Unione Europea post costituzionale : verso il reform Treaty”, *Dir. Com. Scam.Int.*, 3/2007, pp. 601 ss.

derecho ahora vigente. Luego, hay que introducir tales modificaciones en los dos grandes tratados en vigor: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Roma . Por ello, el Tratado de Lisboa es complejo e ininteligible leído aisladamente. Ahora bien, una vez que los artículos del Tratado de Lisboa se inserten en un texto refundido, como los cromos en un álbum, tapando los preceptos derogados o modificados del Tratado de la Unión Europea (TUE), éste cambiará y mejorará mucho su estructura actual y su legibilidad. Es verdad que sobran preceptos sobre política exterior, pero en los aproximadamente sesenta preceptos del TUE refundido cualquier ciudadano podrá tener una idea general de los valores y objetivos comunes, de *quién hace qué y para qué* en la UE.

Otra parte muy significativa de artículos del Tratado de Lisboa habrá que insertarlos en el Tratado más popular, el de la Comunidad Europea o Tratado de Roma, que se rebautiza como "Tratado de funcionamiento de la Unión". Este Tratado siempre ha sido muy técnico-jurídico y prolijo y en él se desarrollan las políticas materiales, es decir, el *cómo* y en *qué* ámbitos se ejercen las competencias atribuidas a la UE.

En definitiva, lo que se ha hecho es diseminar el Tratado constitucional. Se le ha hecho un *centrifugado* y se han recolocado sus preceptos nuevos en los dos Tratado vigentes (TUE y TCE); al fin y al cabo, el tratado constitucional aparentaba ser nuevo pero codificaba más del 80 % de normas en vigor. Lo importante en 2007 era que el nuevo Tratado de la UE no se pareciese al de 2004, aunque asuma sus avances en materia de eficacia y democracia. Cualquier parecido en *la forma* con el Tratado de 2004 presionaría sobre el gobierno holandés para repetir el referéndum, con un efecto parecido en Francia y en el Reino Unido. La nueva versión del Tratado de la Unión Europea que resultará de incluir las modificaciones del Tratado de Lisboa dará una nueva sistemática y simplificará el TUE y contribuirá a ordenar la "casa europea". El TUE resulta ahora más accesible para sus ciudadanos.

#### **4. EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS SALVADAS Y PERDIDAS**

El buen entendimiento entre Francia y Alemania con las múltiples negociaciones bilaterales (las sesiones de plenarios son inútiles con 27 Estados) hizo que se buscasen consensos mínimos antes de aquella cumbre de junio. Así se dejó pactado antes del comienzo de la cumbre los elementos valiosos que había que rescatar del *pecio hundido* para llevarlos al *tren convencional*:

-del retórico y ampuloso preámbulo de la Constitución sólo se incorpora el párrafo que reconoce la inspiración en la herencia cultural, religiosa y humanística;

-los valores y los objetivos –rebajando a la libre competencia de su carácter de

objetivo sin otra repercusión-;

- la delimitación de competencias;

- la personalidad única de la Unión que facilitará su acción internacional y su visibilidad;

- su fusión con la Comunidad Europea y la eliminación de la estructura de pilares (lo que será muy positivo, entre otras cosas, para permitir la gestión de las fronteras de forma integrada); se respeta la especificidad de los mecanismos de la política exterior y de seguridad común;

- la estructura institucional;

- el carácter de Institución del Consejo Europeo y su presidencia estable y fuerte que pondrá fin al sistema de rotación semestral en esa estrenada Institución asegurando coherencia, visibilidad y continuidad;

- la legitimación activa del Comité de las Regiones, su sueño adorado, para la defensa de sus atribuciones y el control de la subsidiariedad;

- los preceptos sobre la vida democrática y la iniciativa popular;

- el mecanismo de alerta temprana de participación de los Parlamentos nacionales;

- la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza, aunque permitiendo las llamadas excepciones polaca y británica;

- ampliación de la mayoría cualificada en numerosos ámbitos. Sigue la estela del Tratado de Niza en esta materia;

- el mantenimiento del sistema de votaciones acordado en Niza hasta el 2014 (ó 2017) y puesta en marcha a partir de entonces del nuevo sistema de votaciones basado en la doble mayoría de Estados (55 %) y de población (65 %), incluidos unos frenos y contrapesos;

- la cláusula de flexibilidad o de imprevisión precisará de la aprobación por el PE;

- capacidad del Parlamento de decidir sobre la totalidad del presupuesto;

- la cláusula de solidaridad;

- las cooperaciones estructuradas en Seguridad y Defensa;

- el Alto representante “redenominado”;

-la retirada voluntaria de un Estado;

-el sistema de revisión, aceptando como novedad la reducción de las competencias.

Por el contrario, se pierde o se desecha:

-el término de “constitución”;

-la estructura sistematizada en un (casi) único tratado (permanecía el de Euratom junto a una centena de Protocolos y Declaraciones);

-el reconocimiento expreso de la doble legitimidad democrática;

-el reconocimiento expreso de la primacía;

-la liturgia constitucional: referencias al himno, lema, Ministro de Asuntos Exteriores, bandera...;

-las denominaciones de leyes y leyes marco y en su conjunto aquel atrabiliario sistema de normas imposible de distinguir unas de otras, manteniéndose el heredado desde la fundación del proceso. El asentado sistema de los reglamentos, directivas y decisiones vuelve a ocupar su lugar en el sistema de normas y actos como parte del desmontaje de la megalomanía constitucionalista. Esas normas unas veces se aprueban mediante el procedimiento legislativo ordinario, otras el especial y otras sin intervención del poder legislativo (actos no legislativos).

## **5. ALGUNOS CAMBIOS MENORES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL**

Ni el Tratado constitucional ni el de Lisboa proporcionan un nuevo modelo institucional. Es bien sabido que el *Praesidium* de la Convención no permitió a sus miembros que formaran un Grupo de trabajo, junto a los otros once que se crearon para el debate general y previo, ni que debatieran en el Pleno sobre el sistema institucional hasta abril de 2003, es decir dos meses antes de cerrar la Convención. Por ello cuando se habla de la Convención como método más democrático y transparente convendría matizar algo.

En el Tratado constitucional, como ahora en el de Lisboa, no se ponen en tela de juicio principios como el del método comunitario basado en los checks and balances (pesos y contrapesos); ha habido acuerdo en todo momento sobre este modelo organizativo muy distinto al nacional y sobre el hecho de que globalmente las atribuciones formales de cada institución no se iban a alterar ni se han alterado.

En efecto, este sistema de contrapesos en el que se ponen en juego muchos intereses y factores genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres instituciones decisorias; no deja en manos de una persona ni tan siquiera de una Institución la responsabilidad de la decisión, diluyendo y repartiendo el poder entre varias Instituciones, diseminándolo en el sistema intrincado y peculiar de checks and balances que ha caracterizado al sistema europeo. Es un sistema complejo y distinto del interno en nuestras Constituciones y si cabe más próximo, en la concepción del poder y la responsabilidad, al sistema americano (contrapesos y coparticipación de varios poderes) que al tradicional sistema político interno en Europa. Sin embargo, siendo extraño a las tradiciones constitucionales europeas ha evitado crear un poder definido así como competir con los modelos nacionales o emularlos.

Para la opinión pública es un poder ambiguo y difuso pero con una gran capacidad de impacto social y jurídico. También es cierto que su carácter difuso ha facilitado enormemente la integración al exigir negociar todo y tener en cuenta intereses diversos y no imponer de forma lineal una opción; ningún Estado está marginado, ninguna Institución es irrelevante. Puede decirse que Comisión, PE y Consejo son imprescindibles en distinta forma pero igual medida para la adopción de las normas comunitarias.

Ahora bien, el sistema institucional tiene algunas novedades menores y otras mayores (su reforzamiento gubernamental) que pueden incidir en su dinámica como expondremos en este trabajo.

Entre las menores es que el cuadro institucional es más numeroso (siete instituciones) y acomodado a la realidad. Es sabido que siempre los Tratados han sido muy formales o rígidos al utilizar el término “institución” frente a otros términos como órganos u organismos; esto se traducía en el articulado en un precepto separado para definir la Institución y, según qué institución, en su acceso al Tribunal de Justicia. Ya el Tratado constitucional había incluido al Consejo Europeo entre las instituciones extrayéndola de la ambigüedad de las conferencias internacionales y del limbo político para asumir responsabilidad formal<sup>5</sup>. Esa “normalización” del Consejo Europeo fue saludada siempre positivamente por la doctrina; era aceptar formalmente como normal lo que ya era normal por la opinión pública y los *media*.

---

<sup>5</sup> A. Mangas Martín, “Las Instituciones: planteamiento general”, en *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols., (dirs. E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol), Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana y Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 575-614.

En cambio el Tratado constitucional bajaba de categoría al Tribunal de Cuentas y lo situaba como “otra” institución –junto al Banco Central Europeo-, pero no entre las “instituciones”. Pero al abrirse la reforma en la CIG de 2007, el Banco Central fue incluido como la sexta institución, manteniéndose fuera al Tribunal de Cuentas. Ambos enviaron sus cartas a la CIG durante el verano de 2007. El BCE reclamó no ser situado en el nuevo Tratado como una institución de la UE entre las principales instituciones llamadas a alcanzar los objetivos de los Tratados, tratándose de desmarcar así de otros objetivos que no sean el de la estabilidad de los precios y de evitar verse controlado por el Parlamento europeo. Aunque el Presidente del comité ejecutivo del BCE aludió a la independencia del éste para ser ubicado entre “otras Instituciones”, se vio en esa posición una reivindicación *secesionista* respecto de tales objetivos (que no de independencia que la tiene asegurada constitucionalmente en el Tratado CE, aunque no sé si se podrá usar el término “constitucional” tal como lo utilizábamos siempre antes de 2004... es decir, con un valor convenido sin enmarcar el proceso europeo en el derecho constitucional).

Nunca he compartido la solitaria y lacónica misión encomendada al Sistema Europeo de Bancos Centrales y al BCE de vigilar la estabilidad de los precios (y a éste la emisión en exclusiva de la moneda). No se puede justificar tamaña estructura institucional para esa misión aislada del mundo real, lo que hace que se comporte sin tener en cuenta otros innumerables problemas sociales, económico-financieros e industriales que originan sus decisiones. Creo que, además de su objetivo incuestionable de mantener la estabilidad de precios, se debió añadir, directa e inmediatamente, “y contribuir a los objetivos de la Unión”, pues para amplios sectores sociales el BCE no se puede justificar sólo por el control de los precios sin tener otros referentes socio-económicos. Por ello, la CIG 2007 ha incluido al BCE entre las Instituciones asignándole las misiones generales, entre otras, de perseguir los objetivos de la UE, defender sus intereses, garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones (art. 9 TUE Lisboa ).

En la atonía de la CIG de 2007 apenas tiene interés la guerra de cartas a la CIG, en especial la acomplexada posición del Tribunal de Cuentas, en sentido inverso a la del BCE, reclamando estar entre las Instituciones y no entre “otras Instituciones” tratando de arañar escalones para recuperar su estatus de Institución que sin justificación alguna le prodigó el Tratado de Maastricht. El Tratado constitucional le ponía en su sitio. La ridícula pelea se saldó reconociendo formalmente a ambos como instituciones, pasando a ser siete, frente a las cinco que había desde Maastricht (anteriormente era el famoso cuatripartismo que hubo desde la fundación hasta 1992, como lo denominó el juez Pierre Pescatore).

## 6. EL ESCORAMIENTO INTERGUBERNAMENTAL DE LA UE

Las reformas que introduce el Tratado de Lisboa confirman el notable escoramiento intergubernamental que ya tenía la nave constitucional encallada. Siempre me causó perplejidad que un proyecto denominado “Constitución europea” incluyera más elementos internacionales que “comunitarios”. El recorte más importante, la eliminación de la parafernalia constitucionalista, deja al desnudo lo que realmente era aquella reforma: máximo control por parte de los Estados y reforzamiento de éstos en el sistema institucional.

Conviene precisar que es un aspecto sobresaliente pero no el único, ya que la mayor democratización y eficacia<sup>6</sup> del sistema institucional (más materias a decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el PE) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la UE.

### 1. En las definiciones básicas

El nuevo Tratado de Lisboa aclara que las competencias de la Unión proceden de sus Estados miembros (art. 1 TUE), algo que también hacía el fracasado Tratado constitucional (art. I-1) aunque pocos sabían deducir todo su significado iusinternacionalista. Que es una organización internacional y que no puede tener competencias generales. Que el principio básico es el propio de cualquier organización internacional creada por Estados: el principio de atribución. Y que la UE sólo puede actuar en los ámbitos atribuidos debido a su naturaleza de organización internacional.

Y añade algo obvio: que, además de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros (idea procedente de Maastricht) y las funciones esenciales de éstos (Tratado constitucional), la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad de cada Estado (añadido por Lisboa), cualesquiera que sean los avances en política común de seguridad y defensa y de solidaridad. La política exterior de seguridad y defensa mantendrá su especificidad y complejidad con pleno control intergubernamental.

---

<sup>6</sup> Todas las reformas comunitarias han estado guiadas desde los años sesenta del pasado siglo por los mismos vectores: lograr más democracia y eficacia en el proceso de decisión; vid. A. Mangas Martín, “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas”, *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

Es lo que la Comisión Europea llama el “doble enfoque” en su Dictamen sobre la CIG de 2007, Polgen, 13 de julio de 2007, 11625/07, p. 5.

## 2. Las consecuencias de la ampliación en el método negociador

Con veintisiete Estados la clave del consenso para salir de un atolladero y hacer una reforma estuvo y estará en ceder a las exigencias que presenten los Estados, máxime si se invocan exigencias constitucionales y se menciona la sospecha de que tal contenido puede suscitar la necesidad de un referéndum. Bajo esas coordenadas (*amenazas*) se logró un acuerdo amplio y concreto en la reunión de junio de 2007; cada Estado *confesó* a la presidencia alemana sus líneas rojas, sus miedos a eventuales consultas populares y aquella fue tachando todo lo que molestaba a cada Gobierno. El saldo final fue un Mandato preciso que incluía todo aquello que no reunía objeciones de los Estados.

Antes de ser veintisiete era frecuente que, con ocasión de cada reunión del trimestral Consejo Europeo, y más en el que cierra la presidencia semestral de turno, los jefes de gobierno cruzasen numerosas entrevistas con la presidencia a fin de aproximar posiciones y avanzar consensos que permitan alcanzar resultados positivos en pocas horas de reunión; tras esas entrevistas de *confesionario*, había cierto debate entre delegaciones y en las reuniones plenarias. Diplomáticos asistentes a muchas cumbres afirman que *hoy* es imposible negociar y menos aún debatir tras las recientes ampliaciones a veintisiete Estados. La labor de la presidencia como bisagra se ha realizado y sólo cabe el método de la entrevista con la presidencia.

Ese método para lograr consensos tiene riesgos evidentes. Uno de ellos es que si hay Gobiernos irresponsables y desleales para con la integración –y los hay, ahora más que antes- no tienen más que plantear sus exigencias en cualquier momento. Cada Estado establecía sus líneas rojas y sus exigencias de contrapartidas (Polonia en materia de votaciones en el Consejo, en materia energética, el chantaje de un abogado general o un opt out en materia de derechos fundamentales, Chequia en una extraña declaración sobre peticiones del Consejo a la Comisión, Italia un diputado más, Bulgaria el uso de cirílico para el euro, Austria excepciones para las cuotas en los estudios de medicina, etc.). Cuando se cerró el Consejo Europeo de junio de 2007, se entendía que, como cada Gobierno había visto satisfechas sus propias pretensiones, el Mandato quedaba cerrado y el trabajo expedito para que la CIG articulase el proyecto para ser aprobado en el Consejo Europeo de Otoño. Pero al día siguiente ya había un Estado, y tras ese Estado alguno más, suscitando nuevos cambios a su gusto.

Cuando se hace Europa al gusto de los Gobiernos, el riesgo es que no sólo presenten las exigencias que le son propias por causas excepcionales y contrastables, sino que esos Gobiernos miren de reojo a los demás y quieran hacer suyas objeciones y posiciones reticentes de otros. Es cierto que resulta poco edificante la posición establecida por el Reino Unido en relación con la Carta de Niza pero, una vez

establecida esa exclusión singular, no es de recibo que otros Estados pretendieran sumarse a las peculiaridades británicas como lo consiguió Polonia.

La cesión de forma sistemática es el peaje que hay que pagar por las ampliaciones alocadas. Aún con todo, la excelente labor de la Canciller Angela Merkel permitió que del Tratado constitucional se salvara mucho en el Mandato y, desde luego, sus aspectos esenciales, triunfando un pragmatismo nada despreciable. Sobre todo porque si de algunos Estados recién llegados hubiera dependido la reforma se hubiera derribado todo el edificio jurídico-político, no ya el constitucional, sino el de los *cincuenta años juntos* y sólo se hubiera dejado el espacio del libre comercio. Por ejemplo, ante el Parlamento europeo, el gobierno checo había hecho propuestas insensatas como el voto igualitario entre los Estados miembros o la posibilidad de recuperar las competencias atribuidas y legislar en contra de la norma común “cuando la Unión no aporta los resultados esperados”. Por ello, el Mandato dado y el texto del Tratado elaborado por la CIG son reconfortantes en el marco de la gran crisis vivida estos años de alocada aventura constitucional.

Este sistema puede parecer muy poco integracionista y, en efecto, es idéntico a cualquier otra negociación diplomática internacional. Quizás porque la UE de 27 Estados es cada día que pasa una organización internacional más, diferente a otras, pero reconfirmando su naturaleza internacional. Va perdiendo su impulso político, su originalidad y su capacidad de evolución. Es una consecuencia más de las indigestas ampliaciones del siglo XXI y del atracón constitucionalista. Difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio-económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían una buena parte de los Gobiernos: poner un *muro de contención* a cualquier evolución y transformación futura.

### **3. La revisión de los Tratados: la renacionalización de competencias**

El reforzamiento de los Estados se cobra la posibilidad de hacer revisiones renacionalizando o devolviendo competencias a los Estados, algo que ningún Tratado comunitario admitió en el pasado. El principio de progresividad junto con la afirmación de los Tratados por el mantenimiento del acervo comunitario como un objetivo esencial de la Unión impedía plantear la renacionalización de competencias atribuidas a las Instituciones (art. 2 del TUE vigente desde Maastricht ). No era absolutamente imposible un no retorno concreto pero no se contemplaba en el derecho formal.

Aquella exigencia sobre el acervo del art. 2 desaparece en la versión del Tratado de Lisboa y se añade en las Disposiciones Finales del nuevo TUE que los proyectos de revisión podrán estar encaminados a incrementar o reducir las competencias atribuidas. La única reminiscencia que queda sobre el carácter evolutivo y la idea de avanzar está

en el preámbulo del TUE que al haber retomado ese Tratado su preámbulo conserva la idea política de “una unión cada vez más estrecha” y una declaración retórica sobre “la perspectiva de ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea”.

## **7. INTERGUBERNAMENTALISMO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL**

### **1. La formalización del Consejo Europeo como institución y su presidencia estable**

El reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone ya en sí mismo un reforzamiento de los Estados en el seno institucional. Durante más de cincuenta años toda la doctrina europeísta ha repetido hasta la saciedad que en el sistema institucional comunitario sólo había una institución, entre cinco, en la que estuvieran representados los intereses de los Estados. Ahora habrá dos.

El Tratado de Lisboa no altera el papel y perfil que ya poseía el Consejo Europeo con anterioridad al Tratado constitucional. Ahora bien hay que añadir el hecho de que las competencias del Consejo Europeo se ven reforzadas, alcanzado un cierto poder normativo, y su cambio de composición al disponer de una presidencia estable con posible impacto en la opinión pública y en las relaciones con la Comisión.

La definición de las tareas del Consejo Europeo en parte son las que le dieron vida en la cumbre de París de 1974 y que codificaron el AUE en 1987 y el Tratado de Maastricht en 1992: dar los impulsos necesarios y definir orientaciones y prioridades políticas. Aunque se advierte que “no ejercerá función legislativa alguna”, tendrá competencias decisorias bastante más precisas sobre la organización de las instituciones y ciertas iniciativas de importancia. Como ha señalado Paz Andrés, “el Consejo europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la Unión Europea y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo”<sup>7</sup>.

En efecto, tendrá capacidad decisoria o normativa limitada:

- para adoptar una decisión sobre la composición del PE –que comparte con el PE-;
- sobre las formaciones del Consejo y sus reglas de rotación en las presidencias, si bien ese poder lo tiene en la actualidad aunque lo ejerce formalmente a través del Consejo (ordinario o de “ministros”);

---

<sup>7</sup> M.P. Andrés Sáenz de Santamaría, “El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003, p. 165.

-para proponer el candidato a la presidencia de la Comisión: su propuesta tendrá el filtro posterior de la aprobación por el PE, pero será decisiva su propuesta en la nominación del Presidente de la Comisión –lo que ya sucede actualmente- si bien deberá tener en cuenta en el futuro los resultados electorales europeos;

-adoptará también mediante decisión el sistema de rotación en la Comisión;

-nombrará al comité ejecutivo del Banco Central europeo;

-decidirá sobre las pasarelas para abandonar el procedimiento legislativo especial y ampliar el recurso al procedimiento legislativo ordinario, e igualmente en relación con la reducción de la unanimidad y el paso a la mayoría cualificada en determinados casos;

-adoptará la decisión de modificación de las disposiciones de la parte III del Tratado del funcionamiento de la UE (Políticas internas), aunque no podrá aumentar las competencias de la UE y deberá contar con la aceptación de los parlamentos nacionales.

Naturalmente tendrá responsabilidad judicial (que la Convención no incluyó y sí lo hizo la CIG de 2004) y se podrán recurrir tales actos del Consejo Europeo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Otra consecuencia del control intergubernamental sobre la organización internacional es que intervendrá de forma discrecional y exclusiva en dos nombramientos decisivos para el sistema institucional como es el del Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad y lo podrá cesar como tal cargo, a pesar de ser también el vicepresidente de la Comisión y su propio Presidente estable.

Pero sobre todo, más que la exteriorización del Consejo Europeo como institución, lo que le dará impacto ante la opinión pública y los medios de comunicación será la presidencia estable por dos años y medio (prorrogable por un mandato igual una sola vez). Y sobre todo le dará más autoridad ante el resto de Instituciones. Esa impronta de autoridad era lo que buscaban los Estados grandes y lo que han temido los Estados pequeños<sup>8</sup> y la Comisión misma<sup>9</sup>.

La presidencia del Consejo Europeo carecerá, sin embargo, de legitimidad democrática directa o de origen pues será elegido por los miembros del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno, sin apenas condiciones. Habrá dos requisitos, uno implícito, ser nacional de un Estado miembro, otro explícito, que no podrá ejercer mandato alguno. Pero el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, “Memorando Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente”, CONV 457/02, de 11 de diciembre de 2002.

<sup>9</sup> *Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional*, COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002.

dar cuenta o explicación al PE del nombramiento; ni la actividad del Presidente se somete a control del PE, si bien al término de cada reunión del Consejo Europeo le presentará un informe. Pero no tendrá legitimidad democrática ni asumirá responsabilidad política ante el PE.

Ahora bien, el presidente del Consejo Europeo disputará protagonismo y autoridad al Presidente de la Comisión, hasta ahora la cara visible de la UE; será un presidente del Consejo Europeo que “reinará” en la medida de su personalidad. Se le facilita el “reinado” al presidente estable al descartar que pueda asumir responsabilidad nacional lo que le permitirá afirmarse entre los jefes de Gobierno y en la escena internacional.

No cabría descartar fricciones en el futuro entre el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante<sup>10</sup> y el Presidente de la Comisión. El factor humano nunca será tan decisivo para evitar el fracaso. El Presidente del Consejo Europeo asumirá la representación de la PESC cuando se trate de reuniones internacionales del máximo nivel (jefes de Estado y de Gobierno; a las reuniones de PESC de nivel inferior iría el Alto Representante para Asuntos Exteriores), pero la representación “general” de la UE en el exterior –y en lo que no sea PESC- corresponde al Presidente de la Comisión. Lo que sucede es que no siempre estará tan clara la distinción “europea” de las materias PESC y de acción exterior; la interacción entre ambas es habitual, lo que podrá generar recelos y reproches.

Estas observaciones no deben llevar a creer que una presidencia estable haya sido una mala decisión. Es la consecuencia irremediable de la ampliación con doce nuevos Estados. La presidencia estable tiene que preparar las posiciones de los veintisiete presidentes, impulsar acciones, darles continuidad, facilitar la cohesión y el logro de consensos en su seno. Pero pudo ser adecuada si pudiera tener mayor legitimidad de origen y mayor responsabilidad democrática. La primera la tiene incuestionablemente los miembros del Consejo Europeo; la segunda, por razones obvias ellos no pueden asumir responsabilidad parlamentaria europea, por lo que al menos a su presidente se le debió

---

<sup>10</sup> Así Mattera habla de “oscura claridad” de las funciones del Presidente del Consejo Europeo y del Ministro, que pueden a su vez chocar con las de la Comisión (“Les zones d'ombre du projet de constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Comisión. La Convention touche au coeur du ‘projet européen’”, *RDUE* 2003-1, p. 7). También J. Kokott y A. R  th expresan el temor de que pueda haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores (“The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?”, *CML Rev.*, 2003, p. 1337).

haber conectado con el PE para ratificar su nombramiento y exigirle responsabilidad de alguna forma (reprobación...).

En todo caso, se percibe un Consejo Europeo fuerte, más influencia intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo comunitario, con anterioridad básica y exclusivamente encarnado por la Comisión. Al igual que el poder legislativo comunitario viene siendo dual desde el Tratado de Maastricht, con un legislador territorial o intergubernamental –el Consejo- y un legislador comunitario –el PE-, ahora el ejecutivo de la UE será doble, intergubernamental –el Consejo Europeo- y comunitario –la Comisión-. En el Tratado de Lisboa como en el Tratado Constitucional se proyecta un ejecutivo bicéfalo (y bicorpóreo) que respondería a la doble lógica del sistema europeo: lo intergubernamental y lo comunitario.

## **2. El Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad**

Por su nombramiento y dependencia del Consejo Europeo, así como por sus competencias es otro factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental. Se incrusta por primera vez un elemento claramente intergubernamental en el seno del colegio mismo de la Comisión.

Sin poner en duda la bondad de los objetivos buscados (coordinar la acción exterior “comunitaria” con la PESC) ese efecto bisagra tendrá que ser muy superior a los riesgos que comporta este experimento. Este cargo “bifronte” también le disputará autoridad y relieve público al acosado Presidente de la Comisión, además del riesgo de discordancias y recelos en cuanto a la representación exterior de la UE. En otro nivel de recelos esta figura, al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, también puede generar diferencias de interpretación en materia de PESC-PESD con los Estados miembros y las funciones del Presidente del Consejo Europeo.

Un elemento clave del método comunitario es el diálogo Comisión-Consejo (que en la codecisión es un *triálogo*). Pues bien, en el seno de ese Consejo de Asuntos Exteriores, ¿cómo será el diálogo Comisión-Consejo? En ese Consejo, ¿quién representará a la Comisión, el vicepresidente que preside el Consejo o el Presidente de la Comisión que tendrá que soportar que su vicepresidente le presida? O no irá nadie por la Comisión... Es más, ¿es que podrá haber diálogo entre la Comisión y el Consejo en ese ámbito de las relaciones exteriores?

Y, por otra parte, como el Alto Representante presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, independientemente del resto de presidencias que seguirán los turnos semestrales, se romperá la coordinación y la cadena de mando en la presidencia del Consejo en función de las formaciones del Consejo (que era uno de los aspectos positivos de la rotación). Lo mismo sucederá con la presidencia no rotatoria del

Eurogrupo. Son observaciones sobre hechos concretos que se derivan de estas presidencias fijas (Consejo Europeo, Consejo de Asuntos Exteriores y Eurogrupo) sin que ello suponga una crítica frontal a las mismas que en el caso de la presidencia ya existente del Eurogrupo ha demostrado tener importantes beneficios de coherencia, continuidad y eficacia.

¿Ante quién responde realmente el Alto Representante? Ante quien formal y materialmente le ha nombrado: el Consejo Europeo. Responderá de su labor ante el Consejo Europeo que le podrá cesar sin más miramientos directamente de dos de sus tres cargos e indirectamente le obliga a dimitir del de Vicepresidente de la Comisión, pues en cuanto le cese como Alto Representante y nombre uno nuevo, éste automáticamente pasa a ser Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

Si el Parlamento Europeo quisiera poner una moción de censura a la Comisión, su vicepresidente saldría impune...como Alto Representante, alterando el carácter colegial e independiente de la Comisión. Sin embargo, responderá de su cargo de Vicepresidente de la Comisión colectivamente, junto al Colegio de la Comisión, ante el Parlamento Europeo, pero éste no le podrá obligar a dimitir por su actividad individual de Alto Representante en materia de relaciones exteriores ni en la formulación y ejecución de la PESC-PESD, ni de su cargo de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

Tendrá legitimidad de origen al ser investido por la Comisión con el Colegio de la Comisión y aparentemente tiene responsabilidad parlamentaria pero es más que ficticia y superficial en la medida en que la eventual moción de censura del PE a la Comisión nunca le puede cesar del cargo de Alto Representante y podrá ser renovado con una nueva Comisión. Salvo que el motivo fundamental de la moción de censura fuera la acción exterior del Alto Representante en cuyo caso más le vale al consejo Europeo buscar un nuevo candidato.

En definitiva, el Alto Representante acumulará mucho poder sin que tenga responsabilidad política democrática clara ante el PE y por el hecho de la confusión de tareas (al servicio del Consejo Europeo, además de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y como vicepresidente de la Comisión) podrá escabullirse fácilmente de unos y otros.

Hace tiempo dije que era un submarino de los gobiernos; en efecto, van a tener un "quintacolumnista" en la Comisión al nombrar al Alto Representante y acumular éste los cargos de Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. La acumulación de tales cargos puede dar eficacia y coherencia a la acción exterior pero tendremos un *virrey* de Europa.

Por otra parte, ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración.

Pero no se olvide que va a depender en exceso de los gobiernos y... del factor humano. Y se generará una nueva dinámica.

## **8. EL DEBILITAMIENTO DE LA COMISIÓN**

Las reformas que podían afectar positivamente a la Comisión como la reducción de Comisarios quedarán congeladas hasta 2014 (reducción de un tercio respecto de número de Estado miembros; dicho de otro modo, un tercio de Estados no tendrán un nacional en la Comisión previendo ya unas reglas en la rotación por igual de todos los Estados combinando Estados pequeños, medios y grandes). *Largo me lo fiais...* para entonces puede haber otras reformas y las previsiones no llegar a tener realidad.

Mientras tanto, como sucedes desde 2004, habrá un Comisario por Estado miembro: intergubernamentalización de la Comisión y disminución de su legitimidad e independencia. En relación con este último aspecto debe notarse que al haber un solo Comisario por país, afecta mucho más a los Estados grandes que antes tenían dos comisarios, uno a propuesta del gobierno y el otro de la oposición mayoritaria. Esa situación daba cierta legitimidad e influencia imparcial, además de equilibrio y estabilidad a la Comisión. Por su composición emula al Consejo y por su escasa autoridad desde hace una decena de años seguirá pareciéndose más a un secretariado internacional.

Pero la creación del Alto Representante que acumula el cargo de Vicepresidente de la Comisión y de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sujeto a las instrucciones de los gobiernos y del Consejo Europeo, rompe la colegialidad e independencia de la Comisión. Las fricciones entre Presidente y Vicepresidente serán casi inevitables y del Presidente de la Comisión con el Presidente del Consejo europeo<sup>11</sup>, incluso aunque se sigan nombrando individuos débiles e ineptos al frente de la Comisión como se viene haciendo desde 1994 tras el mandato de un Presidente excepcional como Jacques Delors.

Cuando entren en vigor sus reformas, no antes de enero de 2009, habrá que observar la nueva dinámica ya que, formalmente, la gran perdedora del ascenso

---

<sup>11</sup> J. Martín y Pérez de Nanclares va más lejos y habla de cierta deriva intergubernamental y ruptura del equilibrio institucional que subyace a las nuevas figuras del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores y su Servicio Europeo de Acción Exterior” (“El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *RDCE*, n.º 15, 2003, mayo-agosto, p. 570).

intergubernamental de los últimos años y del camelo constitucionalista es la Comisión y lo que representa (el interés común, la independencia respecto de los Estados). Aunque las atribuciones de la Comisión no varían, podrían añadirse nuevas tensiones a una deteriorada Comisión desde que la dejó de presidir Jacques Delors, con posteriores presidentes siempre débiles, mediocres o ineptos. Tantas disfunciones en su carácter colegial e independiente y en su composición pueden suponer el declive definitivo de la Comisión y de su Presidente. Quizás los Estados estimen que habiéndose agotado la evolución de la Europa *existencial*, la de los grandes proyectos, ahora inimaginables con 27 Estados, la Europa *instrumental* necesita de un control intergubernamental.

Aunque con frecuencia la Comisión declara de forma diplomática que el reforzamiento de una o varias Instituciones permite el reforzamiento y la mejora del sistema, está por demostrar que esa dinámica sea positiva para la evolución de la integración. El problema es si el reforzamiento se hace a costa del debilitamiento de otras e influye en las relaciones interinstitucionales. Y las reformas heredadas en el Tratado de Lisboa, aun siendo una apuesta aparentemente positiva, pueden generar una dinámica nueva de debilitamiento mayor, si cabe, de la Comisión. Además el nombramiento del Presidente de la Comisión en función de resultados electorales, medida en principio positiva, podría afectar a su carácter de poder moderador e independiente.

Tendremos tres Presidentes permanentes (amén del Presidente del Parlamento europeo): el del Consejo Europeo, el de la Comisión y el del Consejo de Asuntos Exteriores (el Alto Representante). La tricefalia es un riesgo pero dependerá del factor humano (buena química... o celos). Estos cambios confirman que pese al artificioso ropaje constitucionalista, las innovaciones de contenido que había en la Constitución y que pasan al Tratado de Lisboa son profundamente reforzadoras del intergubernamentalismo.

## **9. EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO Y LA CONFIRMACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO COLEGISLADOR**

### **1. Fortalecimiento democrático**

El aumento de los ámbitos materiales que se someterán a colegislación con el Parlamento europeo y el aumento de los ámbitos sujetos a votación mediante mayoría cualificada (que trataré en el siguiente apartado) son los contrapesos a la gubernamentalización de la UE.

También contribuye a una mayor democratización del sistema la *clarificación de la distribución de competencias* entre la UE y sus Estados miembros, lo que permite determinar mejor los ámbitos competenciales concretos que se atribuyen, ya sea en

exclusiva, ya sea de forma compartida (de facto concurrente) a la UE y los que permanecen bajo soberanía nacional y a su vez permite a las regiones con competencias legislativas ejercer las suyas. Cada nivel competencial (Unión, Estados, regiones o municipios) debe asumir sus responsabilidades propias ante la ciudadanía. Se hereda del Tratado constitucional, pero sin olvidar que fue en gran medida una codificación del acervo jurisprudencial de cincuenta años.

Merece ser destacado la *cuasi generalización del procedimiento de legislativo ordinario* (la codecisión actual con leves reformas) entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de forma sólo quedan fuera una serie limitada (menos de una treintena de casos) de decisiones que se tomarán mediante el procedimiento legislativo especial en *plena igualdad* con el Consejo.

El *procedimiento legislativo especial* significa que habrá actos con valor legislativo que, sin embargo, no se adoptarán conjuntamente por la co-autoridad legislativa sino por una de ellas con cierto control de la otra. Así, habrá leyes de Parlamento Europeo con participación del Consejo (ya sea consulta, ya sea aprobación), aunque en contados supuestos como la aprobación del

- Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de los diputados,
- modalidades del ejercicio del derecho de investigación,
- Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo

Y habrá *numerosas* leyes del Consejo (generalmente asociadas al voto por unanimidad) con la participación del Parlamento (ya sea consulta, ya sea aprobación; por ejemplo, entre otras,

- la decisión sobre los recursos propios
- el nuevo marco financiero plurianual,
- medidas referentes a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado,
- medidas referentes a la seguridad social o a la protección social,
- los procedimientos para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida sin ser nacional del mismo o para el ejercicio de la protección diplomática y consular, etc.

En algunos casos específicos, previstos caso por caso, la especialidad del procedimiento legislativo puede consistir en que la iniciativa no corresponderá a la Comisión sino a los Estados Miembros (especialmente en materia de cooperación judicial penal y policial), al Parlamento Europeo (ley electoral), o al Banco Central Europeo (modificación de Estatutos) y a instancia del TJCE (creación de tribunales especializados).

Como se observa hay todavía bastantes casos no sujetos a la verdadera colegislación, si bien una de las disposiciones finales prevé el paso de decisiones del Consejo (y sólo del Consejo) del procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario mediante decisión unánime del Consejo Europeo y transmisión a los Parlamentos nacionales, que podrán oponerse en un plazo de seis meses.

Otros aspectos aportan novedades formales de las que todavía no se puede deducir mucho. Son los preceptos dedicados a la “vida democrática” o de participación ciudadana: el reconocimiento del diálogo entre ciudadanía, asociaciones de la sociedad civil y las instituciones (lo que ya venía haciéndose de diversas formas como grandes audiencias en Bruselas, etc.), las sesiones en público del Consejo (lo que ya se había iniciado en los Consejos Europeos de Birmingham en 1992 y proseguido en Sevilla de 2002), la cumbre social tripartita, etc.

La iniciativa popular mediante el millón de firmas no tuvo problemas para pasar al Tratado de Lisboa. Pero no nos dejemos engañar por las apariencias: es una propuesta timorata y aparente, pues su toma en consideración no depende del Parlamento Europeo (lo que sí hubiera sido audaz y democrático) sino de la iniciativa discrecional de la Comisión que puede fácilmente desecharla. Por eso la han aceptado sin problemas los Estados: el problema será para la Comisión.

## **2. La confirmación del Parlamento como colegislador**

El Parlamento Europeo no ve alterado sus roles, al igual que formalmente sucede para el resto de Instituciones, pero los del PE se hacen más visibles para todos de forma muy positiva. Los tratados comunitarios en vigor no enmarcan sus funciones de forma clara y aunque los expertos y los políticos saben que es un legislador, adopta el presupuesto y controla a la Comisión, estas misiones no se leen fácilmente en el Derecho en vigor.

La redacción dada al precepto de cabecera del PE en el Tratado Constitucional y en el de Lisboa ayuda a la visibilidad del PE ante la opinión pública y los medios de comunicación al enunciar qué papel desempeña el PE. Son las mismas funciones que tiene de forma dispersa en los Tratados actuales pero ahora se describen sucintamente

en tres renglones. Además se abandona la expresión poco transparente de “dictamen conforme” por la más comprensible de “por aprobación”.

¿Mejora su participación en tales funciones? Pues sí, y mucho en términos generales ya que se confirma como un legislador y coautoridad presupuestaria en plena igualdad con el Consejo.:

- se amplían los ámbitos materiales y el número de las normas que se aprobarán por el procedimiento legislativo ordinario (lo que hasta ahora se llama la codecisión),

- se amplían los casos en que se vota por mayoría cualificada con un efecto saludable no solo en la eficacia sino también en la posición e influencia del PE;

- se aumenta en casos muy sensibles su capacidad de autorización o veto frente a la actual mera consulta simple (por ejemplo, cláusula de flexibilidad).

- su participación en la adopción del presupuesto mejora sensiblemente porque desaparece la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y su distinta capacidad de enmienda o modificación; se le permite hacer enmiendas a la totalidad del proyecto de presupuesto y consolidarlas y además ese precepto sitúa a las dos ramas de la coautoridad presupuestaria en pie de igualdad; ya era coautoridad presupuestaria desde 1977, pero ahora recupera plenamente el control sobre la totalidad del presupuesto;

- al recabar su aprobación del marco financiero plurianual y la decisión de aplicación de la ley de recursos propios;

- su aprobación será necesaria para las pasarelas que permitirán al Consejo Europeo, con la anuencia de los Parlamentos nacionales, modificar los tratados para aumentar los supuestos de votación por mayoría cualificada –con algunas excepciones- y los supuestos de procedimientos legislativos ordinarios;

Se mantiene, sin embargo, la consulta ordinaria o simple para la revisión ordinaria y simplificada de los Tratados.

El Parlamento europeo es un ganador, como en las reformas de Maastricht, Ámsterdam y Niza. El Parlamento Europeo goza, pues, de poderes comparables al Consejo que no es capaz de ejercer. Seguramente será por ello por lo que los Estados no han tenido inconveniente en aceptar la equiparación en el Tratado de Lisboa. De forma casi inexplicable esa realidad normativa no es percibida ni por la opinión pública ni por los medios de comunicación, y lo que es más grave, los partidos políticos no son conscientes de ello pues utilizan el PE como un destino final para políticos acabados o

que deben pasar su travesía del desierto en la política nacional ni tampoco numerosos eurodiputados son conscientes de sus atribuciones ni les interesa simplemente porque su motivación europea se limita a “hacer caja” durante su mandato electoral.

Se revaloriza el Parlamento europeo, pero algo grave sucede cuando a pesar de su poder colegislador y presupuestario el Parlamento europeo no consigue transmitir ni a los *media* ni a la ciudadanía el poder político y decisorio que tiene.

## 10. EL SISTEMA DE VOTACIONES EN EL CONSEJO

La nueva mayoría cualificada que se pactó en el Tratado constitucional, con los frenos exigidos por Polonia, quedarán congeladas hasta 2014, en el mejor de los escenarios, si bien se podrá seguir utilizando a petición de cualquier Estado, caso por caso, hasta 2017.

Por lo tanto, la ponderación del voto por Estado miembro establecida por el Tratado de Niza se mantendrá por lo menos hasta el 31 de octubre de 2014, lo que favorece a España. Y entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado puede pedir que se vote por el sistema de Niza. A voluntad de un único Estado frente a 26. Europa a la medida de los Estados.

El Tratado de Lisboa será aplicable en esta materia, probablemente, después del 31 de marzo de 2017. Entonces, para aprobar un acto por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, se precisará el 55 % de los Estados (si para entonces no hubiera más adhesiones se precisarán al menos 15 Estados miembros) que representen el 65 % de la población.

La minoría *perdedora* (distinta a la de bloqueo) serán 10 Estados miembros o un grupo de Estados que reúna *menos* del 35 por cien de población.

La minoría de *bloqueo* (impedir *por poco* la mayoría cualificada cuando la propuesta perjudique seriamente al grupo de bloqueo) consistirá en reunir a 11 Estados en contra; o, alternativamente, un mínimo de cuatro Estados (propuesta española) con algo más del 35% de población. Se precisa, como propuso España durante la elaboración del Tratado constitucional, que en una minoría de bloqueo haya al menos cuatro Estados, dado que el 35 % de la población podría ser reunida por tres Estados. Es un *contrapeso* exigido por España para contrarrestar a los grandes y que aceptó la CIG de 2004.

Cuando no se requiere propuesta de la Comisión (decisiones en materia de PESC y JAI, sanciones, retirada, etc.) entonces se exige un 72 por cien de Estados (18 Estados) y un 65 por cien de población.

El Tratado de Lisboa hereda los contrapesos que España exigió en la elaboración de esta parte en el Tratado constitucional. Pero en el Tratado de Lisboa ha sido Polonia la que dio la cara para reintroducir el “compromiso de Ioannina”, consistente en que la

posible minoría perdedora de una votación pida una reconsideración temporal de una propuesta legislativa antes de su adopción cuando se aplique el nuevo sistema de votación después de 2014 (o de 2017); no merece la pena tratar este sistema dada su fecha real de entrada en vigor. Volveré sobre ello en el 2017...

Más importa resaltar el aumento de las materias que serán objeto de votación por mayoría cualificada. Y sobre todo porque no significa que se vote más fácilmente: ya se sabe que cuando se puede votar por mayoría cualificada se fuerza el consenso y se negocia más rápidamente ante el temor de perder la votación.

El ganador de este proceso imparable es el sistema de integración mismo y la eficacia es imprescindible en un sistema que engloba a 27 Estados. Estos reconocen que, en esos ámbitos que pasan a mayoría cualificada, el interés nacional puede tener que ceder y dar paso preferente al interés general; también les obligará a priorizar sus intereses.

Se resalta que cerca de cuarenta materias pasarán a decidirse por *mayoría cualificada*. Esta medida a favor de la eficacia continúa una tendencia que se inició con el Acto Único Europeo de 1987, se prosiguió de forma notable en Maastricht, se limitó a seis casos en Ámsterdam y se amplió a 29 en el Tratado de Niza. El Consejo logra una mayor eficacia al poder decidir por mayoría frente a la unanimidad. Ahora bien, aunque es un contrapeso a la gubernamentalización, no debe pensarse que supone pérdida de peso de la minoría –siempre cambiante- de Estados, pues la mera previsión de mayoría cualificada para la votación ejerce presión sobre el conjunto para lograr un consenso y no quedar descolgados los Estados opositores. Se fuerza la negociación, se retrasa la votación de forma prudente y aceleran los consensos.

Claro que el triunfo no es pleno dado que aún perdura cierto número de excepciones. Pero son excepciones y cada vez menos. Después de tantas rebajas de la unanimidad a la mayoría cualificada se puede resumir que la unanimidad se mantiene para determinadas materias como fiscalidad, recursos propios, régimen lingüístico, política exterior, defensa, seguridad social, cultura, imprevisión de competencias, número de diputados al PE, revisión y simplificación de los Tratados, admisión de nuevos Estados miembros, pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, aspectos de cooperación en materia penal y policial, determinados aspectos en varias políticas (transportes, propiedad intelectual, política monetaria, política comercial), etc.

En relación con esa serie de ámbitos sometidos todavía a la unanimidad se debe destacar el que establece unas *pasarelas* para facilitar el abandono progresivo de la

unanimidad <sup>12</sup> en los casos retenidos por el Tratado de Lisboa mediante un procedimiento en el que se requiere la unanimidad del Consejo Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales y la aprobación del Parlamento Europeo, anunciándose así el desmantelamiento progresivo de las excepciones a la mayoría cualificada. Lo que es criticable es que en algunas materias perdure la unanimidad por el encastillamiento de un Estado o varios Estados, pero la desactivación de la unanimidad está prevista en el futuro mediante un mecanismo simplificado de revisión.

Pero tampoco es realista pensar que la unanimidad pueda ser expulsada completamente del sistema decisorio dado que hay algunas decisiones que se consideran muy sensibles para todos (decisión sobre recursos propios, marco financiero plurianual, lenguas oficiales, cláusula de imprevisión o flexibilidad...); en estos ámbitos el Tratado de Lisboa blindo ciertas decisiones por unanimidad y a las que no se podrá aplicar la revisión simplificada o pasarela.

Pero aún en los casos en que no se logre, ya sea la mayoría cualificada, ya sea la unanimidad, cabe que una masa crítica de nueve Estados deseen alcanzar objetivos de los tratados mediante normas comunes a ellos; las cooperaciones reforzadas, introducidas por el Tratado de Ámsterdam y muy mejoradas por el de Niza, son un mecanismo que por su mera existencia es disuasorio y fuerza mayorías cualificadas o consensos. De hecho, no se ha utilizado formalmente pero su invocación ha forzado la búsqueda de las mayorías o consensos necesarios y seguirá siendo muy útil en materia de cooperación judicial penal y policial. El conocido como “teorema de Genscher” (nadie está obligado a hacer lo que no quiere, pero nadie puede impedir a los demás hacerlo) será un éxito por su mera formulación convencional.

## 11. EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD

El mecanismo para el control del principio de subsidiariedad <sup>13</sup> se rescató del Tratado constitucional y se reforzó en el Tratado de Lisboa con la ampliación de los plazos a

---

<sup>12</sup> En el texto aprobado por la Convención no se preveía la consulta a los Parlamentos nacionales. La Conferencia Intergubernamental de 2004 deshizo ese entuerto mejorando sustantivamente para la democracia el texto del Tratado constitucional (art. III-444), y que ahora se hereda en el Tratado de Lisboa.

<sup>13</sup> Para un examen detallado del mecanismo y sus implicaciones, A. Mangas Martín, “El Control de la subsidiariedad”, en *La constitucionalización del proceso de integración europea, Colección Escuela Diplomática*, nº 9, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79.

favor de los parlamentos nacionales frente a la Comisión y la posibilidad de *veto* real a sus propuestas. Es bien sabido que la UE sólo actuará en materias *compartidas* cuando haya un problema de dimensión o efectos a escala europea, la acción de los Estados y sus regiones sea insuficiente y la UE pueda ser más eficaz

El mecanismo de alerta temprana permitirá a los parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo comunitario para comprobar que la propuesta legislativa cumple aquellos requisitos. Cada Cámara nacional podrá emitir un informe (dos en total por Parlamento cualquiera que sea la estructura uni o bicameral) sobre las propuestas legislativas que afecten al principio de subsidiariedad y para ello tendrá, en vez de seis, *ocho* semanas. Solemos decir de forma coloquial que este procedimiento significa que los Parlamentos nacionales podrán sacar tarjetas amarillas a la Comisión, nunca directamente la roja -devolución del proyecto-.

La fortaleza del sistema de control está en su fase política preventiva, pues aunque aparentemente las Instituciones receptoras del dictamen de los Parlamentos nacionales no adquieren otra obligación que la de “tomar nota” y reexaminar en su caso la propuesta, los dividendos para la integración europea se cobrarán en el interés que ahora pondrán los parlamentos nacionales en seguir los temas europeos, incorporando la política europea a la política nacional y será un aliciente o revulsivo para estimular el control de los Parlamentos nacionales sobre la posición de los Gobiernos sobre las cuestiones concretas y también sobre los debates generales o de concepción de la UE. También planteará problemas internos la doble remisión al derecho nacional para la consulta a los parlamentos regionales y para regular la solicitud de las Cámaras para la presentación de la demanda ante el Tribunal de Justicia.

Pero ahora el Tratado de Lisboa prevé que el poder legislativo, el Consejo o el PE, podrán fácilmente transformarlas en roja. En el futuro se podrá devolver automáticamente por el poder legislativo, en la primera lectura, las propuestas normativas que tengan la mayoría simple de los informes negativos. El Consejo adoptará la decisión de devolución por el 55 % de los miembros del Consejo (15 Estados) o lo podrá hacer el Parlamento Europeo por la mayoría de los votos emitidos.

Los Parlamentos nacionales (y los regionales) dispondrán de más facilidades que en el Tratado constitucional para impedir que se aprueben actos comunitarios que no sean necesarios ni vengán justificados por la dimensión europea y que pudieran ser adoptados por los parlamentos nacionales con la misma eficacia.

Un conjunto de motivaciones bien intencionadas alimentan este mecanismo si bien se le imponen deberes a los parlamentos nacionales y se deja al albur discrecional la participación misma de las cámaras regionales, a pesar de que el control de la subsidiariedad se erigió en respuesta a peticiones de las regiones con competencias

legislativas. También es cierto que se venía detectando el alejamiento y atonía de bastantes parlamentos nacionales respecto de las cuestiones europeas y este mecanismo serán un recordatorio de la obligación de hacer los deberes europeos en casa.

Claro que este complicado sistema de alerta temprana puede conllevar tensión entre parlamentos nacionales y regionales; incluso los gobiernos podrían manejar a las cámaras nacionales contra la Comisión para frenar una propuesta contraria a sus intereses. Si se lo toman en serio los Parlamentos nacionales, los gobiernos estarán más vigilados pero también tendrán un aliado en sus Parlamentos contra las propuestas europeas y la perdedora puede ser la Comisión.

## 12. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La Carta de los Derechos Fundamentales representó la mayor diferencia con el Reino Unido durante el Consejo Europeo de junio de 2007. La presidencia alemana presentó como solución de compromiso su exclusión *in extenso* del articulado mismo en el seno del Tratado de la Unión o del de Funcionamiento a cambio de que tuviera fuerza vinculante; el precio a pagar es doble. Primero, que entra por la puerta trasera mediante una referencia cruzada en el art. 6 del TUE lo que le confiere “el mismo valor que los Tratados”. Plena fuerza vinculante<sup>14</sup>. Todos satisfechos. La fórmula ingeniosa ya había sido propuesta por el PE en el 2000 con ocasión del Tratado de Niza. Paso a paso.

Se reconoce obligatoriedad a la Carta de los Derechos Fundamentales para las Instituciones y los Estados, incluido el poder judicial, pero para que se aceptara esa obligatoriedad hubo que pagar el segundo peaje: la excepción británica y, la repentina tras el verano, polaca. Lo insultante de este segundo peaje no es la doble excepción sino que el Reino Unido tras conseguir edulcorar su contenido para todos, exigió a mayores la excepción para su aplicación. Mala fe.

Los jueces de ambos Estados no podrán examinar si las leyes y actos de esos Estados respetan o no la Carta, “salvo en la medida en que Polonia y el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional”. Igualmente, si una disposición de la Carta se refiere a prácticas y legislaciones nacionales, sólo se aplicará en Polonia y el Reino Unido en la medida en que los derechos o principios que contiene

---

<sup>14</sup> La redacción final ha sido aprobada por el Parlamento europeo el 29 de noviembre de 2007 (P6\_TA-prov(2007)0573) A6-0445(2007). Había que eliminar todas las referencias a la Constitución y ha sido proclamada de nuevo por las tres Instituciones el 12 de diciembre de 2007.

se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia y del Reino Unido. Fue una concesión criticable pero al menos en 25 Estados se podrá invocar plenamente.

Es evidente que rompe la identidad de valores. No se respeta la intangibilidad de la Carta como instrumento pleno e igual en los 27 y esa fractura puede hacer daño más simbólico que real. La excepción (*opt out*) es más espectacular o mediática que real y jurídica. Claro que nadie debe deducir que allí puede haber “barra libre” para las violaciones a los derechos humanos.

### 13. REFERENCIA A OTRAS MATERIAS

El Tratado de Lisboa incluye otras novedades de gran importancia que merecen ser analizadas de forma monográfica, pero que deben ser recordadas aquí para tener una visión equilibrada del mismo. Destacan por encima de todas la PESC y la Política de Defensa con su cláusula de defensa mutua, la cláusula de solidaridad, las cooperaciones militares estructuradas y la agencia europea de defensa –ya existente-.

El Tratado de Lisboa formaliza la personalidad internacional de la Unión que se facilita por la extinción de la vigente Comunidad Europea, que tiene subjetividad internacional desde su fundación –junto con la extinta CECA y la superviviente Euratom-. Ya había razonados informes, como el del Jurisconsulto del Consejo <sup>15</sup>: en él afirmaba que la UE existe jurídicamente, que es distinta jurídicamente a sus Estados Miembros y que puede concluir acuerdos que vinculan a las Instituciones. De acuerdo con la jurisprudencia internacional del TIJ <sup>16</sup>, a la luz de las disposiciones de los Tratados como de la práctica de la propia UE, posee personalidad jurídica. Claro que si la personalidad jurídica internacional de la UE es indiscutible de hecho y de derecho, su reconocimiento no añade, y no es poco, más que transparencia, lo que ya sería más que suficiente. El reconocimiento de personalidad jurídica es un cambio puramente técnico -dice A. Dashwood <sup>17</sup>- pues ya la poseen la CE y el Euratom, además de la UE en sus dos pilares intergubernamentales. La única consecuencia de la nueva posición, señalaba, es el reemplazo de las personalidades separadas de las Comunidades y la Unión, por una única personalidad jurídica.

---

<sup>15</sup> *Observations sur le projet de modifications à l'article 24 du TUE*, SN 5332/00, 24 de noviembre de 2000.

<sup>16</sup> Dictamen consultivo, *Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, CIJ, *Recueil*, 1949, pp. 178 ss.

<sup>17</sup> A. Dashwood, “The EU Constitution- What Hill Really Change?”, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, nº 7, 2004-2005, p. 35.

Por ello se afirma que la Unión sucede en todas las obligaciones y derechos de la CE, de conformidad con las normas de derecho internacional<sup>18</sup>. En el caso que nos ocupa ello queda más fácilmente garantizado por el hecho de que son los mismos Estados que formaban la organización *predecesora* los que formarán la *sucesora*. Por tanto todas las obligaciones internacionales asumidas por la vigente Unión y sus Comunidades con terceros Estados u otras organizaciones internacionales permanecen en vigor en las condiciones establecidas en tales acuerdos.

Otras disposiciones bien conocidas heredadas del realismo intergubernamental del Tratado mal llamado constitucional se mantienen como la cláusula de retirada, propia del Derecho de los Tratados, implícita a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales e impropia en el marco del Estado unitario o federal; o las condiciones de adhesión a la organización internacional; éstas se ven reforzadas con la alusión a los criterios de integración que pueda determinar el Consejo Europeo (así, los criterios de Copenhague de 1993, tan olvidados en la gran ampliación de 2004-2007).

No hay apertura a nuevas materias pero algunas bases jurídicas se refuerzan o modernizan para atender a ámbitos de gran interés social como la energía, el cambio climático, la sanidad pública, la protección civil, el turismo, los servicios de interés general, la investigación, la ayuda humanitaria.

#### 14. CONCLUSIONES

El Tratado de Lisboa se suma así al tren de tratados que han articulado el periplo europeo. La Unión vuelve a seguir su trayecto sosegado sobre los raíles consolidados de la experiencia.

No se soportan fácilmente los sobresaltos. El Tratado constitucional fue un espejismo; nunca estuvo justificado hablar de Constitución cuando era un Tratado internacional que repetía y codificaba con buen orden y sistemática la gran mayoría del derecho comunitario en vigor sin aportar novedades sustanciales capaces de alterar el proceso de integración internacional de Estados soberanos fundados en sus propias constituciones. Se quiso engañar a la opinión pública como si su contenido fuera nuevo, como si fueran soluciones nuevas para el futuro, cuando eran las normas en vigor desde hacia decenas de años. La novedad era su presentación; era vino añejo en odres nuevos y con un etiquetado inadecuado. Claro que si no estaba justificado denominar

---

<sup>18</sup> P. Andrés Sáenz de Santamaría, "La constitución europea: un análisis desde el Derecho internacional", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 17 ss.; T. Russo, "La 'costituzioni europea' tra revisione e continuità normativa", *Dir. Com. e degli Scambi Int.*, 2005-3, pp. 573 ss.

constitución a la reordenación del derecho vigente, ahora, con el Tratado de Lisboa no resulta fácil decir a la opinión pública que este ilegible Tratado de Lisboa es esencialmente aquella pseudo-constitución pasada por la centrifugadora. El engaño estuvo en la denominación y en excesos verbales o conceptuales (el nuevo sistema de fuentes, el término de Ministro...) por lo que si se hubiera seguido llamando como lo que era, Tratado de la Unión Europea, y prescindiendo de excesos verbales nos habríamos ahorrado esta inútil crisis y ahora tendríamos un tratado ordenado.

La apropiación indebida de una organización internacional sujeta a un subsistema del derecho internacional (el derecho “comunitario”, aunque habrá que ir abandonando formalmente esa expresión) produjo la más grave crisis de su historia.

Pero dejemos de mirar hacia atrás. Los avances en materia de eficacia y democratizadores son relevantes: ampliación de la mayoría cualificada, lo que facilitará la toma de decisiones en el Consejo (aunque sólo sea por el hecho contradictorio de que el temor ante una votación fuerza al consenso) así como la extensión de los ámbitos materiales sometidos a colegislación. Es cierto que los Estados han hecho algunos sacrificios en la reforma, pues como ha señalado un autor los Estados miembros no quieren sufrir demasiado ni con el Parlamento Europeo ni con la mayoría absoluta<sup>19</sup>. El Parlamento Europeo y, con él, la democracia y la integración ganan.

Pero una nueva dialéctica puede aparecer basada en el reforzamiento de los Estados: el Consejo Europeo desciende a la arena comunitaria con influencia estable a través de su nueva presidencia y el Alto Representante para Asuntos Exteriores, se mantiene muy bien el Consejo de Ministros y se ve acosada la Comisión. Pero casi todos los avances son a costa de la Comisión. En ese resumen lineal se observa que se mantiene una dialéctica tensa y expectante a la práctica futura. En la dialéctica “intereses nacionales” o fuerzas de desintegración o centrífugas frente a las fuerzas de integración o de interés general, parece que ganan por puntos aquellas aunque sin desequilibrar fatalmente el sistema. El ejecutivo intergubernamental (Consejo Europeo) se verá reforzado y el legislador intergubernamental (el Consejo) podrá entenderse con un PE débil sin conciencia de su poder y esquivar mejor a la Comisión. La Comisión, con sus atribuciones y la fuerza moral de sus antiguos Presidentes, ha sido durante casi cincuenta años la clave del éxito de la integración europea. Quizá porque ésta está bien consolidada los Estados se han permitido acosar a la Comisión y agrietar sus muros cimentados en la colegialidad e independencia mediante el Alto Representante.

---

<sup>19</sup> M. Dougan, *cit.*, p. 780.

Por otra parte, ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración.

Con veintisiete Estados de trayectorias históricas y ambiciones europeístas tan diversas será siempre muy difícil adoptar decisiones de novedad, de impulso. El fracaso del Tratado constitucional demuestra hasta qué punto es imposible cualquier avance, por pequeño o mediano que sea, si tenemos en cuenta que el Tratado constitucional tenía pocas novedades y era fundamentalmente una obra de codificación.

Cabe interpretar que desde que se aceptó la ampliación en tropel y lo más pronto posible, los Estados miembros o algunos de ellos han estimado que el proceso de integración ha llegado a su límite, que no caben apenas más atribuciones de soberanía sin afectar a núcleos delicados<sup>20</sup>, que no cabe profundizar más ni en lo político, ni en lo económico ni en lo social. A diferencia de todas las ampliaciones anteriores, las del siglo XXI no han sido una oportunidad para avances cualitativos en el proyecto político.

Ahora bien, yo no creo que la macro-ampliación en dos tiempos ni otras próximas conlleven la dilución de la Unión. No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su *evolución*. La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos.

Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político ni es importante ni es alcanzable; la Unión Europea no puede aspirar por su heterogeneidad y ciertas debilidades estructurales, como la nula capacidad de liderazgo y las muy limitadas capacidades militares. También parece percibirse la conclusión que, como con los Veintisiete, más los que están por venir, ya somos un amplio grupo de Estados con cierta entidad y fuerza en la escena económica y comercial, nos bastaría conservar lo que tenemos sin necesidad de ensayar saltos cualitativos que pongan en peligro, todavía más, la cohesión mínima del bloque y nos haga perder energía y tiempo en querellas estériles sobre el horizonte y la naturaleza del proceso.

Es muy posible que para los Estados miembros e Instituciones europeas, al lanzarse hacia la inevitable macro-ampliación, hayan estimado que en compensación a la pérdida de impulso político y coherencia interna, podríamos mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la globalización. Que la batalla ya no es europea

---

<sup>20</sup> Ya lo había insinuado la Corte Constitucional de Alemania en su sentencia "Maastricht" de 12 de octubre de 1993.

sino global. Lo que preocupa hoy no son los valores, ni la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa *existencial*), como en los inicios del proceso y hasta el Tratado de Ámsterdam. El proceso queda bloqueado en un alto nivel de integración y lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo aumentar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa cuente en el mundo (la Europa *instrumental*).