LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE REFORMA»

ARACELI MANGAS MARTÍN (*)

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

1. 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 leer primero las fuentes originales y, después, hablar o escribir.

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 europeo 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

Cortes Generales 04_(las) 17/4/08 13:23 Página 127

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 (1). 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*.

En cambio el Tratado constitucional bajaba de categoría al Tribunal de Cuentas y lo situaba como «otra» institución –junto al Banco Central

(1) MANGAS MARTIN, A., «Las Instituciones: planteamiento general», en *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols., (dirs. E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol), Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana y Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 575-614.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 128

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 *seccesionista* 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 acomplejada 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 129

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).

2. 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 (2) 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

2.1. 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

(2) 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 Diez de Velasco*, Ed. Tecnos, pp. 10551066 (1993).

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.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 130

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.

2.2. 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 131

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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 132

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.

2.3. 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 Maastrich[illegible]o 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 133

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 via de la integración europea».

3. INTERGUBERNAMENTALISMO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL

3.1. 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 Paris 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 134

inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo» (3).

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.

---

(3) ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 2003, p. 165.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 135

Otra consecuencia del control intergubernamental sobre la organización internacional es que intervendrá de forma discrecional y exclusiva en dos nombramiento 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 (4) y la Comisión misma (5).

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.

---

(4) 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.

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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 136

No cabría descartar fricciones en el futuro entre el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante (6) 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 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

(6) 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. Rüth 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).

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 137

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.

3.2. 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 138

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.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 139

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.

4. 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 140

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 (7), 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.

---

(7) 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*, vol. 15, 2003, mayo-agosto, p. 570).

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 141

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.

5. EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO Y LA CONFIRMACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO COMO COLEGISLADOR

5.1. 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,

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 142

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.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 143

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 Birminghan 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.

5.2. 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 144

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 co-autoridad 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;

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 145

– 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.

6. 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

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 146

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...

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 147

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 (trasportes, propiedad intelectual, política monetaria, política comercial), etc.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 148

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 (8) 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 blinda 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 pude impedir a los demás hacerlo) será un éxito por su mera formulación convencional.

---

(8) 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.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 149

7. 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. Después de descarrilamiento constitucional, el tren europeo vuelve a sus raíles.

No se soportan fácilmente los sobresaltos en la UE. El Tratado constitucional fue un espejismo, más exactamente todo un engaño; se exageró su originalidad y aportaciones cuando en más del ochenta por cien era una copia del sistema de los padres fundadores, aunque con cierto orden.

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 hacía 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 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 entonces en la denominación y en excesos verbales o conceptuales (el nuevo sistema de fuentes, el término de Ministro, la denominación misma de constitución como si fuera un Estado,...) 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 hubiéramos tenido hace tiempo un tratado ordenado.

La apropiación indebida de una organización internacional sujeta a un subsistema del derecho internacional (el derecho «comunitario»,

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 150

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 (9). El Parlamento Europeo y, con él, la democracia y la integración ganan.

Ahora bien, una nueva dialéctica y con ello un distinto equilibrio institucional pueden aparecer basados en el fuerte reforzamiento de los Estados. El equilibrio institucional no es inmutable y evolucionará cuanto entre en vigores Tratado de Lisboa. Como señalara J.V. Louis el deseo de la Convención de mantener los equilibrios fue un objetivo imposible (10). Es un precio, entre muchos, pagado a las ampliaciones en masa.

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.

En efecto, 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 intergubernamen-

(9) M. DOUGAN, *European Law Review* 2003, 28, p. 780.
(10) J. V. LOUIS, *L'Europe. Sortir du doute*, Bruylant, Bruselas, 2006, p. 72.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 151

tal (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.

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 (11), 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,

(11) Ya lo había insinuado la Corte Constitucional de Alemania en su sentencia «Maastricht» de 12 de octubre de 1993.

Cortes Generales 04_(1as) 17/4/08 13:23 Página 152

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 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).*