

NOTA EDITORIAL

UN TRATADO NO TAN SIMPLE: EL REALISMO MÁGICO DEL FUNCIONALISMO

ARACELI MANGAS MARTÍN*

- I. SIN VOLVER LA VISTA ATRÁS
- II. UN BALANCE POSITIVO PARA ENCARAR EL PRESENTE.
- III. ¿QUÉ PAPEL TIENE LAS INSTITUCIONES MÁS FEDERALISTAS EN UNA U.E. DE 27 ESTADOS?
- IV. ¿UN DIRECTORIO A LA VISTA?
- V. ¿SIGUE SIENDO ÚTIL LA UNIÓN EUROPEA EN LA GLOBALIZACIÓN?

I. SIN VOLVER LA VISTA ATRÁS

El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, fruto de una esforzada, discreta y, por ello, excelente presidencia alemana en el primer semestre de ese año, encara en los meses que quedan de 2008 la recta final del proceso de prestaciones del consentimiento en los Parlamentos nacionales. Proceso no del todo exento de algunos temores¹.

Tras la crisis vivida, posiblemente una de las más graves y largas de la integración², no importa tanto ahora cuántas aportaciones (verdaderas

* Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca.

¹ Desde luego, nada comparables con los que concitó el Tratado Constitucional en 2005 y previsiblemente superables, ya sea el obligado referéndum irlandés, ya sea la Cámara de los Lores o los procesos de compatibilidad constitucional abiertos en Chequia y Alemania ante sus altos Tribunales. Todo parece prever que, entre enero de 2009 y las elecciones al Parlamento Europeo de junio, el Tratado de Lisboa entrará finalmente en vigor.

² Algún cualificado autor ya pronosticó que la «retórica constitucional» era un verdadero peligro para el proceso de integración: WEILER, J. H. H.: «A Constitution for Europe? Some Hard Choices», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, p. 563;

novedades y no meras mejoras redaccionales) del fracasado Tratado Constitucional se han trasvasado al Tratado de Lisboa. El objetivo método científico, sin manipulaciones militantes, requeriría hacer esa indagación al revés, en el sentido de medir cuánto del derecho comunitario en vigor se codificó y se hizo pasar como nuevo capital del fiasco constitucional³. Muchos creyeron que la fracasada Constitución europea iba a reconciliar a las opiniones públicas con la integración europea tras los excesos de la macro-ampliación y que ese texto otorgado por los ilustrados europeos⁴ aportaría sobredosis de legitimación al proceso. Se hizo mucho daño haciendo creer a la opinión pública que «la Constitución o el caos», que la Europa federal o nada...Era un chantaje a la saludable democracia europea que revelaron los dos referendos del fracaso.

Claro que hubiera sido positivo haber sacado adelante el Tratado constitucional, pero tampoco era el bálsamo de Fierabrás⁵; la (falsa) Constitución europea eran los tratados actuales espléndidamente bien ordenados, recortados y actualizados⁶ (por lo que no estuvo justificado calificarla de

WEILER, J. H. H.: «In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg», en *European Constitutionalism beyond the State*, (J. H. H. WEILER y M. WIND, Eds.), 2003, p. 7.

³ No creo que se puedan considerar como novedades heredadas del Tratado constitucional decenas y decenas de preceptos sólo por el hecho formal de tener una nueva redacción o estar ubicado en un apartado o precepto distinto en la nueva versión del Tratado de Lisboa; sin ánimo exhaustivo, a título de ejemplo, no se pueden considerar como totalmente nuevos (novedades sustantivas) en el TUE los art.2, 5.3 y 4, 6.3, o considerar que todos los preceptos institucionales son nuevos como si nunca hubieran existido la Comisión, el Consejo o el Parlamento europeo, o el Tribunal de Justicia, o sus roles hubieran cambiado, etc.; o en el Tratado sobre el funcionamiento de la UE (TFUE) los art. 16, 18 a 25, o los preceptos sobre el ELSJ o los de la Unión Monetaria como si se iniciaran con el nuevo Tratado, o la financiación mediante recursos propios, o el sistema de actos (art. 288) o la codecisión; tampoco el derecho de propuesta de la Comisión lo introdujo el Tratado constitucional ni se puede estimar como novedad la motivación o la publicación de los actos, etc.

⁴ M. Cartabia, citando a su vez a PADOA SCHIOPPA, dice que «la Convención parece perpetrar aquel típico «despotismo iluminado» que ha caracterizado todo el procedimiento de integración europea» (CARTABIA, M.: «El Tratado constitucional para la Unión Europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros», en VV.AA., *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, pp. 268-269)

⁵ Para autores relevantes, como R. HERZOG y L. GERKEN, la Constitución no daba remedio a la falta de democracia ni a la ruptura de la separación de poderes («Revise the European Constitution to Protect National Parliamentary Democracy», *European Constitutional Law Review*, 2007-3, p. 215.

⁶ Son muchísimos los análisis que reconocían que era una codificación y clarificación de lo existente. Entre otros: BAQUERO CRUZ, J.: «Pan y Constitución: Reflexiones críticas

«constitución»⁷) a los que se añadían, como en todas las reformas, un conjunto de mejoras bastante aceptables y positivas en conjunto, pero no más en número ni más sustantivas o de calidad que el salto cualitativo introducido por el Tratado de Maastricht... Tanto el difunto Tratado constitucional (un buen trabajo de *bricolaje* del derecho en vigor) como el de Lisboa, fruto del *centrifugado* de aquel, son tratados institucionales, poco comprensibles y sin mucho interés para los problemas y preocupaciones sustantivas de la opinión pública.

Lo que se ha conseguido en casi sesenta años ha sido mucho y lo ha logrado la Europa funcional a la que se suma el Tratado de Lisboa. Aunque muchos creímos no hace tantos años, yo misma, que el método intergubernamental de revisión de las reformas estaba «agotado», este método se ha regenerado y puesto en valor, justo es decirlo, en el marco del debate en la Convención y en el entorno doctrinal y político. Lo que ha hecho avanzar y triunfar a Europa es el método funcional; el pragmatismo de trabajar un alto número de Estados con exasperante paciencia en proyectos que tienen un amplio consenso.

sobre la gestación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en *Constitución europea y Constituciones nacionales, op. cit.*, pp. 219 ss.; CARTABIA, M., *loc. cit.*, pp. 251 ss.; KOKOTT, J. & RÜTH, A.: «The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?», 40 *Common Market Law Review*, 2003, pp. 1315 y 1320; GRIMM, D.: «Integration durch Verfassung: Absichten und Aussichten im europäischen Konstitutionalisierungprozess», 32 *Leviathan* 62 (2004), p. 462.

⁷ Para K.-H. LADEAR hubo un espejismo sobre el significado del término «constitución» y cree que lo grave es que el descalabro constitucional no ha sido tomado en serio por los «constitucionalistas» que estiman que ha sido un simple accidente (en «‘We, the European People...’ -Relâche?», *European Law Journal*, vol. 14, n.º 2, March 2008, pp. 147-ss. Es bien sabido que desde hace decenas de años tanto el Tribunal de Justicia como la doctrina europeísta se referían a los «tratados como constitución» o al «valor constitucional» de los Tratados; en palabras del TJCE, apelando a la prudencia, de «verdaderas constituciones» (*Da costa*, 1964), de la «carta constitucional» (*Los Verdes*, 1986; *Dictamen 1/91*); siempre con un valor convenido del que nunca deberíamos haber salido. Se sacó de contexto en la Declaración de Laeken, pues tal opción se mencionaba para dar solución a la falta de comprensión y transparencia en la quincena de tratados. El Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, que cerró la crisis constitucional con su Mandato, aclaraba en su primer párrafo: «Se ha abandonado el concepto constitucional, *que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado «Constitución»*. El Tratado de reforma introducirá en los Tratados existentes, que seguirán en vigor, las innovaciones resultantes de la CIG de 2004, con arreglo a las precisiones que figuran a continuación.» (cursiva añadida; obsérvese que ordena rescatar el Tratado constitucional a partir de los trabajos de la CIG de 2004).

Ni la opinión pública ni los Estados supieron ver más allá de los aspectos externos (los excesos verbales tomados del derecho constitucional nacional) y esa hojarasca impidió valorar el ordenado bosque del derecho comunitario trasladado al fallido Tratado. Ahora bien, seguir mirando hacia atrás nos puede convertir en estatuas de sal.

II. UN BALANCE POSITIVO PARA ENCARAR EL PRESENTE

Como han afirmado los ponentes parlamentarios Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo, «el Tratado de Lisboa representa una importante mejora de los tratados existentes, lo cual entrañará una mayor responsabilidad democrática y capacidad de decisión de la Unión (mediante el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo (PE) y de los Parlamentos nacionales), reforzará los derechos de los ciudadanos europeos en la Unión y mejorará el funcionamiento de las instituciones europeas»⁸. Ha sido una buena y realista solución en el marco de la crisis; como señalaba otro editorial, Europa ha sabido encontrar en ella misma la fuerza y la determinación para salir del *impasse*⁹.

Aunque el Tratado de Lisboa, en su versión original y con la técnica tradicional de los tratados de reforma, es incomprensible para quien no sea especialista al ir encadenando sin su contexto cada modificación a los tratados en vigor, sin embargo opera una notable reestructuración del Tratado de la Unión Europea. La nueva versión consolidada del Tratado de la Unión Europea¹⁰ que resulta de incluir las modificaciones del Tratado de Lisboa dará una nueva sistemática y simplificará el TUE y contribuirá a ordenar la «casa europea». Tanto el TUE como el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) resultantes tras la reforma del Tratado son más comprensibles para la ciudadanía que los vigentes Tratados.

Algunas novedades añadidas por el Tratado de Lisboa y no existentes en el Tratado constitucional han sido positivas y otras negativas. Entre las negativas, la Disposiciones Finales del nuevo TUE (artículo 48.2) que ha añadido que los proyectos de revisión podrán estar encaminados a *incre-*

⁸ Resolución del PE, e informe A6-0013/2008 de, sobre el Tratado de Lisboa, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo.

⁹ *NEA newsletter* n.º 44.

¹⁰ *Diario Oficial*, C 115 de 9 de mayo de 2008. También puede verse *Tratado de Lisboa*, edición preparada por J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y M. URREA CORRES, Ed. Marcial Pons y Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

mentar o reducir las competencias atribuidas. Se abre una indeterminación preocupante sobre la atribución de competencias con la opción a la renacionalización de competencias, satisfaciendo así la actitud desconfiada de varios Estados, como el Reino Unido y otros recién adheridos. Ahora bien, son cesiones a la galería, pues hasta ahora nada impedía a los Estados en una reforma recobrar el ejercicio de concretas competencias atribuidas; pero no ha sido estética esta concesión formal. Claro que el terreno a esta desconfianza ya lo abonó la fallida Constitución europea al querer encapsular y congelar el proceso haciendo desaparecer de su texto toda mención al acervo y a su evolución, desechando el *incrementalismo* típico del proceso integrador.

En efecto, llama la atención que la previsión que hace el artículo 2 del TUE vigente, tal como se adoptó en Maastricht, de respetar el acervo comunitario desapareció tanto del Tratado constitucional como de la versión del Tratado de Lisboa. La única reminiscencia que queda sobre el carácter evolutivo y la idea de avanzar está en el preámbulo del TUE pues al haberse conservado ese Tratado con su preámbulo, éste 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». De todos modos, de lo sucedido desde 2004 (gran ampliación) no se quiere ni es posible ya mucha más evolución en la UE de veintisiete Estados: lo reconoce el Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2007 cuando advierte que las reformas institucionales de este Tratado de Lisboa tienen vocación de durar en el tiempo¹¹.

También es negativo el régimen de desvinculación diferenciada de la Carta de los Derechos Fundamentales al excluir el control jurisdiccional en el Reino Unido y Polonia. Se reconoce obligatoriedad a la Carta de los Derechos Fundamentales para las Instituciones y los Estados miembros, incluido el poder judicial, pero para que se aceptara esa obligatoriedad

¹¹ Como he señalado «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» («El incierto futuro de la Unión», Estudio preliminar, *Tratado de la Unión Europea, tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, 13ª ed., Madrid, 2007, p.31).

hubo que pagar el peaje de la excepción británica en el Consejo Europeo de junio de 2007 y, la repentina tras el verano, polaca. Lo grave 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. Claro que, paradójicamente, gracias a esta concesión podrá tener fuerza vinculante para el conjunto y plena eficacia en los veinticinco Estados restantes.

No es negativo, pero sí poco realista asegurar que ambos Tratados, el Tratado de la Unión y el Tratado sobre el Funcionamiento, tendrán igual valor (artículo 1 TUE). Claro que también podría discutirse el reparto de preceptos entre uno y otro. Me pareció excesiva la regulación que de la Política Exterior y de Defensa se hace en el TUE y puede tener su explicación en el deseo de los Estados de controlar y separar ese ámbito¹², remachando que la seguridad nacional será competencia de los Estados (artículo 4.1 TUE); lo cierto es que muchas de sus disposiciones son de «funcionamiento»; y también hay disposiciones sobre la transversalidad de los derechos humanos y no discriminación, ciudadanía o sobre instituciones que bien pudieron estar en el Tratado de «base». El tiempo nos dirá si el TUE se acabará erigiendo en un tratado de base.

Nunca he visto como algo muy negativo el sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad¹³ a diferencia de amplios sectores doctrinales; al contrario, estimulará a parlamentos indolentes o reacios al control de los asuntos europeos a interesarse por ellos, a controlar a sus gobiernos, en definitiva a que hagan los deberes europeos. Pero los añadidos en el Tratado de Lisboa, a petición de los Países Bajos, pueden tener un efecto paralizante. No por el aumento de seis a ocho semanas para el plazo de respuesta de los parlamentos nacionales, no. Es por invitar y permitir al Consejo o al Parlamento europeo en la primera lectura rechazar de forma más fácil una propuesta de la Comisión sobre la que hay una mayoría de informes negativos de los Parlamentos nacionales. Ahora bien, ese efecto es comprensible dado el lugar que ocupan y lo que siguen re-

¹² Sobre el reflotamiento y reforzamiento del pilar intergubernamental, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Coord. J. MARTÍN y Pérez de Nanclares), Iustel y Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2008, pp. 393 ss.

¹³ Vid. mi trabajo «El Control de la subsidiariedad», en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática, n.º 9, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79.

presentando los Parlamentos nacionales en el sistema constitucional nacional. Es la lógica multinivel.

Sobre los añadidos de Polonia al sistema de la doble mayoría como sobre el sistema de votaciones para la adopción de decisiones en el Consejo no merece la pena gastar un comentario para un sistema que no entrará en vigor hasta el 2014, incluso que podría no utilizarse hasta el 2017...O nunca. *Largo me lo fiáis*, decían los clásicos.

Otras son novedades positivas. Ya he enunciado que el Tratado de Lisboa no se ha limitado a incorporar novedades propias del Tratado constitucional (novedades sustantivas, de verdad, que no existieran en el derecho en vigor), sino que mejoró la estructura del TUE. También se hizo eco de la crítica de la doctrina y de algunos parlamentarios británicos sobre la ausencia de mención a los criterios de Copenhague como requisitos que deben reunir los nuevos Estados que se adhieran; mediante una fórmula flexible se alude a los criterios adoptados por el Consejo Europeo para la adhesión de nuevos miembros (artículo 49 TUE) que el *Praesidium* de la Convención rechazó.

Mucho más importante (y ha pasado desapercibida en alguna versión consolidada que diferenciaban entre las aportaciones de la Constitución y las de Lisboa pero sin diferenciar lo que era codificación del derecho en vigor) es la inclusión entre los objetivos de la UE, es decir de todos los Estados e Instituciones, el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria «cuya moneda es el euro», actualizando los objetivos del artículo 2 del TUE vigente en 2007 y que no aparecían como objetivo en el Tratado constitucional.

Polonia logró que el Tratado de Lisboa se hiciera eco de forma expresa de la necesidad de solidaridad de la Unión en caso de dificultades en los aprovisionamientos de materias primas, en especial las energéticas (artículo 100 TFUE). Otro guiño a la opinión pública y a las preocupaciones crecientes de los Estados fue la mención expresa a los problemas globales del cambio climático (artículo 191 TFUE). Ocuparse de lo que preocupa a la ciudadanía es positivo.

El Tratado de Lisboa ha salvado las mejores aportaciones sustantivas del Tratado constitucional adoptado por la CIG de 2004. Son muchos los trabajos publicados que han analizado esos aportes y los aspectos más superficiales que quedaron en el camino. También ha tenido la grandeza de aceptar la redacción más actualizada de viejos preceptos en los que la aportación es meramente redaccional sin que supongan variaciones sustan-

tivas. En definitiva, la Canciller alemana Angela Merkel supo hacer un trabajo serio con el exhaustivo borrador que llevó al Consejo Europeo de junio de 2007 y que sirvió de base para la Conferencia Intergubernamental de 2007; se hicieron concesiones como las apuntadas, pero el resultado ha sido un Tratado ni simple ni simplificado.

Es casi un lugar común reconocer que el Tratado constitucional era fundamentalmente institucional; de hecho la Convención se limitó a redactar sesenta artículos, la parte I, abandonado centenares de preceptos a los servicios jurídicos. Pero también hay amplio acuerdo de que el sistema o modelo institucional no fue renovado o desmantelado, sino que fue objeto de reformas concretas a partir del modelo del derecho en vigor¹⁴. No voy a entrar en sus particularidades y en la dinámica que se pueda generar de sus novedades, pues ya lo he hecho en diversos trabajos¹⁵ y además el tiempo lo clarificará.

Mientras nos mirábamos el ombligo institucional el mundo y Europa han cambiado mucho y puede que no haya que esperar a las dinámicas que generen los cambios del Tratado de Lisboa. Otras dinámicas ya están en marcha.

III. ¿QUÉ PAPEL TIENE LAS INSTITUCIONES MÁS FEDERALISTAS EN UNA U.E. DE 27 ESTADOS?

La Unión Europea de los Veintisiete es muy distinta a la de los Quince. La dinámica política europea en 2008 bastante diferente. Tomar decisiones entre veintisiete Estados es difícil y, sobre todo, es complicado.

El éxito y la originalidad de la integración europea es haber sabido combinar siempre, desde su fundación, en cada decisión y en cada reforma, elementos intergubernamentales y elementos netamente europeos o integracionistas. Es decir, los legítimos intereses nacionales y los legítimos intereses comunes. Aunque las instituciones podrían adscribirse a unos y otros elementos e intereses, sin embargo cada una de ellas combina ambos ingredientes.

Hay que relanzar el método comunitario¹⁶, por el que el Tratado de

¹⁴ Vid. por todos, SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.P.: «El Sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», en *El Tratado de Lisboa. La salida... op. cit.*, pp. 205 ss.

¹⁵ Por ejemplo, en los citados en las notas 11, 13, 17 y 18.

¹⁶ El método de cooperación intergubernamental de los últimos años puede ser fatal; tiene demasiados límites y puede servir para proyectos cuasi-empresariales concretos como

Lisboa apuesta, en el que la Comisión juegue con autoridad su papel y renovarlo con la toma de protagonismo del Parlamento europeo.

En efecto, el Parlamento Europeo ya no es la «Cenicienta» anterior a Maastricht, pero tiene que dejar de ser la «Bella durmiente» y servirse de sus atributos de poder decisorio real y legitimidad como no tiene ninguna otra institución europea. El Parlamento europeo tiene que aprovechar este tiempo nuevo, empezar a ejercer de verdad su poder para poder transmitir a la ciudadanía y a los *mass media* la confianza en su poder político y decisorio. Sería un grave error que el PE muestre debilidad frente al Consejo Europeo (aunque realmente la tiene). También sería grave el enfrentamiento directo, pues al fin y al cabo la democracia no se reside sólo en el canal parlamentario y el Consejo Europeo es un ejecutivo intergubernamental con directa e incuestionable legitimidad democrática. Es bien claro el ascenso constante del Parlamento Europeo, desde el Tratado de Maastricht, que ve confirmado y realzado su papel de legislador (codecisión generalizada y en igualdad con el Consejo) aunque siga ausente en la decisión final de la reforma del derecho originario. Su ascenso formalmente compensa el escoramiento intergubernamental. El problema grave es que el PE no esté en condiciones de ejercer su poder y transmitir confianza a la opinión pública¹⁷.

Este siglo tiene que ser el del Parlamento Europeo y tiene que asumir plenamente todas las atribuciones que se le atribuyen. Por ello será importante ver las listas que los partidos políticos presenten a las elecciones al Parlamento europeo en junio de 2009: una gran mayoría de personas comprometidas o, por el contrario, como hasta ahora, sólo unos cuantos comprometidos y una mayoría de políticos defenestrados que se refugian en la caja registradora europea para hacer la travesía del desierto de la política nacional.

El papel de la Comisión debe seguir siendo importante y decisivo para evitar la parálisis o los enfrentamientos o la falta de empuje, pero posiblemente su forma de ejercer su papel de motor no deba ser la misma que en los años sesenta o en los ochenta, por el papel de un Parlamento Europeo

el Airbus o Galileo pero no para grandes proyectos normativos generales, por ejemplo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

¹⁷ Como he señalado en otro lugar «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» («El tren europeo vuelve a sus raíles: El Tratado de Lisboa», *Revista General de Derecho Público Comparado*, vol. 2, enero 2008)

verdadero colegislador, y tenga que emplearse más a fondo en encontrar alternativas aceptables para el PE y para ayudar a los Estados a formar consensos o mayorías suficientes: debe demostrar, utilizando una expresión de nuestros días, «inteligencia contextual» (J. NYE) y adoptar estrategias cambiantes en función de las circunstancias para lograr decisiones aceptables en tiempo útil. Siguiendo con esa terminología tan actual, la Comisión tiene que reinventarse como «poder inteligente» entre tantos Estados tan nacionalistas y algunos tan poderosos y usar de la «inteligencia contextual» para marcar un liderazgo sobre la base de grandes objetivos comunes (cambio climático, aprovisionamientos energéticos y de materias primas,...). Los Estados medianos más integracionistas, como España, miran hacia la Comisión para tener un referente estable con autoridad y compensar su escasa influencia frente a los Estados más fuertes tentados de utilizar el vacío de la multitud de Estados para lograr sus propósitos particulares.

Es claro el ascenso intergubernamental en el Tratado de Lisboa representado por el Consejo Europeo, su presidente estable y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹⁸; el Tratado constitucional como el de Lisboa rezuma por todo su articulado la voluntad de los Gobiernos de garantizarse el máximo control y el reforzamiento de éstos en el sistema institucional. Pero visto desde otra perspectiva, el poder ejecutivo comunitario (la Comisión) se reequilibra con un ejecutivo intergubernamental (el Consejo Europeo) frente al legislativo de doble origen ya existente (el legislador comunitario o PE y el legislador intergubernamental o Consejo).

Y es cierto que puede perder y debilitarse la Comisión con el ascenso de las tres Instituciones citadas, pero la Comisión debe tener, más allá de la letra de los Tratados, un papel determinante, aunque no mayor que el PE, para que el Consejo (y Consejo europeo) de veintisiete Estados no irradien demasiadas visiones nacionalistas que diluyan ambas instituciones en conferencias clásicas intergubernamentales. La Comisión tiene que generar confianza y cierto liderazgo en un Consejo que puede ser inmanejable e ineficaz o ver diluida su autoridad por las ampliaciones y evitar que o sea asambleario e incapaz de reflejar consensos, o sea un directorio de dos o tres Estados. Es cierto que la Comisión no tiene «buena prensa», ya sea porque a veces tiene un comportamiento prepotente, ya sea porque desde mitad de los noventa sus presidentes no tienen la altura de miras ni la autoridad, por ejemplo, de un Jacques Delors.

¹⁸ MANGAS MARTÍN, A.: «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en *El Tratado de Lisboa: la salida... op. cit.*, pp. 227-239

La Comisión que nacerá de la confianza de la mayoría parlamentaria y que representa al ejecutivo «federal» debe saber entenderse con las otras tres las instituciones que participan en proceso de decisión. Especialmente, la Comisión debe aproximarse mucho al PE y permitirle influir de forma responsable; es fundamental que sea sensible al PE para que éste pueda ver incorporadas sus enmiendas y resalte su papel legislador. Claro que la Comisión, al mismo tiempo, tiene que poner su mayor homogeneidad y carácter colegial al servicio del Consejo, más que del Consejo Europeo, para compensar su carácter heterogéneo y numeroso.

Del diálogo de los Tratados fundacionales se pasó con el Acta Única y el Tratado de Maastricht al triálogo.

A partir del Tratado de Lisboa para que el sistema funcione sin marginar a ninguna institución hay que pensar en equilibrios entre las cuatro instituciones: un *diálogo cuadrangular*. Ahora el cuatripartismo vuelve renovado y se sitúa en el marco decisorio.

IV. ¿UN DIRECTORIO A LA VISTA?

Augurar que cuando el Tratado de Lisboa entre en vigor habrá una nueva dinámica institucional por la novedad de un Presidente del Consejo Europeo o por la institucionalización y la concreción de los poderes de los jefes de gobierno, o la acumulación de poder a favor el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, resulta casi ingenuo con los cambios que ya desde hace meses se dejan ver en el entorno de la Unión.

Ya hay una nueva dinámica y se llama, según los protagonistas más inmediatos (como diplomáticos, altos funcionarios...) «el directorio». Dos, quizás tres, grandes Estados deciden por todos. A los demás sólo les cabe la táctica defensiva basada en multiplicar las alianzas bilaterales. Desde la gran ampliación de 2004-2007, el nudo gordiano institucional se ha deshecho en una constelación de parejas (inestables) de Estados. No es una buena noticia la evolución de la dinámica política en el mismo sentido y dirección de la nacional (ejecutivos fuertes que dominan la escena política y, a su vez, controlados por su presidente y un reducido número de personas de su entorno). El reforzamiento del ejecutivo y de un núcleo selecto dentro del mismo revela una tendencia de los sistemas nacionales que desde hace décadas se ven monopolizados por las decisiones de su presidente. Tampoco debiera el sistema de integración evolucionar o compor-

tarse como el de un Estado; un editorial se pregunta si no debiera ser algo más original¹⁹.

En los últimos años los cambios más importantes en la dinámica decisoria los ha inyectado la gran ampliación con un Consejo en el que resulta complicado poder saber la posición de cada Estado, sin grupos de liderazgo, también con un Consejo Europeo sin grandes líderes, con una Comisión que no se atreve a ejercer de guía en las iniciativas ni ante las dificultades de la mayoría, y con la sensación de que con demasiada frecuencia se decide por dos o tres Estados sin contar con la gran mayoría. Dos Estados grandes (especialmente Francia desde el cambio en la Presidencia de la República pero también el Reino Unido, gran beneficiario político de las ampliaciones) creen ver en este *maremágnun* asambleario del Consejo una oportunidad nueva para controlar el timón ensombreciendo el sistema institucional con un restringido Directorio *de facto*. Y lo que también es grave es que la responsabilidad que Francia y Alemania han asumido de forma tan positiva durante décadas de ser y dirigir la locomotora —acompañada de la legitimidad de una cohorte de pequeños y medianos Estados como los del Benelux, España, Irlanda, a veces Austria e Italia— y negociando con los demás, se ha visto abruptamente truncada por el abrupto y peligroso *cambio de pareja* de Presidente de Francia, aliado ahora con el Gobierno laborista del Reino Unido —siendo previsible que tal alianza perdurará con un eventual gobierno conservador británico—, y aislando al más sólido, serio y fiable socio de la Unión, Alemania.

Una bicefalia de dirigentes remisos, aunque en diferente medida, al progreso de la integración será una desgracia de efectos mucho más negativos que la crisis constitucional.

Por si fuera poco, tanto el directorio anglo-francés como el panorama de los dirigentes nacionales es desolador. A su mediocridad se une la falta de voluntad política y de «fe» en la importancia del proceso mismo de la integración, a diferencia de la generación de políticos de los años noventa (Mitterand, Kohl, González, Dehaene...) que expresaban un gran voluntad y ambición política para sus Estados y para Europa confiando sus propósitos en otra personalidad no menor a la de los dirigentes nacionales como era el Presidente Delors. La medianía de los dirigentes actuales es un fenómeno generacional del que sólo se salva el primer ministro de Luxemburgo, Claude Juncker, y la Canciller Angela Merkel.

La falta de voluntad política no reemplaza a la maquinaria institucio-

¹⁹ «The Spirit of the Time», *European Constitutional Law Review* 3- 2007, p. 207.

nal. Creo que el Tratado de Lisboa añade mejoras en el funcionamiento de las instituciones y del sistema en general, pero la maquinaria institucional europea no puede funcionar bien ni durante mucho tiempo si no goza del aliento de la voluntad política de los dirigentes de nuestros Estados. El liderazgo es insustituible en toda comunidad política y la Unión Europea lo ha necesitado siempre. Los líderes marcan la diferencia.

V. ¿SIGUE SIENDO ÚTIL LA UNIÓN EUROPEA EN LA GLOBALIZACIÓN?

Nos hemos ensimismado tanto con el fracaso constitucional que no hemos valorado suficientemente que el nuevo siglo está trayendo una nueva época. La gran ampliación y la globalización están introduciendo más cambios de dinámica que las reformas del Tratado de Lisboa, incluso aunque hubiera salido adelante en su forma «original» de Tratado constitucional. No es que los tiempos cambien, o cambien deprisa, lo que ya sucedía en el pasado siglo XX, sino que la sociedad internacional de la globalización está abriendo una era nueva, con nuevas variantes, nuevos problemas, nuevos actores y que la Unión Europea no puede seguir centrandose en los problemas institucionales.

La unión de Estados y ciudadanos no es algo superado o inadecuado a los nuevos tiempos. Podríamos preguntarnos no sólo qué hubiera sido de nuestro país sin la Unión Europea; pero no sólo es esa pregunta sino ¿qué podríamos hacer como Estado aislado en el marco de la globalización? ¿Qué papel o influencia habríamos tenido o cómo hubiéramos soportado la escalada de los precios del petróleo o la crisis económica?

Con el siglo XXI se consolida una nueva era. En esta nueva época, en la era tecnológica la integración europea es tanto más necesaria que en el pasado de la segunda posguerra para hacer frente a los *tsunamis* de la globalización que unas veces cobran la forma de revolución tecnológica o de grandes Estados superpoblados y en crecimiento fulgurante que desequilibran los mercados de las materias primas, de los productos energéticos, de los alimentos de primera necesidad, que no tienen miramientos a la hora de contaminar y acelerar el cambio climático y otra veces cobran la forma de fenómenos ya familiares como la deslocalización, la inmigración descontrolada, la crisis económica, la competitividad tecnológica o el amenazante fenómeno del terrorismo islamista. Todos estos desafíos continúan haciendo imprescindible la Unión Europea para nosotros los europeos y

buscar soluciones o una defensa adecuada frente a los nuevos y viejos problemas debería ser el punto de partida del «relanzamiento» de la integración en la que debieran trabajar de la mano la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros en el seno de las Instituciones.

La Unión Europea debería tener hoy tanto sentido como en los años de su fundación, hace casi sesenta años. Es el mejor instrumento que pudiéramos soñar para poder sobrevivir en la globalización. El valor positivo de las ampliaciones de 2004 y 2007 es permitirnos tener cierta fuerza en la globalización y contribuir con reglas y con nuestras reglas a la gobernabilidad de un mundo global. Sólo cabe esperar que el Tratado de Lisboa entre en vigor y pueda servir a la Europa de la ampliación para ser eficaz en un mundo nuevo, en esta nueva era.