El Tratado de Lisboa

La salida de la crisis constitucional

iustel

AEPDIRI
Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Ponencia

El escoramiento intergubernamental de la Unión*

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: 1.1. *Escoramiento en las definiciones básicas.* 1.2. *Las consecuencias de la ampliación en el método negociador.* 1.3. *La revisión de los Tratados: la renacionalización de competencias.*—2. INTERGUBERNALISMO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL: 2.1. *La formalización del Consejo Europeo como institución y su presidencia estable.* 2.2. *El Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.*—3. EL DEBILITAMIENTO DE LA COMISIÓN.—4. OTROS ASPECTOS DE INTERGUBERNAMENTALISMO.—5. CONCLUSIONES.

1. Introducción

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 [1] del sistema institucional (más materias a

* Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA 004C05).

[1] 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.* MANGAS MARTÍN, A., «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas», *Libro Homenaje al Profesor Diez de Velasco,* Tecnos, pp. 1055-1066 (1993).

decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el PE) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la UE.

1.1. *Escoramiento 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 gubernamental.

1.2. *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 aquélla 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

---

Es lo que la Comisión Europea llama el «doble enfoque» en su Dictamen sobre la CIG de 2007, 13 de julio de 2007, 11625/07, POLGEN 83, p. 5.

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 realzado 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 socioeconómica 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.

La nueva mayoría cualificada con sus paliativos quedarán congeladas hasta 2014. 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. Claro que no merece la pena tratar un sistema que muestra la fuerza de los Estados dada su fecha real de entrada en vigor. Volveré sobre ello en el 2017...

1.3. *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 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 artículo 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 (art. 48.2). 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».

2. Intergubernamentalismo en el sistema institucional

2.1. *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 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» [2].

---

[2] ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., «El sistema institucional en la Constitución

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»);

— 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 es que el Consejo Europeo 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

---

europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003, p. 165.

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 las Instituciones. Esa impronta de autoridad era lo que buscaban los Estados grandes y lo que han temido los Estados pequeños [3] y la Comisión misma [4].

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 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 [5] 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

---

[3] 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.

[4] *Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional,* COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002.

[5] 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 Commission. La Convention touche au coeur du "projet européen"», *RDUE* 2003-1, p. 7). También KOKOTT, J. y RÜTH, A., 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).

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 tienen 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 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.

2.2. *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 lo 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 lo 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.

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

3. 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 sucede 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 [6], 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 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

---

6 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., 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*, vol. 15, mayo-agosto 2003, p. 570).

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.

4. Otros aspectos de intergubernamentalismo

No es un aspecto central en mi exposición. Sólo me interesa resaltar que 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 vengan justificados por la dimensión europea y que pudieran ser adoptados por los Parlamentos nacionales o regionales con la misma eficacia.

Claro que este complicado sistema de alerta temprana puede incitar a los gobiernos a 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.

5. Conclusiones

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 aquéllas 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.

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.