

**LAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES
MÁS RELEVANTES DE LA
RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA**

Cesáreo Gutiérrez Espada Y María José Cervell Hortal
Documento de Trabajo Opex 2009



Autores:

Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia

María José Cervell Hortal

Profesora Contratada Doctor de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal

ABSTRACT / RESUMEN

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia del Consejo que España ejercerá en el primer semestre de 2010 obligan a plantearse y aclarar una serie de cuestiones, entre las que destacan la creación de un reglamento interno de funcionamiento del Consejo Europeo, la delimitación de las funciones de su Presidente, del Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Presidente de la Comisión, la delimitación de las formaciones del Consejo ya previstas (Asuntos Generales y Asuntos Exteriores) y el establecimiento de otras, la determinación de la composición de la Comisión que sustituirá a la actual, la adopción de una decisión en el ámbito *Comitología* sobre las cuestiones que plantea el Tratado de Lisboa, la fijación definitiva de los cupos parlamentarios, la mejora de la participación de los Parlamentos regionales en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el valor actual del TCEEA y la aclaración de la posición española en el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior.

Reflexionar sobre estos y otros problemas y proponer soluciones y/o alternativas han sido los objetivos que han guiado la redacción de este Documento de Trabajo.

* * *

The entry into force of the Lisbon Treaty in a near future, and the Presidency of the Council that Spain will exercise in the first half of 2010 force to raise and clarify a number of questions, such as the creation of an internal regulation of functioning of the European Council, the delineation of the roles of its President, of the Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the president of the Commission, the delimitation of the Council configurations already planned (General Affairs and Foreign Affairs) and the establishment of other, the determination of the composition of the Commission which will substitute the current one, the adoption of a decision in the area *Comitology* on the issues raised by the Lisbon Treaty, the definitive settlement of the parliamentary quotas, the improvement of the participation of the regional Parliaments in the control of the principles of subsidiarity and proportionality, the current value of EURATOM and the clarification of the Spanish position in the future European Service of Foreign Action

Reflecting on these and other problems and propose solutions and/or alternatives have been the aims that have guided the composition of this Working Paper.

ÍNDICE

1.	Papel de las Presidencias rotatorias y del Presidente del Consejo.	
	Ejercicio de la Presidencia del Consejo	p.6
	1.1. Aclaración introductoria y sistematización	p.6
	1.2. El Consejo Europeo	p.7
	1.3. El Consejo	p.16
2.	Adaptación de la Comisión y el Parlamento Europeo elegidos conforme a Niza al sistema previsto en el Tratado de Lisboa	p.24
	2.1. La Comisión	p.24
	2.2. El Parlamento Europeo	p.30
3.	“Comitología”	p.35
4.	Protocolo sobre la participación de los Parlamentos Nacionales	p.43
5.	Personalidad jurídica de la Unión Europea ante terceros países y organizaciones internacionales	p.50
6.	Puesta en marcha del servicio europeo de acción exterior.....	p.59
7.	Consideraciones finales.....	p. 75
8.	Bibliografía.....	p.77

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AU (1986): Acta Única Europea.

CAJI: Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

CCEE: Comunidades Europeas.

CE: Comunidad Europea.

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CEEA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CGI: Conferencia Intergubernamental (de los Estados miembros de la Unión).

COPREPA: Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos.

CPJP: Cooperación Policial y Judicial en materia Penal.

DG: Dirección General.

DO: Diario Oficial de la Unión Europea.

EURATOM: ver CEEA.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

OSCE: Organización de Seguridad y Cooperación Europea=

PE: Parlamento Europeo.

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa.

PPE: Partido Popular Europeo.

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

TCE: Tratado de la Comunidad Europea.

TCEEA: Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica.

TCECA: Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

UE: Unión Europea.

1. Papel de las Presidencias rotatorias y del Presidente del Consejo. Ejercicio de la Presidencia del Consejo.

1.1. Aclaración introductoria y sistematización.

Aunque dado el término empleado (Consejo sin más) en la cuestión que se nos propone desarrollar, pudiera entenderse que únicamente se nos pide hablar del también llamado Consejo de Ministros de la Unión y de las consecuencias que en el plano institucional supondrá sobre la regulación del mismo en el Derecho vigente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), pensamos que la conexión que puede efectuarse entre aquél y el Consejo Europeo, que dicho Tratado convierte ya en institución también, así como las importantes modificaciones que el mencionado acuerdo introduce en el estatuto jurídico vigente del Consejo Europeo, aconsejan que nos refiramos igualmente a esta última institución de la Unión Europea.

Lo que haremos, desde un punto de vista sistemático, será lo siguiente: *primero*, apuntaremos en este mismo subapartado pero en párrafo aparte, la conexión existente entre el Consejo Europeo y el Consejo. *En segundo lugar*, abordaremos en un nuevo subapartado (el 1.2) la figura del Consejo Europeo desde la perspectiva de las consecuencias más relevantes que para este órgano de la Unión (institución tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) supondrá la entrada en vigor del mismo, tanto en los aspectos de fondo como de forma (*y compris* el tema de su reglamento interno); aludiremos igualmente si es oportuno a las interrelaciones que nacerán entre él y el Consejo de la Unión. *En tercer lugar*, en fin, trataremos con idéntico objetivo, de concretar las adaptaciones que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa implica para el Consejo y su funcionamiento tanto desde un punto de vista material como formal.

El Tratado de Lisboa (2007), siguiendo la senda marcada por el Tratado Constitucional (2004), convierte al Consejo Europeo en institución de la Unión. Pero al mismo tiempo incrementa de modo notable sus competencias, en algún caso en detrimento de las propias del Consejo de la Unión. Por ejemplo, amplía las competencias decisoras del Consejo Europeo, ya atribuyéndole competencias nuevas ya reforzando su posición en cuestiones en las que podía intervenir, superponiendo su actuación a la del Consejo de la Unión o en detrimento de la intervención de éste en solitario¹. Cabe destacar incluso que algunas de las

¹ Entre las nuevas competencias del Consejo Europeo, por ejemplo, figuran las que se le otorgan en relación con la Fiscalía Europea (TFUE artículo 86) o la competencia general que se le asigna para

atribuciones que se le atribuyen representan funciones de organización, intervención en la conformación de otras instituciones básicas de la Unión y sanción, o relativas a la imposición de sanciones a los Estados miembros que incumplieran los principios o valores en los que la Unión se fundamenta, al derecho de estos a retirarse de la Unión Europea o respecto de la revisión de los Tratados; esto es, funciones cuasi-constitucionales².

Queríamos indicar en todo caso que difícilmente podemos contraponer seriamente estas dos instituciones (Consejo Europeo y Consejo). Las dos proceden de los gobiernos de los Estados miembros y representan, bien es verdad que no al mismo nivel (o no siempre), a éstos. De ahí que el reforzamiento indudable del Consejo Europeo por el Tratado de Lisboa (2007) supone reforzar el principio intergubernamental en la Unión, lo que en términos que todos entendemos implica más *Estado* y menos *Europa*.

1.2. El Consejo Europeo.

El Tratado de Lisboa (2007), siguiendo de nuevo al Tratado Constitucional (2004), ha convertido con su entrada en vigor al Consejo Europeo en una de las instituciones de la Unión. Lo ha hecho, además, modificando su composición y, como anteriormente hemos comentado, acrecentando su poder y, al hacerlo, ha incrementado el pigmento de intergubernamentalidad en el cuadro de la Unión. El Consejo Europeo, compuesto hasta ahora por los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros así como por el Presidente de la Comisión, cuenta, según las nuevas reglas del Tratado de Lisboa, con el hecho de que los Jefes de Estado o de Gobierno puedan ser asistidos por "un ministro" (no tiene por qué ser como en el Derecho anterior el Ministro de Asuntos Exteriores), no estando por lo demás obligados a su presencia³; asimismo, el Tratado de Lisboa establece que el Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad participará en sus trabajos.⁴

adoptar decisiones en el marco de la acción exterior de la Unión Europea (artículo 22 del TUE reformado).

² *Ad ex.* TUE artículos 14.2, 16.6. y 9 y artículo 236 del TFUE; TUE artículos 17.5 y 244 del TFUE; TUE artículos 17.7, 18.1, 40, 50 (...).

³ El Consejo Europeo puede decidir caso por caso, como constata el Documento de Trabajo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa sobre la evolución del equilibrio institucional en Unión Europea, *doc. DT\76564ES.doc, PE407.666v02-00*, 27.01.2009, ponente: Jean-Luc Dehaene, p. 8, párrafo 2.2 (citado en adelante como Documento de Trabajo Dehaene).

⁴ Artículo 15 del TUE reformado *versus* artículo 4 del actual TUE.

La conversión del Consejo Europeo en una de las instituciones de la Unión genera algunas consecuencias. Por ejemplo, implica el sometimiento del mismo a algunas de las reglas del sistema institucional, lo que nos lleva a destacar dos cuestiones:

A) Aunque como regla general el Consejo Europeo sigue adoptando sus decisiones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), como ocurría en el Derecho anterior a ésta, por consenso, también lo hará por votación “cuando los Tratados dispongan otra cosa”⁵. Es, precisamente, lo que ocurre en conjunto con los órganos e instituciones que forman parte del sistema institucional único de la Unión. En tal caso, la regla general aplicable será la de la mayoría cualificada prevista en los Tratados, salvo para las cuestiones de procedimiento y para aprobar su propio reglamento interno⁶. Es interesante advertir que cuando el Consejo Europeo decide por votación ni su Presidente ni el de la Comisión, que es miembro del mismo, participarán en aquélla⁷; es decir, los dos únicos miembros de la institución que son “elegidos” quedan al margen en tales casos del proceso decisorio, tomándose el acuerdo pertinente solo por los representantes de los Estados miembros, sus Jefes de Estado o de Gobierno. Nuevo dato, éste, que avala la afirmación anteriormente hecha de que con el reforzamiento de esta institución el Tratado de Lisboa (2007) refuerza a su vez la intergubernamentalización del proceso de integración.

B) La inclusión del Consejo Europeo en el sistema institucional único de la Unión supone la aplicación al mismo también de los procedimientos de control más relevantes previstos en los Tratados constitutivos para el funcionamiento de sus instituciones. Así, los artículos 263 y 265 del TFUE⁸ incluyen al Consejo Europeo entre las instituciones respecto de las que la legalidad de los actos “destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros” podrá ser controlada por el Tribunal de Justicia de la Unión⁹ y, asimismo, entre aquellas que si se abstuvieran de pronunciarse en violación de los Tratados, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal para que declare dicha violación¹⁰.

⁵ Artículo 15.4 del TUE reformado.

⁶ TFUE artículo 235.1, párrafo segundo y 235.3.

⁷ TFUE artículo 235.1, párrafo segundo.

⁸ Compárense con los artículos 230 y 232 del TCE actual.

⁹ TFUE artículo 263 párrafo primero.

¹⁰ TFUE artículo 265, párrafo primero.

La conversión del Consejo Europeo en una de las instituciones de la Unión tiene también como consecuencia, en aplicación del principio de autonomía y autoorganización institucional, la necesidad de aprobar un reglamento interno o de funcionamiento para el mismo. De hecho, el texto del propio TFUE así lo implica, cuando al referirse al sistema de votación del Consejo Europeo para las cuestiones de procedimiento (mayoría simple) alude a que esta regla será también aplicable “para la aprobación de su reglamento interno”¹¹. Es una de las primeras tareas por abordar tras la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa (2007), tarea que (teniendo en cuenta las últimas zozobras del proceso de ratificación) acaso cuando nuestro país recoja el testigo sueco (enero 2010) puede tener que llevar a cabo. Tal vez debería, entonces, la Presidencia española, que debe estar al tanto de la labor de la precedente, ir preparando su posición sobre esta contingencia, incluida la decisión (que parecería razonable) de dar impulso a su culminación o avance decisivo.

En todo caso, hay una cuestión ya decidida y a nivel de Derecho primario, por lo que el Reglamento del Consejo Europeo tendrá que aceptarla. El Tratado de Lisboa (2007), de acuerdo por enésima vez con el Tratado Constitucional (2004), determina que el Consejo Europeo “estará asistido por la Secretaria General del Consejo”¹². A primera vista puede sorprender que una institución llamada a tener la relevancia del Consejo Europeo sea, administrativamente, atendida por el Secretariado de otra institución; fue una decisión conscientemente tomada, que respondía al temor de los Estados miembros más pequeños, no favorables ya a la creación de la nueva figura del Presidente del Consejo Europeo, al ver cómo los Grandes hacían de la nueva institución un coloso. De paso, se evitaban divergencias de opinión entre la Secretaría General del Consejo y la eventual Secretaría del Consejo Europeo. El que ambas instituciones encarnen los mismos intereses, los estatales, los nacionales, a fin de cuentas los miembros de ambas (con la excepción del nuevo Presidente y del de la Comisión) son, en conjunto, representantes de los Estados miembros, son datos que ayudan a entender, por decirlo así, este “sincretismo secretarial”.

¹¹ TFUE artículo 235.3.

¹² TFUE artículo 235.4.

No se rompería en todo caso la decisión tomada si, respetándola formalmente, se articularan en su seno mecanismos orientados a una atención específica al Consejo Europeo; ¿cómo una sección *ad hoc*, por ejemplo, en el seno de la Secretaría del

Consejo para asistir al Consejo Europeo? (¿no se incrementaron con una técnica parecida por el Tratado de Ámsterdam las competencias del COREPER manteniendo su status de órgano subordinado al Consejo?) El Parlamento Europeo ha propuesto también incluir en el presupuesto del Consejo Europeo la financiación de un gabinete al servicio de su Presidente¹³.

Interesante sería asimismo que el Reglamento interno del Consejo Europeo¹⁴ contemplara las modalidades de su relación con el Parlamento (incluida la cuestión de la participación del Presidente de éste en sus reuniones). Los contactos entre ambas Presidencias para concretar estas cuestiones podrían ser promovidos durante la Presidencia española del Consejo.

Pero probablemente la reforma de mayor alcance que el Tratado de Lisboa (2007) ha operado respecto del Consejo Europeo estriba en la creación de la figura de su Presidente. Es difícil calcular con precisión cuales serán las consecuencias de este hecho, pero el haberse decantado por un Presidente dissociado de la Presidencia del Consejo, que adquiere así, como escribió en su momento uno de nosotros, "una connotación más política y de representación que técnica"¹⁵, puede tener consecuencias en el equilibrio entre las instituciones y el diálogo entre ellas. Mucho dependerá, sin duda, de la personalidad del elegido, se decía; ya la conocemos, pues el 19 de noviembre se decidió que Herman Van Rumpuy, hasta esa fecha primer ministro de Bélgica, ocupara el cargo, del que tomó posesión el 1 de diciembre de 2009¹⁶. Los "medios" anunciaron la noticia con la opinión de haberse designado a una personalidad "de perfil bajo". Valoraciones aparte, sensacionalistas en tantas ocasiones, lo cierto es que el nuevo Presidente, en su primera entrevista con el Sr. Rodríguez Zapatero, que sumirá la Presidencia del Consejo de la Unión en enero de 2010, a lo largo de la tercera semana del mes de diciembre de 2009, ha

¹³ Documento de Trabajo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa sobre la evolución del equilibrio institucional en Unión Europea, *doc. DT\76564ES.doc, PE407.666v02-00*, 27.01.2009, *ponente: Jean-Luc Dehaene*, recomendación 4, p. 28 (citado en adelante como Documento de Trabajo Dehaene).

¹⁴ Así lo recoge el Documento de Trabajo Dehaene, *cit.*, recomendación 5, p. 20.

¹⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La reforma de las Instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, septiembre-diciembre 2003, p. 912 (párrafo 24).

¹⁶ *Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR 6/CONCL 4, Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 2, punto 2).

declarado su intención de actuar en todo momento en sintonía con la Presidencia del Consejo; parece un buen comienzo.

Hubo no poca polémica, con motivo de la elaboración del Tratado Constitucional (2004), al que en este punto el de Lisboa (2007) sigue también, sobre la consecuencia de hacer lo que finalmente se hizo: crear la figura de un Presidente para el Consejo Europeo elegido y con un mandato que puede durar hasta cinco años, esto es, una Presidencia que “se personaliza” en alguien “elegido (...) no por su cargo o función, con lo que también se democratiza” y, dada la amplia duración de su mandato hasta “se profesionaliza”¹⁷:

- Los Estados miembros grandes deseaban salir de ese ejercicio sincopado y fugaz de las Presidencias de la Unión por turno rotatorio preestablecido cada seis meses, que dificulta el trabajo coherente y eficaz, y al que llevaba (lleva) el Derecho anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007). Y querían una Presidencia estable del Consejo Europeo y de peso (con competencias, por ejemplo, para coordinar el trabajo de todas las formaciones del Consejo y aun para presidir el Consejo de Asuntos Generales).
- Los Estados más pequeños y la Comisión preferían seguir con el sistema en vigor antes de Lisboa, que dotaba al Consejo Europeo como al Consejo de un Presidente cada seis meses (...). El temor al debilitamiento del Presidente de la institución más supranacional, la Comisión, y a crear un marco general de intergubernamentalismo animaban esta posición.

En el Tratado de Lisboa (2007), la idea de una Presidencia propia, con dedicación plena y estable acabó por imponerse, pero a costa de pagar un precio elevado, el de la contención de sus facultades. Esta posee atribuciones que podemos llamar internas o volcadas hacia el propio órgano y alguna otra (menos y menores de las que se pretendían) externa:

- entre las primeras, presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de éstos (en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos generales), esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y, al fin de cada una de sus reuniones,

¹⁷ GUTIÉRREZ ESPADA: “La reforma de las Instituciones en el Proyecto...” cit., párrafo 24 (p. 913).

presentar un informe al Parlamento Europeo¹⁸. Pero no puede ya, como se pretendió, ni presidir el Consejo de Asuntos Generales ni coordinar los trabajos de las distintas formaciones del Consejo.

- Externamente, el Presidente del Consejo Europeo ejerce la representación exterior de la Unión Europea en los asuntos PESC, “sin perjuicio” de las atribuciones del Alto Representante¹⁹.

La cuestión de cómo y de entre quién elegir al candidato idóneo para Presidente del Consejo Europeo se adivinaba ciertamente peliaguda. La Convención que preparó el Tratado Constitucional sugirió en su día que la Presidencia del Consejo Europeo la desempeñase un Primer Ministro que hubiera participado durante al menos dos años en los trabajos del mismo, pues ya estaría familiarizado con la mecánica de funcionamiento interno de la Unión. La propuesta no se aprobó finalmente, pero algunos de los candidatos barajados hasta la fecha de la elección final (entre otros, Tony Blair, ex Primer Ministro británico y Jan Peter Balkenende, Primer Ministro holandés)²⁰, sí reunían ese requisito. Formalmente no hay nada que ayude a definir qué se debe tener en cuenta en la elección salvo la precisión de la Declaración 6 del Tratado de Lisboa que apunta que “en la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros”. Como se afirmó en el Documento de Trabajo Dehaene, “hay un amplio campo para el reclutamiento de candidatos”²¹

Se observará que el Presidente del Consejo Europeo ha de ser elegido por sus pares en el mismo órgano por mayoría cualificada²². Hay quien piensa que el Presidente designado debería ser aprobado por el Parlamento Europeo y responder ante el mismo²³. Seguramente así debería ser si en el del Consejo Europeo quisiéramos ver al Presidente mismo de la Unión, pero no ha sido esto lo que se ha querido en la decisión final sobre el estatuto definitivo de dicha Presidencia. La opción tomada para su elección sería incoherente con el hecho de que a la postre el Presidente del Consejo Europeo es la persona que dirige uno de los dos órganos

¹⁸ Artículo 15.6 del TUE reformado.

¹⁹ Artículo 15.6 del TUE reformado.

²⁰ [Http://www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 2 de octubre de 2009 y 29 de septiembre de 2009.

²¹ Documento de Trabajo Dehaene... cit. (nota 3), párrafo p. 11, 2.5.1.

²² Artículo 15.5 del TUE reformado.

²³ En este sentido por ejemplo, DOUGAN, M.: “The Convention’s Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers”, *European Law Review*, número 28, 2003, p. 775.

intergubernamentales de la Unión y, como al Presidente del Consejo de la Unión, no se le elige por el pueblo (...) ²⁴.

Por otro lado, con la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo se priva de este honor a quien en la práctica hasta lo detentaba hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) (el Jefe de Gobierno del Estado que ocupe la presidencia del Consejo). La propuesta del Documento de Trabajo Dehaene mencionado ya se hacía eco de la posibilidad de se confiase ahora a éste último la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales, con lo que entre sus funciones estaría preparar las reuniones del Consejo Europeo ²⁵. No era una opción descabellada, teniendo en cuenta la importancia de la fluidez en las relaciones de las dos instancias. El proyecto de decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo así lo determina implícitamente ²⁶, como podía asimismo deducirse ya, creemos, del artículo 16.9 del TUE reformado.

Quizás el punto más ambiguo, que puede generar problemas serios, entre las funciones del Presidente del Consejo Europeo tenga que ver con la de compartir la representación exterior de la Unión Europea en cuestiones PESC con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como el tratado de Lisboa (2007) determina ²⁷: de acuerdo con la reforma que este lleva a cabo en el TUE, el Alto Representante (al que el Tratado Constitucional llamaba, como se recordará, Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) "estará al frente de la PESC de la Unión" ²⁸; y el Presidente del Consejo Europeo "asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos

²⁴ En definitiva, que "tal como se define en el Tratado [se refiere al Tratado de Lisboa], la misión del Presidente es presidir (to chair) el Consejo Europeo. No es el Presidente de la Unión, como algunos habrían deseado (...)" (Documento de Trabajo Dehaene... cit., párrafo 2.5.2., p. 11).

²⁵ Doc. cit., p. 12, párr. 2.5.5 y p. 15, párrafo 3.3.3.

²⁶ Artículo 1.2 de la misma (*Declaración número 9 relativa al apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo* aprobada por la CIG).

²⁷ Artículo 18 del TUE reformado.

²⁸ Artículo 18.2. Él será el que presida el Consejo de Asuntos Exteriores (18.3) y el que se encargue, en la Comisión, de velar "por la coherencia de la acción exterior de la Unión" y "de las responsabilidades incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión" (18.4).

Exteriores y Política de Seguridad”²⁹, auténtico *factotum* de la PESC³⁰. ¿Cómo interpretar estas dos disposiciones? ¿No debería precisarse más esta cuestión? ³¹

El Parlamento Europeo ha propuesto una delimitación de competencias en lo que se refiere a la representación exterior de la UE que nos parece interesante reproducir:

“– El Presidente del Consejo Europeo desempeñará la representación de la UE en materia de PESC, pero no dispondrá por ello de competencias de dirección política; a eso se añadirá, en su caso, la representación del Consejo Europeo, en particular en los contactos con Jefes de Estado de terceros países;

– la Comisión —y en particular su Presidente— desempeñarán un papel de representación en el ámbito de las relaciones exteriores en su conjunto y de las políticas sectoriales incluidas en la acción exterior de la UE (comercio exterior, desarrollo, etc.)

– el Alto Representante ejercerá una función de dirección (iniciativa y ejecución) de la PESC, por lo que representará en especial a la Unión en los contactos con terceros y en las organizaciones internacionales, asumiendo en este sentido la función que actualmente desempeña el Presidente en ejercicio del Consejo de Asuntos Exteriores (en principio, el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ejerza la Presidencia); además, desempeñará una función de representación en el conjunto de la acción exterior o en los sectores de la misma distintos de la PESC, si bien en este caso bajo la autoridad del Presidente de la Comisión y sometándose a las decisiones del colegio en lo que respecta a los demás aspectos de la acción exterior.

Es posible que el Presidente en ejercicio del Consejo, que también lo será del Consejo de Asuntos Generales, en particular el Primer Ministro del país que ejerza la Presidencia del Consejo, tenga que desempeñar también funciones de representación de la UE a escala internacional, de acuerdo con el Presidente del Consejo Europeo o el Alto Representante”.

En suma, el Presidente del Consejo Europeo representaría a la Unión (en temas PESC) al máximo nivel de representación en encuentros y conferencias

²⁹ Artículo 15.6 del TUE reformado.

³⁰ La expresión es de HERRERO DE LA FUENTE, A.: “Algunas consideraciones sobre la PESC de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa”, en A.M^a. Badia Martí, A. Pigrau Solé y A. Olesti Rayo (Coords.): *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, volumen II (La Unión Europea ante los retos de nuestros tiempos)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 975-1001 (p. 991).

³¹ El Parlamento, en el Documento de Trabajo Dehaene, así lo apuntaba (cit. [nota 3], p, 12, párrafo 2.5.4).

internacionales (Jefes de Estado y/o de Gobierno), el Alto Representante en un nivel inferior (Ministros...) y el Presidente de la Comisión en cuestiones de relación exterior no PESC. En todo caso, sería conveniente que este reparto de funciones se hiciera constar quizás en el Reglamento interno del Consejo Europeo que debe elaborarse o tal vez en un acuerdo interinstitucional (Consejo Europeo-Consejo-Comisión y, ¿por qué no? Parlamento Europeo también), acuerdos estos a los que el Tratado de Lisboa (2007) reconoce formalmente e incluso contempla la posibilidad de tengan efecto vinculante³², así como también disposiciones que contemplaran la celebración de consultas anuales entre los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión y el Alto Representante para planificar las actividades de la representación exterior en las que la Unión deba estar presente, coordinarse entre sí y en su caso prevenir posibles conflictos.

Una de las decisiones que el Tratado de Lisboa (2007) adopta, recogiendo de nuevo el guante del Tratado Constitucional (2004), es la de exigir como único requisito para poder ser Presidente del Consejo Europeo el que este "no podrá ejercer mandato nacional alguno"³³. Una contribución franco-alemana a la Convención que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional (2003) estableció un régimen riguroso de incompatibilidades, de modo que el Presidente del Consejo Europeo no podría ser miembro de otras instituciones de la Unión ni ejercer mandato nacional alguno. Finalmente el artículo I-22.3 del Tratado Constitucional (2004) dejó subsistir únicamente la segunda exigencia, que ha pasado así al Tratado de Lisboa (2007).

La Secretaría de la CIG (2003-2004) ya explicó que el "mencionar solamente la incompatibilidad con un mandato nacional permitiría al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo o un mandato regional o local"³⁴. Esta situación implica, a juicio de un sector doctrinal "una interesante potencialidad pues permitiría (...) que una misma persona ejerciera dos cargos europeos, por ejemplo las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión"³⁵. Más aún, hay quien defiende que esta posibilidad de futuro se adoptó "intencionadamente" por el Tratado Constitucional (2004) para permitir la fusión de las Presidencias de la Comisión y el Consejo Europeo como una salida para el caso en que en el ejercicio

³² TFUE, artículo 295.

³³ Artículo 15.6 del TUE reformado.

³⁴ *Observaciones de redacción y jurídicas sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Documento de base*, CIG 4/03, de 6 de octubre de 2003, p. 59.

³⁵ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: "El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, p. 209.

de sus respectivas funciones en temas PESC o de acción exterior, el Presidente del Consejo Europeo, el de la Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad chocaran hasta tal punto que resultase necesario adoptar alguna medida³⁶.

No parece fácil aceptar la idea de un Presidente común para Comisión y Consejo Europeo. ¡Son tan diferentes ambas instituciones y tienen tan distintas competencias!. Es comprensible, entonces, que quienes consideran que la "fusión presidencial" comentada podría ser una salida para el caso de conflicto insostenible, por mor de la PESC y de la acción exterior en general de la Unión Europea, entre la Presidencia del Consejo Europeo, la Comisión y el Alto Representante, acepten de buen grado que "la unificación personal de los dos presidentes no está en el horizonte inmediato ni posiblemente estemos preparados, Estados y ciudadanía, para tal tránsito político"³⁷.

¿No sería posible acaso, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), precisar lo que algunos han calificado, con referencia al Tribunal Constitucional (2004) de "zonas sombrías" o de "oscura claridad"³⁸, esto es, un reparto de funciones más nítido entre Presidente del Consejo Europeo, Alto Representante y Presidente de la Comisión?³⁹.

1.3. El Consejo de la Unión.

El Tratado de Lisboa (2007) ha introducido respecto del Consejo, en la estela del Tratado Constitucional (2004), básicamente tres modificaciones: una nueva regla para la adopción de decisiones por mayoría cualificada, otra relativa a las formaciones del Consejo y, en fin, respecto de la Presidencia del mismo. Nos referiremos a las dos últimas en párrafos independientes y sucesivos a éste (letras B y C), para tratar, brevemente, de la primera aquí (letra A).

³⁶ MANGAS MARTÍN, A.: "Las instituciones: planteamiento general", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 588. El Parlamento Europeo también lo cree (Documento de Trabajo Dehaene... cit. [nota 3], párrafo 2.5.1., p. 11).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ MATTERA, A.: "Les zones d'ombre du Projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du 'projet européen' », *Révue de Droit de l'Union Européenne*, 2003, núm. 1, p. 7.

³⁹ *Vid. infra* pp. 14 *in fine* y 15.

A) Brevemente, porque como con no poca guasa (de la fina) se ha escrito “volveré sobre ello en el 2017”⁴⁰, si es que, podríamos apuntar nosotros subiéndonos al carro de un humor medio inglés medio negro, para entonces no se ha vuelto a cambiar la casa⁴¹. Y es que el tratado de Lisboa (2007) que decidió posponer la nueva regla sobre la mayoría cualificada, la “doble mayoría” hasta el 1 de noviembre de 2014⁴², aplicándose hasta entonces la regla adoptada por el Tratado de Niza (2001)⁴³, ha visto como en la CIG Polonia consiguió además “paliativos” diversos en relación con la misma⁴⁴, lo que nos lleva en definitiva a la siguiente situación básica: la nueva regla no funcionará como tal, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), hasta el 1 de noviembre de 2014, pero cualquier Estado miembro⁴⁵ podrá pedir (y habrá de hacerse así) que se vote de acuerdo con el sistema de Niza hasta el 31 de marzo de 2017. Pues, sí, como la profesora Mangas Martín ha escrito hará, también nosotros volveremos sobre este tema (...) en el 2017.

B) Sabido es que el Consejo de la Unión no es un órgano permanente y que se reúne adoptando diversas “formaciones” que atienden al ámbito material que debe tratarse. La proliferación de formaciones amenazaba la coherencia y eficacia en la acción del Consejo, de ahí que desde hace ya casi diez años ha habido intentos y propuestas para su contención. El reglamento interno del Consejo en vigor determina para este su funcionamiento con 9 formaciones⁴⁶. El Reglamento precisa, además, que será el propio Consejo, en su formación de Asuntos Generales

⁴⁰ MANGAS MARTÍN, A.: “El escoramiento intergubernamental de la Unión”, en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, p. 230.

⁴¹ ¿Podemos considerar cerrado para siempre el camino de la ponderación del voto entre los Estados miembros que el sistema de doble mayoría instaurado por el tratado Constitucional y retenido por el de Lisboa eliminó? *Vid.* la reflexión de uno de nosotros a propósito de lo que acaso empieza a insinuarse como la pasión turca de la Unión: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La nueva regla de la mayoría cualificada y sus paliativos temporales”, en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, p. 250.

⁴² *Vid.* artículo 16.4 del TUE reformado y el artículo 3 del *Protocolo (número 36) sobre disposiciones transitorias* aprobado con el Tratado de Lisboa.

⁴³ TCE artículo 205.

⁴⁴ *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA: “La nueva regla de la mayoría cualificada...” cit., pp. 241 ss. *Vid.* también el interesante análisis que posteriormente desde un punto de vista cronológico efectúa DE MIGUEL BÁRCENA, Josu: *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 177-193.

⁴⁵ Como muy gráficamente se ha apostillado: “a voluntad de un único Estado frente a 26. Europa a la medida de los Estados” (Araceli MANGAS: “El escoramiento...” cit., p. 230).

⁴⁶ Asuntos generales y relaciones exteriores; asuntos de economía y finanzas; justicia y asuntos de interior, empleo, política social, sanidad y consumidores; competitividad (mercado interior, industria e investigación); transporte, telecomunicaciones y energía; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, cultura y juventud (anexo I de la decisión del Consejo de 15 de septiembre de 2006 por la que se aprueba su reglamento interno [2006/683/CE, EURATOM], *DO L* 285 de 16 de octubre de 2006; incluye las modificaciones introducidas por la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, *DO L* 1, de 4 de enero).

y Relaciones Exteriores, “el que decidirá por mayoría simple la lista de dichas formaciones” (artículo 2.1).

El Tratado de Lisboa (2007), de la mano otra vez del Tratado Constitucional (2004), menciona expresamente dos formaciones tan solo para el Consejo: la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores. Las demás, que obviamente las habrá, serán establecidas por una decisión del Consejo Europeo por mayoría cualificada⁴⁷. Obsérvese que esta decisión limita de manera importante la capacidad de autoorganización del Consejo mismo⁴⁸. De modo que será preciso, toda vez que el Tratado de Lisboa ya ha entrado en vigor, acometer esa tarea, que parece debe afrontarse con cierta urgencia. La Presidencia sueca no ha sido muy explícita sobre su labor en temas institucionales, lo cual era hasta cierto punto lógico habida cuenta la situación de incertidumbre que vivió el Tratado de Lisboa (2007)⁴⁹, por lo que la Presidencia española que la sucederá en enero próximo y comenzará su andadura con el Tratado de Lisboa ya vigente deberá ocuparse de esta cuestión.

En virtud, en todo caso, del *Protocolo (número 36) sobre las disposiciones transitorias* aprobado con el Tratado de Lisboa, “hasta la entrada en vigor de la decisión contemplada en el párrafo primero del apartado 6 del artículo 16 del TUE, el Consejo podrá reunirse en las formaciones previstas en los párrafos segundo y tercero de dicho apartado [esto es, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores], así como en las demás formaciones cuya lista se establezca mediante una decisión del Consejo de Asuntos Generales por mayoría simple” (artículo 4).

⁴⁷ Artículo 16.6 del TUE reformado y artículo 236 del TFUE.

⁴⁸ Se trata para algunos de una decisión “innecesaria”, que parece emboscar una especie de desconfianza “que no tiene mucho sentido” de los Estados miembros en relación con las decisiones al respecto de sus representantes que no son Jefes de Estado o de Gobierno (ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...” cit., p. 210). En un intento de comprender la postura, se ha visto ésta como una respuesta a la proliferación de formaciones que el Consejo no ha sabido evitar y que, eso de be pensarse, el Consejo Europeo impedirá (LINDE PANIAGUA, E.: “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directores), *Comentarios a la Constitución Española. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 863-864).

⁴⁹ “**6. Un nouveau Parlement, une nouvelle Comisión et le Traité de Lisbonne.** Les travaux de l'automne seront fonction de la situation institutionnelle, qui est particulière. Suite aux élections du mois de juin, un nouveau Parlement Européen est en train de se former et une nouvelle Commission va être désignée. Si le Traité de Lisbonne est ratifié par tous les Etats membres, les bases de travail de l'UE s'en trouveront modifiées. Le Traité de Lisbonne rendrait l'UE plus efficace et plus démocratique. La Présidence est fermement déterminée à oeuvrer pour que le Traité aboutisse dans de bonnes conditions. Il faudra créer les conditions nécessaires à ce que le Traité de Lisbonne soit appliqué de manière fluide et fonctionnelle dès le début.

Au cours de l'automne, la Présidence travaillera **en étroite coopération** avec toutes les institutions et tous les Etats membres. La Présidence fera de son mieux pour être à la disposition du Parlement Européen, pour mener des dialogues et des discussions sur les travaux du Conseil » (*Programme de travail de la Présidente suédoise de l'UE du 1^{er} juillet au 31 décembre 2009, 23 juin 2009*, pp. 11-12 [disponible en http://europa.eu/index_es.htm]. *Vid.* Sobre el mismo el comentario de Fredrik LANGDAL: “Las prioridades de la Presidencia sueca de la Unión Europea”, *ARI* núm. 70, diciembre de 2009, pp. 13-19 [<http://www.realinstitutoelcano.org>]).

El Consejo de Asuntos Generales (como en el Derecho anterior)⁵⁰ “preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión”⁵¹. Las reglas sobre la preparación de dichos trabajos, que habrá que concretar en la revisión que del reglamento interno del Consejo haya de producirse con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, puede inspirarse, creemos, en las disposiciones del reglamento vigente, que prevé la elaboración por el Consejo de un proyecto de orden del día comentado, a propuesta de la Presidencia, a más tardar cuatro semanas antes de la reunión correspondiente del Consejo Europeo y una reunión preparatoria final la víspera de la reunión del Consejo Europeo con el fin de aprobar el orden del día⁵². Esta disposición fuerza a que la Presidencia del Consejo contacte con el Presidente del Consejo Europeo y el de la Comisión con el tiempo útil suficiente para la elaboración de ese proyecto de orden del día (¿ocho semanas antes de la fecha de la reunión prevista para el Consejo Europeo?). Habida cuenta, en fin, de que la preparación de las reuniones del Consejo Europeo es una de las competencias del Consejo de la Unión (en su formación de Asuntos Generales) parece lógico entender que las concreciones que al respecto se adopten se incluyen en su reglamento interno mismo. En todo caso, la obligada relación que la Presidencia del Consejo debe mantener, de cara a la preparación de los trabajos del Consejo Europeo con el Presidente de éste y con el de la Comisión (que forma parte del mismo) aconsejan establecer en los reglamentos internos del Consejo Europeo (por hacer) y aún en el de la misma Comisión las remisiones pertinentes al reglamento interno del Consejo en este tema.

El desdoblamiento en formaciones separadas de los Consejos de Asuntos Generales y de Asuntos Exteriores plantea una cuestión adicional. El *Consejo de Asuntos Generales* parece articularse como una especie de “superconsejo”⁵³, disponiendo en esencia de tres tipos de competencias: “velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo”, “preparará las reuniones del Consejo Europeo” y “garantizará su actuación subsiguiente”, para lo que mantendrá un contacto regular con los Presidentes del Consejo Europeo y la Comisión; el *Consejo de Asuntos exteriores* tiene como misión “elaborar la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo”, así como “velará por la coherencia de la acción de la Unión”⁵⁴.

⁵⁰ Con referencia a su formación de Consejo de Asuntos generales y Relaciones Exteriores (artículo 2.2 y 2.3, del reglamento interno del Consejo [2006/683/CE, EURATOM], DO L 285 de 16 de octubre de 2006, que incluye las modificaciones introducidas por la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, DO L 1, de 4 de enero).

⁵¹ Artículo 16.6, párrafo segundo del TUE reformado.

⁵² Artículo 2.3, letras a) y b) del reglamento interno vigente.

⁵³ LINDE PANIAGUA: “El Consejo de Ministros...” cit., p. 864.

⁵⁴ Artículo 16.2, párrafos segundo y tercero del TUE reformado.

En el Derecho anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), el Consejo tenía como una de sus formaciones la de “Asuntos generales y Relaciones exteriores”, en la que por lo común los Estados miembros estaban representados por sus Ministros de Asuntos Exteriores. En la medida en que el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores tienen, con el Tratado de Lisboa (2007), misiones bastante distintas, conviene diferenciar su composición. Salvo que se piense en una solución más complicada, pues no en todos los Estados miembros sería posible⁵⁵, lógico es que los Ministros de Asuntos Exteriores sigan integrando el primero de esos Consejos. ¿Lo es que sean también miembros del segundo, como sucedían en el Derecho anterior (por razones históricas), y más allá de la denominación de este “formación” que parecería reclamarlo? Téngase en cuenta, sí, que los Consejo de Asuntos Exteriores se ocuparán no solo de la PESC sino de toda la acción exterior de la Unión (...)

Sin duda, clarificar las actividades y el funcionamiento del Consejo de Asuntos Generales debiera ser cuestión prioritaria, por su “función clave en el nuevo equilibrio institucional”⁵⁶: El Consejo de Asuntos Generales debería, pues, coordinar las actividades entre las distintas formaciones del Consejo y resolver los conflictos que surjan entre ellas⁵⁷. La participación del Jefe de Gobierno que desempeñe la Presidencia semestral del Consejo será asimismo importante. El reglamento interno del Consejo deberá reflejar esta nueva situación.

C) El Tratado de Lisboa (2007), como finalmente decidió el Tratado Constitucional (2004), sigue un sistema continuista en relación con la Presidencia del Consejo, salvo en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores. Este será presidido por del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; habría quizás también que añadir que mediante un Protocolo aprobado con el Tratado de Lisboa (2007) los Estados miembros han otorgado también una Presidencia estable al Eurogrupo, reunión informal de los Ministros de Economía y Finanzas de los Estados pertenecientes a la zona euro, quienes pueden elegir por mayoría simple a su propio Presidente para un período de dos años y medio⁵⁸.

Respecto de todas las demás formaciones, el artículo 16.9 del TUE reformado determina que la Presidencia se ejercerá por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de

⁵⁵ Como la que sugiere LINDE PANIAGUA: “El Consejo de Ministros...” cit., p. 865 (de atender a lo que de “superestructura” tiene, según el Tratado de Lisboa este Consejo de Asuntos Generales, el que la representación de los Estado miembros corriese a cargo de Ministros nacionales que asumieran en el Gobierno de su Estado funciones de coordinación orientadas a temas de la Unión o, por qué no, de Ministros especializado en asuntos europeos, parecería coherente).

⁵⁶ Son palabras del Documento de Trabajo Dehaene cit. (nota 3), p. 21, recomendación 8.

⁵⁷ Eliminandose la práctica actual de recurrir para ello al Consejo Europeo

⁵⁸ *Protocolo (número 14) sobre el Eurogrupo*, artículo 2.

conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del TFUE, esto es, mediante un sistema que “el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada” mediante una “decisión”⁵⁹. La misma CIG adoptó un proyecto de decisión en este sentido que se recoge en una declaración, en la que se estipula que la misma se adoptará el día de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁶⁰, lo que ha tenido lugar el 1 de diciembre de 2009. En ella, se precisa que la Presidencia será desempeñada, como hasta esta fecha aunque *mutatis mutandis*, venía ocurriendo con la *troika*, por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses, grupos que se formarán por rotación igual entre los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. Cada miembro (de igual modo a lo que antes de la entrada en vigor del tratado de Lisboa sucedía) ejercerá por rotación durante seis meses la presidencia de todas las formaciones del Consejo (salvo las excepciones aludidas), asistiendo los otros dos Estados al que ejerce la Presidencia “con arreglo a un programa común” (artículo 1). Es lo que viene haciéndose desde la reforma del Reglamento interno del Consejo de 15 de septiembre de 2006): así, el artículo 2.4 del mismo estipula que “cada dieciocho meses, los tres Presidencias que vayan a ejercer prepararán, en estrecha cooperación con la Comisión y una vez realizadas las consultas adecuadas, un proyecto de programa de actividades del Consejo para ese período”.

El proyecto de decisión presentado por la CIG, que determina su adopción formal por el Consejo Europeo el día de entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), encarga a su vez al Consejo a adoptar una decisión “por la que se establezcan las medidas de aplicación de la presente decisión” (artículo 4). La declaración aprobada por la CIG da seis meses al Consejo, a partir de la firma del Tratado de Lisboa, para aprobar a su vez la decisión por la que se fijen los procedimientos de aplicación de la adoptada por el Consejo Europeo. De hecho ya se están ejerciendo estas presidencias conjuntas de dieciocho meses, que fueron previstas en el Tratado Constitucional (2004) y se pusieron en marcha (antes de la entrada en vigor del mismo que a la postre no se produjo) a partir de 2007, siendo el primer trío el de Alemania, Portugal (2007) y Eslovenia (primer semestre de 2008) y la segunda Francia (segundo semestre de 2008), República Checa y Suecia (2009). Para formar los tríos se tiene en cuenta la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, en la que

⁵⁹ TFUE artículo 36, letra b.

⁶⁰ Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del TUE sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo.

se aprobó la relación del turno rotatorio entre los 27 Estados miembros desde el 2007 al 2020⁶¹.

España deberá, pues, preparar durante su Presidencia una agenda conjunta con Bélgica y Hungría (quienes le sucederán en el puesto, con el reto de que este equipo pretende ser el primero que de verdad tenga una agenda propia)⁶².

La preparación del Consejo Europeo requerirá la organización de reuniones periódicas de su Presidente con el Presidente de la Comisión y el del Consejo de Asuntos Generales e, incluso, contactos con el Alto Representante. Aunque no es cuestión de urgencia y, por tanto, podría dilucidarse después de la Presidencia española e incluso ocurrir que la práctica lo resolviese por sí sola, sería conveniente estructurar esas reuniones.

En suma, continuidad aunque una mayor coordinación, probablemente, entre los miembros del equipo. En todo caso, es interesante advertir, lo que podría tenerse en cuenta a efectos de un eventual retoque si se considerara necesario, que los “miembros del grupo [se refiere a los tres Estados que integran la Presidencia] podrán convenir entre sí otros acuerdos”⁶³ distintos del que determina que cada uno de los tres Estados que conforman el grupo preside durante seis meses y que los dos restantes le asisten con base, sí, en un programa común. Con base en este cada una de las tres Presidencias elaboraría su programa semestral.

Estos “otros acuerdos” posibles que eventualmente concertaran los miembros del grupo de tres Estados que ejerzan la Presidencia rotatoria tal vez pudieran permitir, dada su indeterminación (y salvo precisión en contra, en su caso, de la decisión que el Consejo adopta para la aplicación de la decisión del Consejo Europeo [artículo 4 del proyecto de decisión del Consejo Europeo presentado por la CIG]) opciones diversas: ¿como que el ejercicio de la Presidencia por uno de los tres Estados se prolongue más allá de los 18 meses, más acá de ellos o incluso “ocupe” todos y cada uno de esos meses?; ¿como una distribución no igualitaria o determinada por ámbitos materiales específicos del deber de asistir en sus responsabilidades al miembro del grupo que ejerza la Presidencia por parte de los otros dos? Creemos que el alcance de estos “otros acuerdos” debería precisarse en la decisión que, sobre la aplicación del proyecto de decisión del Consejo Europeo presentado por la CIG, el Consejo debe tomar (artículo 4 de la misma).

⁶¹ Decisión 2007/5/CE, EURATOM (DO L 1, de 4 de enero de 2007).

⁶² *EU-27 Watch*, n.º 8, Institut für Europäische Politik, marzo 2009 (disponible en <http://www.eu-consent.net>), p. 65. La agenda ya se definió en Madrid en septiembre de 2008 (vid <http://www.hablamosdeeuropa.es/secciones/Documents/GrandesejesyactuacionesdelaPresidenciaEspa%C3%B1ola.pdf>)

⁶³ Artículo 1.2 *in fine*.

En todo caso, sería razonable que se diera al Parlamento mayor intervención en la fijación conjunta de ese programa común que debe tener la *troika* presidencial, en tanto gana terreno como legislador conforme al Tratado de Lisboa⁶⁴. Así, durante esos 18 meses el Jefe de Gobierno del Estado que ocupe la presidencia del Consejo podría presentar al Parlamento Europeo la actuación de su Presidencia al inicio y final de la misma⁶⁵, pudiendo el reglamento interno del Parlamento Europeo recoger esta idea.

Item más. Como parece inevitable que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa genere una nueva reforma del reglamento interno del Consejo, este sería el momento de decidir si las *troikas* establecidas, desde la entrada en la Unión de sus dos últimos miembros, Bulgaria y Rumania, en enero de 2007, y hasta diciembre del 2020 nada menos⁶⁶, se mantienen tal cual o se modifican (también podría serlo, con el correspondiente reflejo en cualquier caso en el reglamento interno, con la adopción por el Consejo de la decisión “por la que se establezcan las modalidades de aplicación” del proyecto de decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo incluida en la Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del TUE aprobada por la CIG (artículo 4 del proyecto de decisión).

Tema conexo con éste es el que se refiere a la situación que contemplaba ya el Derecho anterior, en concreto en el artículo 1 de la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, en cuya virtud, y pese a las *troikas* ya determinadas en el anexo a dicha decisión, el Consejo podría “por unanimidad y a propuesta de los Estados miembros interesados, que un Estado miembro ejerza la Presidencia durante un período distinto al establecido en el anexo”⁶⁷.

⁶⁴ El artículo 2.4 del reglamento interno vigente del Consejo no menciona al Parlamento Europeo (“Cada dieciocho meses, las tres Presidencias que vayan a ejercer prepararán, en estrecha cooperación con la Comisión y una vez realizadas las consultas adecuadas, un proyecto de programa...”)

⁶⁵ Documento de Trabajo Dehaene, *cit.* (nota 3), párr. 3.4., p. 15.

⁶⁶ Decisión del Consejo 2007/5 *cit.* (nota 61)

⁶⁷ *Ibidem*, artículo 1.2.

2. Adaptación de la Comisión y el Parlamento Europeo elegidos conforme a Niza al sistema previsto en el Tratado de Lisboa.

2.1. La Comisión.

El Derecho vigente hasta el 1 de diciembre de 2009, fecha en la que el Tratado de Lisboa (2007) entra en vigor, estipulaba que cuando la actual Comisión, compuesta por un nacional de cada uno de los 27 Estados miembros termine su mandato al finalizar el mes de octubre del año en curso (2009) la nueva Comisión que debiera surgir el 1 de noviembre de 2009 estaría compuesta por un

“número de miembros (...) inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuya modalidad adoptará el Consejo por unanimidad. El Consejo fijará, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión”⁶⁸.

Asimismo se precisaba que los Estados miembros serán tratados en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del períodos de permanencia en la Comisión “en estricto pie de igualdad”, determinándose en concreto que “la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan los nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno”. En todo caso, los colegios sucesivos debían reflejar “de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión”⁶⁹.

Es decir, como el Tratado de Lisboa (2007) no consiguió entrar en vigor antes del 1 de noviembre de 2009, el Consejo debería adoptar la decisión a la que se refiere el artículo 213.1 del TCE tal y como fue modificado por el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* que se adoptó con el Tratado de Niza (2001)⁷⁰. En consecuencia, de ser así, no todos los Estados miembros podrían ver sentado en la Comisión, como hoy ocurre, a uno de sus nacionales. Puede ser interesante destacar que el Derecho previsto en Niza no estableció un plazo concreto para la adopción de esa decisión (“cuando la Unión Europea tenga 27 Estados...”, lo que por cierto ocurre desde enero de 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumania).

Además, la elección tanto del Presidente como de los comisarios debería atenerse a las reglas de Niza que aunque parecidas no son exactamente las mismas que las

⁶⁸ Artículo 4.2 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, añadido por el Tratado de Niza (2001) como anexo al TUE y a los Tratados de las CCEE.

⁶⁹ *Protocolo sobre la ampliación* cit., artículo 4.3.

⁷⁰ *Vid. infra* el párrafo 4 de este mismo apartado.

que el Tratado de Lisboa (2007), como veremos en el párrafo siguiente, consagra. *Por lo que al Presidente se refiere*, es el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, el que lo designa, debiendo el Parlamento Europeo aprobar la designación. El Consejo sin más, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de *las demás personalidades que se propongan por los Estados miembros*. Seguidamente, Presidente y comisarios se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y, de conseguirlo, son nombrados por el Consejo por mayoría cualificada⁷¹.

El Tratado de Lisboa (2007), como una concesión a los Estados miembros más pequeños, prorroga una Comisión integrada por un nacional de cada Estado hasta el 31 de octubre de 2014. Así, y una vez que el Tratado entre en vigor, la primera Comisión que habrá de elegirse retendrá, como hoy mismo ocurre, un nacional por cada Estado miembro, incluido, sí, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que será uno de sus vicepresidentes⁷²; es más, hasta el 31 de octubre de 2014 el número de comisarios podría incrementarse en un nacional por cada uno de los nuevos Estados que consiguieran entrar en la Unión en esas fechas. Solo a partir del 1 de noviembre de 2014 pasará la Comisión, según lo previsto por el Tratado de Lisboa (2007), a estar formada por

“un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”⁷³.

Esta disposición, amén de las que se refieren al procedimiento de elección de Presidente y comisarios, provoca al menos tres comentarios de interés que dividiremos para su exposición en tres letras:

A) Una vez en vigor el Tratado de Lisboa (2007), habrá que proceder a renovar la actual Comisión manteniendo su composición, esto es, un nacional por cada Estado miembro, aunque habrá un matiz de importancia. Dado que el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión forma parte, y como vicepresidente además de la Comisión y que este es elegido según un procedimiento particular, los comisarios que no sean el Alto Representante serán

⁷¹ TCE artículo 214.2.

⁷² Artículo 17.4 del TUE reformado.

⁷³ Artículo 17.5 del TUE reformado.

seleccionados (“a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros”) por el Consejo de común acuerdo con el Presidente electo⁷⁴, mientras que aquél será nombrado por la mayoría cualificada del Consejo Europeo pero con la (lógica) aprobación del Presidente de la Comisión⁷⁵. Ya lo ha sido de hecho pues el 19 de noviembre de 2009 el Consejo Europeo proponía como Alta Representante a la comisaria de comercio, la británica Catherine Aston⁷⁶, valorada por los “medios” del mismo modo que hicieron con el Presidente del Consejo Europeo como una personalidad “de perfil bajo”, que en todo caso tomó posesión de su importante cargo el 1 de diciembre de 2009⁷⁷.

B) Repárese en que el Tratado de Lisboa (2007) ha previsto una Comisión de composición reducida a partir del 1 de noviembre de 2014 y respecto de la que (a diferencia de lo que el Tratado de Niza [2001] estableció) se precisan los “números”: el número de comisarios (incluido el Presidente y el Alto Representante) será de los dos tercios del total de Estados que formen parte de la Unión. De acuerdo con esta posibilidad, el Consejo Europeo deberá decidir por unanimidad el mecanismo para proceder a la pertinente selección. Este, de acuerdo con lo establecido en el mismo texto del TUE reformado, funcionará

“mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados”⁷⁸.

El TFUE concreta aún más estas exigencias: de una lado, al precisar que los Estados miembros serán tratados en el mismo “en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del periodo de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno”; y de otro al señalar que las Comisiones sucesivas “se constituirán de forma que reflejen la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros”⁷⁹.

C) Obsérvese también que la composición definitiva de la Comisión, una vez en vigor el Tratado de Lisboa (2007), a partir del 1 de noviembre de 2014 será de

⁷⁴ Artículo 17.7, párrafo segundo del TUE reformado.

⁷⁵ TUE artículo 18.1.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/091120_es.htm

⁷⁷ Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 2.,

⁷⁸ TUE artículo 17.5.

⁷⁹ TFUE artículo 244, a) y b).

dos tercios del número total de los Estados miembros “a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”⁸⁰.

Leída así, esta disposición parece apuntar al dato de que lo que dicha decisión del Consejo Europeo habría, en su caso, de cambiar es el número concreto de miembros de la Comisión, en el entendido de que siendo menor éste que el del total de los Estados miembros podría diferir (ya hacia arriba ya hacia abajo) del de los dos tercios que en concreto el Tratado de Lisboa (2007) precisó. En todo caso, nótese que lo que los términos empleados determinan en su literalidad es que el Consejo Europeo puede adoptar por unanimidad una decisión que modifique la cifra reseñada de “dos tercios”; por ejemplo, estableciendo que serán 27 (o los que sean...), uno por cada Estado miembro de la Unión (...).

La reflexión no es baladí precisamente si se toma en consideración lo que sigue: Irlanda pidió a la Unión, aprovechando el triunfo del “no” en su referéndum a propósito del Tratado de Lisboa (2007)⁸¹ y entre otras cosas, que se le deje seguir teniendo un comisario de su nacionalidad para (*¿do ut des no?*), a cambio, comprometerse a organizar un segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado de Lisboa (2007), como por cierto ocurrió con el Tratado de Niza (2001). Y como resulta que a la Unión Europea le conviene que el panorama azaroso e incierto que el fiasco del Tratado Constitucional (2004) generó acabe de diluirse de una vez con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), puede uno explicarse que el Consejo Europeo lejos de considerar la de la Verde Irlanda como una “proposición indecente” si es que no encerrando un levísimo toque de chantaje ha visto, o eso puede parecer, con su formulación poco menos que los cielos abiertos. En su reunión de Bruselas de los días 11 y 12 de diciembre de 2008 acordó lo siguiente:

“En relación con la composición de la Comisión, el Consejo Europeo recuerda que los Tratados actualmente vigentes exigen que el número de comisarios se reduzca en 2009. El Consejo Europeo acuerda que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro”⁸².

⁸⁰ TUE artículo 17.5, párrafo primero *in fine*.

⁸¹ Para una reflexión sobre sus posibles causas, consecuencias y aún necesidad: “Un enquête Eurobaromètre analyse le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne”, IP/08/981, Bruxelles, le 20 juin 2008; PECH, Laurent: “Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens: obligatoire ou coutumier?”, *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, octobre 2008, pp. 1-9.

⁸² Consejo Europeo de Bruselas (11-12 diciembre 2008). *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas 13 de febrero de 2009 (16.02), 17271/1/08 Rev. 1, Concl. 5, punto 2, p. 2.

Decisión ésta que en el más reciente Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, por el que los Jefes de Estado o Gobierno de la Unión llegaron a un acuerdo “sobre las garantías jurídicas concedidas para responder a las preocupaciones expresadas por el pueblo irlandés, allanado así el camino para una nueva consulta a los irlandeses sobre dicho Tratado” (se refiere, claro al de Lisboa)⁸³, ha sido recordada y por ende ratificada:

“Tras tomar cuidadosamente en consideración las preocupaciones del pueblo irlandés, expresadas por el *Taoiseach* (Primer Ministro), el Consejo Europeo en su sesión de los días 11 y 12 de diciembre de 2008, acordó que, en el supuesto de que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptaría una decisión de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro”⁸⁴.

La formulación del compromiso asumido con Irlanda por los Jefes de Estado o de Gobierno de los demás Estados miembros nos parece ambiguo: si se parte de que la adopción de la decisión a la que el mismo se refiere precisa que el Tratado de Lisboa (2007) haya entrado en vigor y observamos que éste establece que la Comisión se compondrá de un nacional por cada Estado miembro hasta el 2014, ¿qué debemos entender?, ¿qué lo que Irlanda quiere y el Consejo Europeo asume es adoptar una decisión de conformidad con los procedimientos jurídicos que sean necesarios para que la Comisión siga teniendo (pasada esa fecha) un nacional por Estado miembro?; es pensando en esta hipótesis en la que apuntábamos que una interpretación a ras de letra del Tratado de Lisboa (2007) podría permitir al Consejo Europeo modificar el número de los integrantes de la Comisión en dicho sentido para después del 31 de octubre del 2014. Una consideración más razonable (y más ajustada a la letra y el espíritu del Tratado de Lisboa [2007]) del compromiso asumido por el Consejo Europeo con Irlanda nos haría ver que los jefes de Estado o de Gobierno, y dado que la segunda consulta en Irlanda han tenido lugar a primeros de octubre, lo que aseguran al pueblo irlandés es que aunque el Tratado de Lisboa (2007), aun entrando en vigor, no consiguiera hacerlo antes del 1 de noviembre de 2009, fecha en la que según disponía el Derecho anterior a la vigencia del Tratado de Lisboa (2007), la Comisión debía contar con un número de comisarios inferior al de Estados miembros, ésta seguirá teniendo un comisario irlandés, lo que proseguiría, ya funcionando el Tratado de Lisboa hasta el 31 de

⁸³ *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 19 de junio de 2009, 11225/09, p. 1.

⁸⁴ *Ibidem*, punto 2 (p. 2).

octubre de 2014, fecha a partir de la cual la Comisión (salvo nuevo número decidido, veíamos, por el Consejo Europeo) contará con dos tercios del número total de Estado miembros.

Es en todo caso merecedor de reflexión la penosa sensación que todo este asunto transmite. Las razones de eficacia y coherencia con su naturaleza y mandato que exigen el que la Comisión sea un órgano de composición razonable y supranacional no parecen contar demasiado en este cambalache de intereses en el que las negociaciones sobre la reforma de la Unión a veces se manifiestan; intereses por lo demás que o reposan en un malentendido o, lo que sería más grave, en la perversión de las instituciones, pues los comisarios no son agentes ni “conseguidores” del Estado del que son nacionales o (y por esto lo de la perversión) ¿es que sí lo son en realidad?⁸⁵

2.2. El Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo elegido en junio de 2009 ha visto incrementados sus poderes con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) y modificada su composición respecto de lo previsto en el Derecho anteriormente vigente.

A) Así, y siendo acaso en conjunto su mayor logro, dicha fecha supondrá la generalización del actual procedimiento de codecisión, que pasará a ser el “procedimiento legislativo ordinario”, aplicable a la adopción de todo reglamento, directiva o decisión para cuya adopción los Tratados no hayan previsto especialmente “un procedimiento legislativo especial”⁸⁶. No ocurría así, como se sabe, pues pese a la continuada ampliación (Ámsterdam 1997 y Niza 2001) del procedimiento de codecisión que el TUE (1992) previó para algunos supuestos, en modo alguno podía decirse que el Derecho anterior a la modificación operada por el Tratado de Lisboa (2007) considerara el de codecisión como el procedimiento común o ordinario de adopción de decisiones. Siguiendo las pautas del Tratado de Lisboa (2007), el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) se ha ampliado a más de cuarenta nuevos supuestos, modificándose al efecto treinta bases jurídicas

⁸⁵ Lo cierto es que muchos Estados suspiraron aliviados tras la concesión a Irlanda de sus pretensiones acerca de la Comisión. Así, y por citar a algunos cuyas posturas hayan sido claramente expresadas, Finlandia (*EU-27 Watch*, nº 8... cit. [nota 62], p. 34) o Francia (*EU-27... cit.*, p. p. 36). Entre los que declararon públicamente su preocupación (los menos), Bélgica (que ha expresado su esperanza de que se trate de algo meramente temporal, *EU-27... cit.*, p. 21), Países Bajos y Luxemburgo. Alemania, pese a que pudiera pensarse que acogería de buen grado el mantenimiento de la Comisión con un componente de cada Estado miembro, ha afirmado estar también a favor de una Comisión reducida (*EU-27, ..., cit.*, p. 39). España se ha acogido a esta línea (véanse las Declaraciones del Sr. Presidente Rodríguez Zapatero, Diario de Sesiones del Congreso, IX Legislatura, 53ª sesión plenaria, 18 de diciembre de 2008).

⁸⁶ TFUE artículos 289.1 y 2 y 294.

actuales y añadiendo más de diez bases jurídicas nuevas que lo establecen⁸⁷. Por ámbitos materiales concretos (y recuérdese que el procedimiento de codecisión, que permite y prácticamente asegura al Parlamento Europeo la formulación y adopción de enmiendas a los proyectos legislativos que el Consejo le presenta, otorga además a la Cámara un *ius prohibendi*, esto es, un derecho de veto sobre el proyecto en su conjunto), los más relevantes que van a regirse por el procedimiento legislativo ordinario son fundamentalmente (hay más en consecuencia), a nuestro juicio, los cuatro siguientes:

- controles fronterizos, asilo e inmigración, cooperación policial y judicial en materia civil y penal⁸⁸.
- Organización común de los mercados agrarios y adopción de los objetivos generales en el ámbito de la agricultura⁸⁹.
- Definición del marco de aplicación de la política comercial común⁹⁰.
- La regulación de la "Comitología"⁹¹.

Dado que en el ámbito de la "Comitología", la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) exigirá la adopción de una decisión, lo que deberá hacerse mediante el procedimiento legislativo ordinario⁹², cabe plantearse si la Presidencia española debería estudiar la cuestión para decidir incluirla como uno de los objetivos de su Programa; a tal efecto, sería, claro, muy conveniente ir iniciando un diálogo o abriendo sus cauces con el Parlamento Europeo y por supuesto la Comisión⁹³.

El Tratado de Lisboa (2007) supondrá además otros nuevos poderes para el Parlamento Europeo. Tres de ellos nos parecen merecedores de destacar aquí.

- En primer lugar, el Parlamento Europeo podrá codecidir con el Consejo la totalidad de los gastos del presupuesto de la Unión. En el Derecho anteriormente vigente, como es sabido, el Consejo era el que decidía, incluso contra la voluntad del Parlamento Europeo, los "gastos obligatorios" y éste el que hacía lo propio con los "gastos no

⁸⁷ Jean-Claude PIRIS ha publicado un anexo muy interesante que compara el Derecho vigente en este punto con lo establecido por el Tratado que establec(ia) una Constitución para Europa (2004), fuente en la que el Tratado de Lisboa (2007) ha bebido hasta saciarse: "Anexo 3. Bases jurídicas actuales que pasan al procedimiento legislativo ordinario (codecisión)", en su *El Tratado Constitucional: un análisis jurídico*, traducción de F.J. Muñoz Martín y M^a Valdivieso Blanco, Cátedra Internacional OMC/Integración regional-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, pp. 306-310).

⁸⁸ TFUE artículos 77.2, 78.2, 81.2, 82.2, 83.1 y 2, 85.1, 87.2 y 88.2 (*versus* artículos 62-65 del TCE y artículos 30-31 del TUE).

⁸⁹ TFUE artículos 42 y 43.2 (*versus* artículos 36 y 37 del actual TCE).

⁹⁰ TFUE artículo 207.2 (*versus* artículo 133.4 del TCE).

⁹¹ TFUE artículos 290.2 y 291.3 (*versus* artículo 202 del TCE).

⁹² *Vid. infra* apartado 3 del presente Documento.

⁹³ *Vid.* de nuevo apartado 3 de este Documento.

obligatorios”⁹⁴. La afirmación, por tanto, del artículo 14.1 del TUE reformado de que “el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria” es coherente con ello.

- Asimismo, y como ya sabemos, el Parlamento Europeo elige, a propuesta del Consejo Europeo y atendiendo al resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, al Presidente de la Comisión.
- Y, por último, el Parlamento Europeo ha conseguido al fin lo que los Estados miembros le habían venido negando, el que pueda proponer la revisión del TUE y, asimismo, del TFUE⁹⁵. Participa además, según esta disposición, en la Convención que se convoque y que habrá de jugar (con carácter general) en las revisiones futuras de los Tratados; incluso en el caso en que, excepcionalmente, el Consejo decida no convocar una Convención (por la importancia menor de los asuntos por debatir), el Parlamento Europeo debe preceptivamente aprobar tal decisión.

B) Según lo dispuesto por el Tratado de Lisboa (2007), que sigue estrechamente al Tratado Constitucional (2004), ni el TUE reformado ni el TFUE precisarán, como hacían sus antecesores, el “cupos” de eurodiputados que corresponderá a cada Estado miembro⁹⁶. En principio parece una decisión positiva, pues permite nuevas atribuciones de escaños (próximas ampliaciones...) sin recurrir a la reforma formal de los Tratados (Convención, CIG, ratificación nacional de todos los Estados...). El Tratado de Lisboa (2007) se limita a fijar un número máximo, 750 más el Presidente (751 en total, pues en la CIG Italia consiguió, respecto de lo previsto en el Tratado Constitucional, 1 escaño más⁹⁷, a fin de mantener su paridad con Francia y el Reino Unido), así como el criterio básico para la formar los “cupos”, habiendo decidido que la representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro (Malta cuenta en la actualidad con 5) y un máximo de 96 escaños (hoy Alemania cuenta con 99)⁹⁸.

El “cupos” en concreto, en el marco de estas coordenadas que fija el Derecho originario, de cada Estado se decidirá, según acordó el Tratado de Lisboa (2007), por el Consejo Europeo que, por unanimidad a iniciativa del Parlamento Europeo y

⁹⁴ TFUE artículo 314 *versus* el artículo 272 del TCE.

⁹⁵ TFUE artículos 48.2 y 6 *versus* artículo 48 del actual TUE).

⁹⁶ TUE artículo 14 y TFUE artículos 223-224 (*versus* artículo 190 del TCE).

⁹⁷ “El escaño adicional del Parlamento Europeo se asignará a Italia”, *Declaración (número 4) relativa a la composición del Parlamento Europeo* (Versiones consolidadas del TUE y del TFUE, DO C 115, 9 de mayo de 2008, p. 337).

⁹⁸ Artículo 14.2 del TUE reformado (*versus* artículo 190.2 del actual TCE).

con su aprobación, adoptará una decisión por la que se fije la composición de este⁹⁹.

El Protocolo (número 36) sobre disposiciones transitorias adoptado con el Tratado de Lisboa (2007) previó que “con tiempo suficiente antes de las elecciones parlamentarias europeas de 2009” (celebradas el pasado mes de junio), el Consejo Europeo adoptará una decisión de conformidad con el artículo 14.2 del TUE, determinando que la composición y el número de miembros del Parlamento seguirán siendo los que eran hasta finalizar la legislatura 2004-2009 (artículo 2).

El Consejo Europeo ya adoptó, en diciembre de 2008, una Declaración sobre esas medidas transitorias¹⁰⁰, acordando incrementar los 736 escaños del Parlamento Europeo, en y tras las elecciones de junio de 2009, en 18 escaños más si es que el Tratado de Lisboa entraba en vigor, como así ha ocurrido, después de éstas. Unos meses después el mismo Consejo Europeo acordó repartir esos escaños adicionales del siguiente modo¹⁰¹:

Bulgaria 1	Países Bajos 1
España 4	Austria 2
Francia 2	Polonia 1
Italia 1	Eslovenia 1
Letonia 1	Suecia 2
Malta 1	Reino Unido 1

Como en efecto el Tratado de Lisboa (2007) ha entrado en vigor después de las elecciones al Parlamento Europeo (junio 2009), habrá que adoptar, según “los procedimientos jurídicos necesarios” esta modificación, que podrá plasmarse en la decisión del Consejo Europeo que concrete numéricamente el “cupos parlamentario” de cada Estado miembro tal y como establece el artículo 14 del TUE reformado (de tener que hacerse según el Derecho anteriormente en vigor y dado que el cupo de cada Estado aparece en los Tratados, en concreto en el artículo 190.2 del TCE, habría que reformar estos). Como según la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008, “el objetivo es que esta modificación entre en vigor, a ser

⁹⁹ TUE reformado, artículo 14.2, párrafo segundo.

¹⁰⁰ “Declaración del Consejo Europeo. Tratado de Lisboa. Medidas transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo” (*Consejo Europeo de Bruselas [11 y 12 de diciembre de 2008]. Conclusiones de la Presidencia, 17271/1/08/REV.1*, Bruselas, 13 de febrero de 2009, p. 14).

¹⁰¹ *Consejo Europeo de Bruselas (18 y 19 de junio de 2009). Conclusiones de la Presidencia, 11225/09*, Bruselas, 19 de junio de 200, anexo 4, p. 24.

posible, durante el año 2010"¹⁰², la Presidencia española (primer semestre) ha empezado ya a ocuparse de la cuestión. Nuestro país ha presentado al Consejo

Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 una propuesta de modificación de los Tratados respecto de las disposiciones transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo, propuesta que está siendo estudiada por éste y por la Comisión¹⁰³.

En algún momento se barajó la posibilidad de que una vía para hacerlo sería el momento de la firma del Tratado de adhesión de Croacia (prevista inicialmente para 2010, aunque los últimos datos apuntan más bien a 2011)¹⁰⁴, pero debería afrontarse, de cualquier modo, en una fecha próxima a la de entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La elección de los comisarios, conforme al Tratado de Lisboa (2007), habrá de llevarse a cabo, como sabemos, por el Consejo de común acuerdo con el Presidente elegido, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros y, en el caso del Alto Representante por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. El colegio en su conjunto (Presidente, Alto Representante y demás comisarios) se someterá al voto de aprobación (dictamen conforme del Parlamento Europeo)¹⁰⁵. Es probable que los comisarios tengan que pasar por lo que, más allá también de la letra de los Tratados, tuvieron que hacer los propuestos en el 2004 por el Sr. Durao; se recordará que el Parlamento Europeo citó individualmente a cada uno de los candidatos propuestos antes de emitir su decisión de aprobación del colegio en su conjunto y que durante estas comparecencias (septiembre de 2004) algunos comisionados pusieron en duda la capacidad de algunos de los candidatos propuestos, lo que motivó que el Presidente, el Sr. Durao, retirase su propuesta (octubre de 2004) para cambiar algunos y someterse a la preceptiva aprobación parlamentaria, con éxito, un 18 de noviembre de 2004.

¹⁰² *Conclusiones de la Presidencia*, 17271/1/08, Bruselas 13 de febrero de 2009, p. 14.

¹⁰³ Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 3 (párrafo 5).

¹⁰⁴ Más cerca desde que Eslovenia anunciara el fin del bloqueo a la entrada de este país con el que mantenía una disputa territorial (véase prensa del 12 de septiembre de 2009)

¹⁰⁵ Artículo 17.7 del TUE reformado.

3. Comitología.

El artículo 202 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) preceptúa que el Consejo "atribuirá a la Comisión (...), las competencias de ejecución de las normas que este establezca". Estas "competencias de ejecución" engloban en la práctica dos supuestos diferentes:

- por una parte, el que consiste en adoptar un acto normativo que modifique o complete un acto normativo de base previo. Por ejemplo, la Comisión recibe del legislador comunitario autorización para adaptar un anexo de un acto legislativo al progreso técnico o a normas internacionales, o definir normas complementarias más detalladas por las que los Estados miembros apliquen el acto de base.
- Por otra, el que supone aplicar o ejecutar en el plano comunitario el acto normativo de base, ya sea total ya parcialmente.

Este último supuesto, como es sabido, supone una excepción al *principio de administración indirecta* en el que se basaron las Comunidades Europeas a fin de no tener que dotar a estas de la colosal infraestructura administrativa que hubiera hecho falta de tener que aplicar por sí mismas la legislación comunitaria. Son, así, las Administraciones nacionales de los Estados miembros (las fiscales, aduaneras, sanitarias, de inmigración...) las que aplican y ejecutan como regla general el Derecho de la Unión en general y el Comunitario en particular¹⁰⁶. Pero cuando resulte preciso, a fin de evitar una distorsión de la competencia o una discriminación entre agentes económicos, el legislador encarga a la Comisión ya la adopción de normas de ejecución de una previa norma de base por él adoptada ya la toma de medidas de ejecución directa del mismo.

Pese a ser los supuestos comentados distintos, el Derecho de la Unión en vigor antes del Tratado de Lisboa utilizaba un mismo sistema para controlar si la Comisión ejercía correctamente en ambos casos las competencias de ejecución atribuidas.

¹⁰⁶ En virtud del artículo 4.3.primer del Tratado de la Unión Europea (TUE) reformado por el Tratado de Lisboa (2007), "los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión".

Este sistema se traduciría en la intervención de comités compuestos por representantes de los Estados miembros, que votan según las reglas establecidas al efecto para el Consejo por el artículo 205 del TCE¹⁰⁷, y presididos por un representante de la Comisión. Es el llamado, en la jerga comunitaria, procedimiento de "Comitología".

El Acta Única Europea (1986) exigió que el procedimiento de control por parte de los Estados miembros de la actividad ejecutiva de la Comisión fuese concretado de manera expresa en una norma comunitaria. Así se hizo en 1987 con la Decisión sobre Comitología de 13 de julio¹⁰⁸, revisada por la Decisión 468/1999 del Consejo¹⁰⁹. Son cuatro los tipos de comité que se establecieron en este último texto:

- el *comité consultivo* emite sobre los proyectos de medidas que la Comisión pretenda un dictamen de naturaleza consultiva que esta debe tener en cuenta al adoptar las medidas "en la mayor medida posible" (artículo 3 de la Decisión).
- Si el dictamen del *comité de gestión* no es conforme con las medidas que la Comisión propone, ésta lo comunica al Consejo pudiendo aplazar la aplicación de aquellas por un período máximo de tres meses, durante el cual el Consejo puede tomar una decisión diferente por mayoría cualificada (artículo 4).
- El *comité de reglamentación* emite, asimismo, un dictamen. Si las medidas proyectadas no son conforme con él (o no se emite el dictamen), la Comisión presenta el proyecto al Consejo e informa al Parlamento Europeo. El Consejo, por mayoría cualificada, se pronuncia en tres meses "tomando en consideración" la posición del Parlamento si el acto de base se adoptó en codecisión (repárese que el alcance de la intervención parlamentaria es mucho más limitado que la del Consejo). Si el Consejo rechaza la propuesta, la Comisión debe volver sobre ella; si no lo hace, la Comisión adoptará el acto de ejecución (artículo 5).

¹⁰⁷ Serán los artículos 16 del TUE reformada por el de Lisboa y 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que implican modificaciones de importancia.

¹⁰⁸ Decisión 87/373/CEE por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197 de 18.7.1987, p. 33).

¹⁰⁹ Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184 de 17.7.1999, p. 23).

- Finalmente, el llamado *procedimiento de salvaguardia* se utiliza en contadas ocasiones. Cuando la Comisión tiene la facultad de adoptar medidas de salvaguardia, comunica su proyecto de medidas a los Estados miembros y al Consejo. Este puede adoptar una decisión diferente por mayoría cualificada (artículo 6).

El 17 de julio de 2006, el Consejo adoptó, a propuesta de la Comisión¹¹⁰, una modificación de la Decisión de 1999 que pretende reforzar la intervención del Parlamento Europeo en el control de la actividad ejecutiva de la Comisión respecto de los actos normativos de base adoptados mediante el procedimiento de codecisión¹¹¹. Se crea un *comité de reglamentación con control* que se aplica cuando el acto de base que se está tramitando por codecisión prevé la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto:

“modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales”¹¹².

Si las medidas previstas por la Comisión son conformes con el dictamen del comité, la Comisión presenta su proyecto sin demora tanto al Parlamento Europeo como al Consejo; ambos, el primero por mayoría de sus miembros y el segundo por mayoría cualificada, podrán oponerse a la adopción del proyecto de la Comisión en un plazo de tres meses a partir de la consulta, justificando su oposición:

- ya por considerar que el proyecto de medidas rebasa las competencias de ejecución previstas en el acto de base.
- Ya porque el proyecto no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base.
- Ya porque no respeta los principios de subsidiariedad o proporcionalidad.

En tal caso, la Comisión no adoptará su proyecto, pudiendo, sí, presentar al comité un proyecto de medidas modificado o una propuesta legislativa con base en los

¹¹⁰ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (presentada por la Comisión), Bruselas, 11.12.2002, COM (2002) 719 final, 2002/0298 (CNS), pp. 1-11.

¹¹¹ Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006, que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 200, 22.7.2006, p. 11)

¹¹² Artículo 2.2. de la Decisión 468/1999 añadido por la Decisión 2006/512 (artículo 1, apartado 5). Respecto de las normas o medidas de ejecución atribuidas a la Comisión por un acto normativo de base no adoptado mediante el procedimiento de codecisión será el comité de reglamentación el procedimiento de control aplicable, aunque el acto permitiese a la Comisión la modificación de elementos no esenciales del mismo.

Tratados. Si pasados los tres meses, no hay oposición, la Comisión puede adoptar su proyecto de norma o medidas de ejecución.

Si el comité emite un dictamen negativo sobre el proyecto de ejecución presentado por la Comisión, el procedimiento previsto para este nuevo comité es idéntico al del comité de reglamentación, salvo que si el procedimiento está a punto de concluir en el Consejo con la adopción del proyecto de medidas, éste debe ser presentado previamente al Parlamento Europeo para su control.

La elección del tipo de comité corresponde al legislador comunitario, que se guía por una serie de directrices o criterios indicativos (salvo en el caso del procedimiento de reglamentación con control)¹¹³ establecidos en el artículo 2 de la Decisión 469/1999 tal y como ha sido modificada por la Decisión 2006/512, que queda así:

"1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, la elección de los procedimientos para la adopción de medidas de ejecución se inspirarán en los criterios siguientes:

a) las medidas de gestión, tales como las relativas a la aplicación de la política agrícola común y la política pesquera común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de gestión;

b) las medidas de alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base, incluidos los relativos a la protección de la salud de las personas, los animales o las plantas, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación.

Cuando un acto de base establece que determinados elementos no esenciales de ese acto pueden adaptarse o actualizarse mediante procedimientos de ejecución, estas medidas deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación;

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en las letras a) y b), se aplicará el procedimiento consultivo en todos los casos en que se considere el más adecuado.

2. Cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado disponga la adopción de

¹¹³ "El primer objetivo de la presente Decisión, con vistas a obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité, es proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité, sin que esos criterios sean vinculantes, **con excepción de los que regulan el procedimiento de reglamentación con control**" (considerando 5 de la Decisión 468/1999 tras la modificación, que se resalta con negritas, de la Decisión 2006/512).

medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control”¹¹⁴

Con el Tratado de Lisboa (2007), que recoge las disposiciones previstas en su momento por el Tratado Constitucional (2004) (artículos I-36 y 37)¹¹⁵, la situación mejorará al distinguirse con claridad los dos supuestos a que la ejecución de las normas comunitarias de base o “legislativas” llevan, denominándose como “delegación de poderes” y “competencias de ejecución”. Uno y otro determinan a su vez procedimientos de control distintos sobre el modo en que la Comisión ejerce las competencias de ejecución que se le atribuyen.

El artículo 290 del TFUE precisa que todos los actos legislativos (que han de adoptarse mediante el que se califica de “procedimiento legislativo ordinario”, el que hoy llamamos de co-decisión)¹¹⁶ podrán delegar en la Comisión poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que “completen” o “modifiquen” determinados elementos no esenciales del acto legislativo en cuestión (y que habrán de llevar en su título el calificativo de “delegados” o [piénsese en las directivas o decisiones] “delegadas”). En la medida en que estos poderes podrían haber sido ejercidos por el legislador comunitario, cada componente del mismo (Consejo y Parlamento Europeo) podrá controlar el modo en que la Comisión ejerce este poder delegado. El mismo TFUE precisa las dos modalidades de control que el acto legislativo puede fijar¹¹⁷:

- el Parlamento Europeo o el Consejo pueden decidir revocar la delegación.
- O que el acto delegado no entre en vigor si el Parlamento o el Consejo formulan objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.

Repárese en que el artículo 290 solo establece un determinado procedimiento de control respecto de ciertos actos de ejecución, los referidos a actos de base adoptados en codecisión que permitan a la Comisión modificar (cambiar, suprimir o

¹¹⁴ Las frases en negritas fueron añadidas por el artículo 1, apartado 5 de la Decisión 2006/512 del Consejo.

¹¹⁵ *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DO C 306, de 17 diciembre 2007) y *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (DO C 115, de 9 de mayo de 2008); *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (DO C 310, de 16 diciembre 2004).

¹¹⁶ Artículo 251 del actual TCE y 289 del TFUE.

¹¹⁷ El tenor del párrafo 2 del artículo 290 parece sugerir que se trata de una relación cerrada.

añadir) elementos no esenciales del mismo. En el caso de los actos de base adoptados en codecisión que atribuyan a la Comisión únicamente la competencia de aplicarlo (con carácter general o mediante decisiones individuales), el control de la competencia ejecutiva de la Comisión deberá llevarse a cabo según lo previsto en el artículo 291 siguiente del TFUE.

En el artículo 291 se precisa que aunque la regla general (principio de administración indirecta, recuérdese) implique que sean los Estados miembros de la Unión quienes adopten todas las medidas de Derecho interno necesarias para la aplicación efectiva de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de estos actos éstos puedan conferir a la Comisión competencias de ejecución de los mismos o, en casos específicos amén de en los supuestos previstos en los artículos 24 y 26 del TUE reformado (Política Exterior y de Seguridad Común), al propio Consejo. Los actos de ejecución adoptados de conformidad con la base jurídica comentada habrán de incorporar en su título la expresión “de ejecución”. Asimismo, el TFUE determina que Parlamento Europeo y Consejo adoptarán reglamentos de conformidad con el “procedimiento legislativo ordinario” fijando las normas relativas a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión.

En suma, la Presidencia española que habrá de comenzar su andadura en el 2010 debería tener como uno de sus objetivos, dada la trascendencia (de naturaleza “cuasi-constitucional” se ha hablado)¹¹⁸ de la “Comitología”, promover la adopción de un reglamento (que jugará un papel similar al de la actual Decisión 468/1999) sobre las normas reguladoras del procedimiento de control de los actos de ejecución que la Comisión deba adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE.

En dicha norma, que podría adoptar como punto de partida la Decisión 468/1999 vigente, sería conveniente tener en cuenta (a fin de ponderar la conveniencia de su formulación expresa en el texto de la misma) las interpretaciones jurisprudenciales que dicha Decisión ha generado, por ejemplo la obligación de motivación detallada cuando el Consejo decide, en el acto legislativo de base que adopta, reservarse

¹¹⁸ CALONGE VELÁZQUEZ, A. y TOMÁS ROLDÁN, M^a del R.: “Los actos de ejecución en la Constitución Europea”, en E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 390.

para sí las competencias de ejecución del mismo¹¹⁹ o que, cuando el legislador comunitario se aparta de los criterios enunciados en el artículo 2 de la Decisión sobre Comitología, deba, asimismo, motivar claramente su elección¹²⁰.

Habida cuenta el establecimiento, en el propio Derecho primario tal y como el Tratado de Lisboa (2007) lo reforma, de procedimientos de control concretos para las normas de ejecución que modifican o complementan elementos no esenciales de un acto legislativo, podría considerarse probablemente la eliminación en ese futuro reglamento del procedimiento de *reglamentación con control* previsto en la actualidad, dado que este parece ajustarse a los supuestos de “delegación de poderes” que el artículo 290 del TFUE regula.

Igualmente podría reflexionarse sobre la conveniencia de recoger, en esta norma por elaborar a la que nos referimos, algunas de las propuestas que la Comisión hiciera en su momento y que no fueron tenidas en cuenta por el Consejo en su Decisión 2006/512 de modificación del texto de la 468/1999 ni tampoco por el Tratado de Lisboa (2007) al distinguir entre actos de ejecución “delegados” y “de mera ejecución”. Así la Comisión propuso que respecto de los actos de “mera ejecución” relativos a actos adoptados por el procedimiento de codecisión (esto es, a “las medidas de ejecución [que] tengan un alcance individual o afecten a los procedimientos de aplicación de los actos de base”), se aplicara el procedimiento del *comité consultivo*¹²¹, decidiéndose el del *comité de reglamentación* respecto de “las medidas de ejecución [siempre referidas a actos de base adoptados mediante el procedimiento de codecisión] [que] tengan por objeto la aplicación general de los aspectos fundamentales del acto de base...”¹²². Dicho de otro modo, la Comisión sugiere la eliminación de los *comités de gestión* para controlar toda medida de ejecución relativa a actos de base adoptados mediante codecisión¹²³.

¹¹⁹ Sentencia del TJCE de 24.10.1989, asunto C-16/88, *Recueil 1989*, p. 3457.

¹²⁰ Sentencia del TJCE de 21.01.2003, asunto C-378/00, *Recueil 2003*, p. I-937.

¹²¹ Nuevo artículo 2 bis, a) que proponía la Comisión en su propuesta de decisión de 2002 cit. (*supra* nota 110) y que la Decisión 2006/512 del Consejo no recogió. En la exposición de motivos la propuesta de la Comisión aclara lo siguiente: el comité consultivo intervendría en “casos de carácter administrativo para los que actualmente se utilizan otros procedimientos (por ejemplo, la adopción de medidas de ejecución para los programas de ayuda financiera)” (Propuesta de Decisión del Consejo...presentada por la Comisión, p. 4).

¹²² Nuevo artículo 2 bis, b) que proponía la Comisión en su propuesta de decisión de 2002 cit. (*supra* nota 128) y que la Decisión 2006/512 del Consejo no recogió (sí recoge esta la idea de que cuando el acto de ejecución de un acto de base adoptado por el procedimiento de codecisión implique la adaptación de algunos aspectos fundamentales de éste el control de la actividad ejecutiva de la Comisión debía efectuarse por un procedimiento de reglamentación, en concreto el de reglamentación con control).

¹²³ “Las competencias de ejecución de los actos de base afectados que sólo se refieran a disposiciones de procedimiento o decisiones individuales no deben someterse, como tales, a medidas de control por parte del legislador, dado que tienen que respetar las orientaciones y los principios previstos al efecto en el acto de base. Esto no significa sin embargo que no sea útil para la Comisión consultar a los Comités compuestos por representantes de los Estados miembros expertos en los asuntos de que se trate. A tal

En suma, creemos que los actos de ejecución que “modifiquen o completen” (esto es, modificar o añadir; modificar puede incluir no solo alterar o cambiar la redacción sino asimismo eliminar algún pasaje) “determinados aspectos no esenciales del acto legislativo” (esto es, los actos “delegados”) cuya ejecución llevan a cabo, serán controlados de acuerdo con las condiciones a que la delegación establezca, entre las que pueden estar las establecidas en las letras a) y b) del párrafo 2 del artículo 290 del TFUE; de estas dos técnicas, nos parece preferible, por su menor radicalidad, la contenida en la letra b), es decir, que el acto que la Comisión pueda adoptar para desarrollar un acto legislativo en el que se le delegue este poder “no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo”. Respecto de los demás actos ejecutivos (actos “de ejecución”) que, como regla general, se confiarán a la Comisión, Parlamento y Consejo deberán adoptar un reglamento, adoptado según el procedimiento legislativo ordinario (es decir, el de codecisión), en el que se incluirán, al modo de la Decisión sobre “Comitología” vigente, normas y principios relativos a las modalidades de control del acto de ejecución. Creemos que en dicho texto, debería consignarse expresamente la obligación de motivación de las decisiones que excepcionalmente asignen el desarrollo del acto de base al mismo Consejo y no a la Comisión. Por otra parte, nos parece razonable que en la misma se regulen los procedimientos del comité consultivo y del de reglamentación, eliminando los de gestión, en la línea de lo propuesto por la Comisión. Finalmente, el ideal sería que en el reglamento que se adopte no se permita, como en el Derecho vigente, que el Consejo pueda elegir libremente entre los procedimientos de control que se establezcan; si esta opción pareciera excesiva, el futuro reglamento debiera incluir expresamente la obligación por el Consejo de motivar adecuadamente su elección si esta se aparta en principio de lo dispuesto por aquel texto respecto de los ámbitos materiales sometidos a cada uno de los procedimientos de control establecidos.

efecto, el procedimiento de consulta debe constituir la regla para las medidas de ejecución en el sentido mencionado anteriormente, tales como las relativas a la aplicación de los programas de ayuda financiera. El procedimiento de gestión ya no puede utilizarse para aplicar instrumentos adoptados por el procedimiento de codecisión” (considerando 8 de la Decisión que la Comisión propuso en el 2002 [cit. *supra* en nota 110]).

4. Protocolo sobre la participación de los Parlamentos Nacionales.

El incremento de poder de los Parlamentos Nacionales, que en el Tratado de Lisboa (2007) se establece, sobre todo en lo que se refiere al principio de subsidiariedad, es una buena prueba del recelo de algunos de los Estados Miembros hacia los poderes de la Unión.

Las dos nuevas funciones que se atribuyen a los Parlamentos nacionales se han recogido en dos Protocolos, de idéntico título a los que en su día incluyó el Tratado Constitucional (2004) e íntimamente relacionados entre sí¹²⁴: el *Protocolo número 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* y el *Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*¹²⁵.

De acuerdo con el artículo 1 del Protocolo número 1, la Comisión deberá dar cuenta a los Parlamentos nacionales de cuantos documentos de consulta (libros verdes, blancos y comunicaciones)¹²⁶ elabore, así como de su programa legislativo anual y cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política; y según su artículo 2 las propuestas de actos legislativos se transmitirán (además de al PE y al Consejo) a los Parlamentos nacionales. A partir de ese momento, se supera la fase de información y se abre la puerta al control, pues es el turno de los Parlamentos de verificar si la propuesta normativa cumple con el principio de subsidiariedad, tarea que cada Estado deberá resolver de acuerdo sus respectivos marcos constitucionales¹²⁷.

¹²⁴ Como afirma Santiago PETSCHEN (*La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Plaza y Valdés, 2005, p. 110), "el primero invita a la información (...) tendiendo numerosos puentes para el diálogo (...). El segundo protocolo (...) añade al diálogo el control".

¹²⁵ *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (DO C 115, 9 de mayo de 2008, pp. 201-205 y 206-208 respectivamente). En concreto, la COSAC (Conferencia de Órganos especializados en Asuntos Europeos) ha luchado especialmente por este privilegio. Los Protocolos son fruto de viejas aspiraciones de algunos Estados Miembros, sobre todo, Francia y Países Bajos.

¹²⁶ En realidad, el actual *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* (añadido por el Tratado de Ámsterdam, 1997) ya contempla, de manera similar, este deber de informar a los Parlamentos nacionales, pero el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa (2007) lo hace de manera más completa e introduciendo nuevos matices, como analizaremos.

¹²⁷ Algunos (pocos) ya han concretado cómo y a través de qué instituciones lo harán. Sobre cómo va a resolver cada Estado esta cuestión, resulta muy interesante el documento de la COSAC, *Eight bi-annual report: developments in European Union procedures and practices relevant to Parliamentary Scrutiny*, October 2007 (en concreto, pp. 14-19), en el que se dedican varios apartados al Tratado que en un principio se llamó de Reforma, disponible en http://www.cosac.eu/en/meetings/Lisbon2007/plenary/8th_biannual.pdf. Según la COSAC, se cuenta ya con información específica sobre Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Lituania, Países Bajos y Reino Unido (<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/>). Una tabla al respecto, en <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/overview/>. En el caso español, es la Comisión Mixta para

Si la propuesta que llega a los Parlamentos no respetara el principio de subsidiariedad (artículo 3), podrán dirigir un dictamen motivado, introduciendo el de Lisboa (2007) una pequeña modificación respecto del Tratado Constitucional (2004) respecto del plazo que tienen los Parlamentos nacionales para hacerlo: las seis semanas que éste preveía se han ampliado a ocho¹²⁸. A mayor plazo no solo más tiempo para la reflexión sino también para hacer posible, en su caso, que el Parlamento regional recabe la opinión de los Parlamentos regionales; y es que el artículo de este Protocolo número 2 determina que “incumbirá a cada Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. No es de extrañar que la ampliación de dicho plazo haya complacido a estos últimos¹²⁹.

El artículo 5 del Protocolo 2 concreta que los proyectos de actos legislativos deben incluir una “ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios”, algo que, por otro lado, ya se venía haciendo. Son los artículos 7 y siguientes del Protocolo nº 2 los que introducen los matices que realmente suponen un auténtico control de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento legislativo de la Unión, pues se inicia la posibilidad de bloqueo de la iniciativa: si un determinado número de Parlamentos Nacionales han coincidido en valorar negativamente la propuesta ésta tendrá posibilidades (y lo reiteramos, sólo *posibilidades*) de ser abandonada. A los efectos del cómputo general, cada Parlamento nacional tendrá dos votos (artículo 7.1) atribuyéndose uno a cada una de las cámaras si es que se trata de un sistema bicameral (como sería el caso español). Cuando los dictámenes contrarios a la propuesta de acto legislativo representen “al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales... el proyecto deberá volverse a estudiar”, reduciéndose el umbral a un cuarto si se trata de un acto enmarcado en el espacio de libertad, seguridad y

Asuntos de la Unión Europea en el Senado quien se ha ocupado hasta la fecha de ofrecer información sobre las iniciativas existentes (la Ley 8/1994 de 19 de mayo por la que se regula la Comisión Mixta para la UE [BOE 20 de mayo de 1994] concreta la labor de la misma (en particular, véase su artículo 3). En general, sus trabajos son rigurosos, como se puede comprobar con un simple vistazo a la página web (<http://www.senado.es/unioneuropea/eu.html>) en la que resulta accesible toda la información al respecto (existe, de hecho, una base de datos que permite conocer las iniciativas legislativas de la Comisión, su estado y la postura del Gobierno al respecto), con lo que presumiblemente seguirá siendo ella quien asuma las nuevas funciones (o, al menos, algunas) de control de subsidiariedad que el Tratado de Lisboa atribuye, informando posteriormente a la otra Cámara. Sobre los últimos avances de los Parlamentos respecto del control de la subsidiariedad que les ofrece el Tratado de Lisboa, véase *Tenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 3-4 November 2008, disponible en <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

¹²⁸ El mandato de la CIG ya contemplaba el aumento del plazo (doc. 11218/07, 26 de junio de 2007, p. 4).

¹²⁹ *Vid. ad ex.* el párrafo tercero del preámbulo de la *Declaración institucional sobre “Parlamento, Regiones y Europa” de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Autonómicos de España (COPRECA) 2009*, adoptada en Cartagena (Murcia) el 5 de mayo de 2009 (disponible en la web de la Asamblea Regional de Murcia). *Vid. infra* p. 49.

justicia (artículo 76 del nuevo TFUE). La propuesta, en caso de cumplirse ese tercio de dictámenes negativos no implica un rechazo o, al menos, una modificación directa del proyecto, sino que, de acuerdo con el artículo 7.2º *in fine*, la institución de la que emanó (o grupo de Estados miembros, en su caso), puede decidir, como tercera opción (aparte del rechazo o la modificación), su mantenimiento¹³⁰.

Con todo, el Tratado de Lisboa ha sido más generoso en este punto (concesión alemana a las pretensiones holandesas, sin duda) que lo que fuera el Tratado Constitucional, incorporando nuevas “posibilidades” de marcha atrás en las propuestas legislativas¹³¹ que sí permiten un bloqueo definitivo en el marco del procedimiento legislativo ordinario cuando los dictámenes negativos de los Parlamentos nacionales representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a éstos (recordemos que cada Parlamento tiene dos votos, con lo cual, con las cifras actuales de Estados Miembros, serían necesarios 28 votos), la propuesta se estudiará de nuevo y, aunque todavía puede la Comisión mantenerla (además de modificarla o retirarla, por supuesto), en el caso de que así lo haga, son mayores las trabas que se le ponen, pues además de justificar el por qué de su negativa mediante un dictamen motivado, tanto éste como los emitidos en su día por los Parlamentos nacionales se transmitirán al legislador de la Unión Europea (Consejo o Parlamento Europeo, pues) con la finalidad de que:

- Antes de que concluya la primera lectura, se estudie (una vez más, pero ya en otro ámbito) la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad.
- Y si por mayoría de 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo (mayorías, pues, no imposibles de conseguir) se considera que la propuesta, en efecto, contraría el principio, se desestimarán.

En resumen, aunque a través de un procedimiento no falto de obstáculos, se ha concedido una oportunidad más a la retirada de la propuesta legislativa, que esta vez sí se puede calificar de auténtico veto.

Los Parlamentos nacionales guardan, asimismo, otra llave en el control del principio de subsidiariedad, en cuanto el artículo 8 del Protocolo nº 2 les permite, aunque de

¹³⁰ Es lo que ha sido calificado como mera *tarjeta amarilla* y no *roja* a las propuestas legislativas de la Unión, cuestión que fue especialmente criticada en su día por los Países Bajos, los mayores defensores de un mecanismo más reforzado de control, al considerarla claramente insuficiente.

¹³¹ Apartado 3 del artículo 7 del Protocolo núm. 2, inexistente en el protocolo equivalente del Tratado Constitucional.

manera indirecta, interponer un recurso de anulación ante el TJ (artículo 263 TFUE) por una violación del principio que llevase a cabo un acto legislativo (será el Gobierno del Estado el que puede interponerlo “de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”).

La inclusión de este sistema de control, que se ha vendido a la opinión pública no sólo con el argumento de que beneficia la integridad del principio, sino con el de que potencia la vieja aspiración de acercamiento de la Unión al ciudadano, en este caso, a través de los Parlamentos por ellos elegidos en sus respectivos Estados, no ha sido objeto de una interpretación única, pues hay quien ha mostrado su disconformidad con esta intromisión de los Parlamentos nacionales, convencido de que, en realidad, implica recuperar para los Estados parte del control que en su día éstos aceptaron transferir a la Unión¹³². A esta crítica podría unirse, además, otra de naturaleza más pragmática: la compleja implantación del sistema incidirá probablemente (aún más) en la sobrecarga burocrática y la lentitud administrativa que, de por sí, parecen ser la tónica en muchos Parlamentos e, incluso, en el seno de la Unión¹³³. Por otro lado, ésta lleva años respetando el principio de subsidiariedad sin necesidad de este tipo de mecanismos, con lo que para algunos el control añadido es innecesario¹³⁴.

Convendría añadir, en todo caso, que no son los mencionados los únicos privilegios concedidos a los Parlamentos nacionales, pues algunos muchos se incluyen a lo largo del articulado.

¹³² Como se ha afirmado (PETSCHEN: *La Constitución...*, cit., p. 115; considera, además, [p. 112] que, el principio, de aplicarse con extrema rigidez, puede “erosionar el bien común”), ¿acaso no hubiera sido mejor reforzar aún más el papel del Parlamento Europeo si es que de lo que se trataba era de potenciar la participación ciudadana?. Así a lo mejor el ciudadano acudiría más solícito a las urnas cuando de votar a esta Cámara se tratara. El mismo autor, en otra publicación, califica el papel que se otorga a los Parlamentos nacionales de “dardo envenenado”, pues “en el nivel de la UE, los parlamentos nacionales son instrumentos de los Estados, no de los ciudadanos europeos que tienen su propio Parlamento Europeo” (“El mandato para el Tratado de Reforma: la consolidación definitiva de la Europa del *establishment* político de los Estados”, *ARI*, Real Instituto Elcano, núm 99, 2007, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+99-2007). La misma opinión negativa se desprende de las conclusiones incluidas en el Informe *Sobre la crisis constitucional profundizando en la integración europea. Cuatro propuestas*, coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; POWELL, C. T. Y TORREBLANCA, J. I., *Informe del Real Instituto Elcano*, núm. 9, junio 2007, p. 95. (http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_9_Crisis_Constitucional_Europea.pdf.)

¹³³ Es más, la precisión del artículo 8 del Protocolo núm. 1 (cuando el sistema parlamentario no sea unicameral, todo el proceso analizado se aplicará a las dos Cámaras que lo compongan) implicará mayores complicaciones administrativas para los Parlamentos bicamerales, en los que la información deberá presentarse ante dos instancias.

¹³⁴ DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier: “El sistema competencial de la UE en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea”, *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 254.; algo similar apunta PETSCHEN (*La Constitución...* cit., p. 112).

Así, participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados que se contemplan en el artículo 48 del TUE¹³⁵; el artículo 6 del Protocolo nº 1 establece que, en estos casos, se informará a los Parlamentos nacionales de esa iniciativa del Consejo seis meses antes de adoptar la decisión), tanto en el ordinario como en el simplificado.

Los Parlamentos serán también informados de las solicitudes de ingreso de algún Estado en la Unión conforme al artículo 49¹³⁶. Se informa tanto al Parlamento Europeo como a los Parlamentos nacionales, pero la decisión final depende del Consejo [que se pronuncia, como ya se recoge en la legislación actualmente vigente, por unanimidad] tras la consulta a la Comisión y aprobación del Parlamento Europeo. La prerrogativa concedida a los Parlamentos nacionales es, pues, escasa, pues se limita a transmitir la información.

En el espacio de libertad, seguridad y justicia (Título IV del TFUE) se les informará de los mecanismos de evaluación de la aplicación de varias políticas en ese ámbito de la Unión (según el artículo 69, 70 y 71 del TFUE): en concreto, en el ámbito de cooperación judicial en materia civil, el artículo 81 TFUE refuerza esa mera información a los Parlamentos nacionales, al establecer que en el caso de aspectos relacionados con el Derecho de Familia con repercusión transfronteriza, si el Consejo, a propuesta de la Comisión determina (por unanimidad) que pueden adoptarse por el procedimiento legislativo ordinario (cuando el usual es el especial) la propuesta deberá comunicarse a los Parlamentos nacionales y, en el caso en que uno de ellos manifieste su oposición en los seis meses siguientes a la comunicación, no se adoptará la decisión; nuevo veto, pues, de los Parlamentos nacionales en esta cuestión. Participarán también, junto al PE, en el control de las actividades de Europol (artículo 89.2 del TFUE) y en la evaluación de las actividades del Eurojust (artículo 85.1 del TFUE)¹³⁷.

En la medida en que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deja en manos de los Parlamentos nacionales una eventual consulta en el control de estos principios a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas (artículo 6, párrafo primero) y en la del gobierno de los Estados miembros la posibilidad de presentar recursos de anulación por violación de estos principios en nombre de su Parlamento nacional (artículo 8,

¹³⁵ Ya lo preveían los artículos I-443 y 444 del Tratado Constitucional (2004).

¹³⁶ Disposición que ya incluyó el artículo I.58 del Tratado Constitucional.

¹³⁷ Previsiones que ya recogiera el Tratado Constitucional (2004), en sus artículos III.260, I.42.2 y III.276.2 y III.273.1.

párrafo primero), sería conveniente hacer dos propuestas concretas a nivel interno en este sentido¹³⁸:

- de una parte, pedir a las Cortes Generales nacionales que utilicen con generosidad y sabiduría los procedimientos de consulta a los Parlamentos regionales que tengan competencias legislativas que se han previsto en el texto revisado del *Protocolo para la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad*; y que lo hagan en tiempo útil, a fin de que la opinión de éstos pueda ser valorada y tenida en cuenta en el correspondiente dictamen motivado que aquéllos deben emitir. Los Parlamentos regionales por su parte deberían establecer los órganos, mecanismos y procedimientos necesarios para responder ágil y motivadamente las consultas que los Parlamentos nacionales nos trasladen en aplicación del mecanismo de “alerta temprana” en el control del principio de subsidiariedad establecido.

- Y de otra solicitar formalmente de las Cortes que articulen el sistema necesario a fin de que en los recursos por violación del principio de subsidiariedad que pueda transmitir en su nombre ante el TJ de la Unión el Gobierno del Estado, la posición de los Parlamentos regionales que tengan competencias legislativas pueda también ser tenida en cuenta.

Es interesante resaltar que las Cortes Generales han remitido, en mayo de 2009, a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas información sobre la puesta en marcha de una experiencia piloto del sistema de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas europeas por los Parlamentos regionales. El acuerdo sobre la puesta en marcha de esta experiencia piloto se adoptó el 24 de marzo de 2009 por la Comisión Mixta para la Unión Europea. Las dos iniciativas legislativas de la UE sobre las que se llevará a cabo este plan experimental versan respectivamente sobre “sucesiones y donaciones” y sobre “derechos procesales de los procedimientos penales”¹³⁹.

¹³⁸ Que ya formuló, en el borrador de Declaración institucional que se le solicitó, el autor de mayor edad de este Documento como contribución a los trabajos de la COPREPA en su reunión de 2009 en el seno de la Asamblea Regional de la Comunidad de Murcia. La Declaración institucional finalmente adoptada por los Presidentes de los Parlamentos Autonómicos de España recoge ambas: *vid. Declaración institucional...* cit. (nota 129), apartados tercero y cuarto de su parte dispositiva.

¹³⁹ “Las Cortes ponen en marcha de forma experimental el sistema de alerta temprana demandado por los Parlamentos autonómicos (Cartagena, 8 de mayo de 2009)” (Noticias disponibles en la web de la Asamblea Regional de Murcia).

5. Personalidad jurídica de la Unión Europea ante terceros países y organizaciones internacionales.

Los Tratados Constitutivos de las CCEE declararon expresamente que las mismas tenían “personalidad jurídica”¹⁴⁰.

Estos preceptos, y tomaremos como base de referencia el artículo 281 del TCE, fueron interpretados, pese a su laconismo, tanto por la doctrina, como por la práctica y la jurisprudencia comunitarias como el reconocimiento a dichas entidades no de cualquier personalidad jurídica sino, en concreto, de personalidad jurídica internacional. Esto es, que los Estados miembros al crearlas pretendieron dar vida a un nuevo sujeto de Derecho Internacional, un sujeto funcional, de naturaleza diferente a la de los sujetos primarios y plenos de dicho Ordenamiento, los Estados, pero sujeto a la postre del mismo también; crearon (para ser exactos) tres Organizaciones internacionales, la CECA (1951), la CEE (hoy CE) y la CEEA (1957), a las que dotaron de las competencias necesarias para poder llevar a cabo sus funciones en el marco de las relaciones internacionales.

Recuérdese, como botón de muestra, la doctrina del “paralelismo de las competencias” que sirvió al Tribunal de Justicia de las Comunidades, en 1971, para afirmar que en virtud de las competencias implícitas que su Tratado Constitutivo atribuía a la Comunidad Europea, ésta podía llevar a cabo la asunción de obligaciones internacionales por medio de tratados internacionales con países terceros o con otras Organizaciones internacionales sobre cualquier ámbito material interno (de la propia Comunidad) respecto del que sus Estados miembros le habían atribuido competencias¹⁴¹.

Cuando se adopta, en Maastricht, el TUE (1992), que creó una estructura nueva, la Unión, distinta de las constituidas por las Comunidades (CECA, CE, CEEA), nada se dice acerca de su eventual personalidad jurídica. En todo caso, el TUE sí contenía en su título V, dedicado a la PESG, una disposición por la que se permitía a la Unión como tal concertar acuerdos con Estados terceros u Organizaciones internacionales a los efectos de aplicar dicho título así como también el título VI que regulaba la CAJI (hoy y desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam [1997] CPJP)¹⁴².

¹⁴⁰ TCE artículo 281, TCEEA artículo 184 (y artículo 6 del Tratado de la ya extinta CECA, que era, por lo demás, el más explícito, al añadir “en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines”).

¹⁴¹ Sentencia TJCE de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo, AETR, as. 22/70, párrafo 19.

¹⁴² Artículo 24.1 y 4 del TUE.

El silencio del TUE (1992) respecto de ésta, unida a las declaraciones expresas de los Tratados Constitutivos de las CCEE acerca de la personalidad jurídica de las mismas, así como las disposiciones del artículo 24 del TUE permitiendo al Consejo, en el ámbito de la PESC y de la CPJP, la celebración de tratados internacionales con Estados y otras Organizaciones internacionales, esto es, el *ius contrahendi*, una de las manifestaciones más claras de la subjetividad jurídica internacional, alimentó el debate doctrinal acerca de la tenencia o no, por parte de la UE, de personalidad jurídica internacional¹⁴³. Algunos autores contestaban en términos negativos, pero otros (apoyándose en el artículo 24 del TUE) entendían que sí, aunque fuera implícitamente o con ciertas cautelas¹⁴⁴; de hecho, los Estados terceros, que han celebrado desde la entrada en vigor del TUE (1992) no pocos acuerdos con base en el citado artículo, han aceptado en la práctica a la Unión como capacitada para concertar tratados internacionales y, a estos efectos, como un sujeto del Derecho Internacional Público¹⁴⁵.

Lo cual planteaba un problema: ¿tenían las CCEE y la UE personalidades jurídicas diferentes?, esto es, ¿era la Unión un sujeto de Derecho Internacional y la CE otro distinto?. De ser así, parecía obvio que el mensaje transmitido a los terceros no era, precisamente, de claridad y coherencia. Esto es lo que explica que en la CIG de 1996 que diera vida al Tratado de Ámsterdam (1997) la Presidencia de los Países Bajos presentaran una propuesta sosteniendo que debería reconocerse la personalidad jurídica de la Unión en su conjunto¹⁴⁶. El Tratado de Ámsterdam (1997) no las tuvo en cuenta, ni el de Niza (2001) tampoco. De modo que cuando la Convención se puso en marcha para la elaboración del Tratado Constitucional (2004), la situación era clara: las CCEE tenían cada una de ellas su propia personalidad jurídica y la UE también.

¹⁴³ Vid. la relación de autores que sobre este tema se incluye en el la Bibliografía final del presente Documento.

¹⁴⁴ Luís María DIEZ-PICAZO, por ejemplo, que acaba concluyendo con que “resulta difícil hallar razones para negarle a la Unión Europea su condición de persona jurídica”, expone sin embargo que el argumento basado en el artículo 24 del TUE (antes de su reforma por el Tratado de Lisboa) no es tampoco “definitivo” por dos razones: porque la Unión suele actuar mediante las instituciones de las Comunidades (artículo 3 del TUE) con lo que se apoya instrumentalmente en la personalidad jurídica de éstas y porque la inclusión expresa en el fallido Tratado Constitucional (2004) (artículo 1-7) de la personalidad jurídica de la Unión tuvo que vencer serias resistencias (La naturaleza de la Unión Europea, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 27-28; ID.: “La naturaleza de la Unión Europea”, en J.M^º Beneyto (Director): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I: Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión. Naturaleza, valores, principios y competencias*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp.343-403 (pp. 351-352).

¹⁴⁵ Jean Claude PIRIS: *El Tratado Constitucional*:... cit. pp. 88-89 (en la nota 13); Carmela PÉREZ BERNARDEZ: *Las relaciones de la unión Europea con Organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, pp. 123 ss.

¹⁴⁶ Doc.CONF 2500/96 ADDI CAB, de 20 de marzo de 1997. Tesis que se enfrentaba a la mantenida por la Presidencia irlandesa poco antes y que defendía dotar a la Unión Europea sin más, con lo que la suya se yuxtapondría a las de las CCEE, de personalidad jurídica internacional (Doc.CON 2500/96: “Dotar a la Unión de personalidad jurídica”, texto presentado al Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996).

El Tratado Constitucional (2004) intentó acabar con esta situación y como pidiera el PE en su resolución de 14 de marzo de 2002, crea una UE única, que habría de suceder a la CE y a la actual UE (la CECA ya no existía y a la CEEA se la dejaba subsistir marginada pero independientemente).

El Tratado de Lisboa (2007) proclama sucintamente e inspirándose en el artículo 281 del actual TCE que “La Unión tiene personalidad jurídica” (artículo 47 del TUE reformado).

No es determinante desde un punto de vista jurídico que la proclamación no sea más detallada. Si una Organización internacional tiene o no subjetividad jurídica internacional es algo que debe descubrirse en las “Reglas de la Organización”, es decir, sus instrumentos constitutivos, las resoluciones y actos adoptados y la práctica establecida por la misma¹⁴⁷. Pues bien las “Reglas de Organización” de la Unión Europea dejan perfectamente claro que esta posee las competencias necesarias para relacionarse en el plano internacional con otros sujetos de Derecho Internacional. No solo porque ello consta expresamente así en sus Tratados constitutivos, que conceden a la Unión capacidades características de la subjetividad jurídica internacional como la concertación de tratados internacionales¹⁴⁸ o la de mantener relaciones diplomáticas con Estados u Organizaciones internacionales terceros¹⁴⁹, sino también por la jurisprudencia del TJ de Luxemburgo sobre el “paralelismo de las competencias interna y externa de la Unión” ya referida.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), la Unión Europea absorbe las personalidades jurídicas respectivas de la actual Unión y de la Comunidad Europea, que desaparecen, siendo sucedidas por esa nueva Unión. Esta, siguiendo la práctica actual tanto de la UE como de la CE, podrá concertar con terceros Estados y Organizaciones internacionales tratados (*ius contrahendi*), mantener con ellos relaciones diplomáticas (*ius legationis*), tener los privilegios e inmunidades que le permitan un ejercicio autónomo e independiente de todas sus funciones, participar

¹⁴⁷ Artículo 2.1.j de la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre éstas, Viena 21 de marzo de 1986 (*Documentos oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales*, Naciones Unidas, Nueva York, vol. II [A/CONF.129/14]); también con algún pequeño matiz en el artículo 4.4 del Proyecto de la CDI sobre la responsabilidad de las Organizaciones (*Informe de la CDI 56º período de sesiones [3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2004]. Asamblea General. Documentos Oficiales. 59º período de sesiones. Suplemento núm. 10 (A/59/10)*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004, pp. 119-120).

¹⁴⁸ Por ejemplo, el artículo 37 del TUE reformado o los artículos 218 y 207 del TFUE.

¹⁴⁹ Artículos 220-221 del TFUE.

en los procedimientos de arreglo de controversias que el Derecho Internacional contempla y, en fin, ser responsable en el plano internacional de las violaciones que del Derecho Internacional eventualmente pudiera cometer así como poder demandar a los Estados u Organizaciones internacionales responsables de quebrantar en su perjuicio las normas internacionales.

La creación de una UE única, fundiendo la UE y la CE actuales, es positiva pues supone un importante efecto de clarificación de su papel en las relaciones internacionales. Es, además coherente, con otras reformas introducidos por el Tratado de Lisboa (2007), en particular con la creación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, de un SEAE y de otras novedades conectadas con la idea de dar más visibilidad, coherencia y eficacia a la acción exterior de la Unión Europea. Es de lamentar, sin embargo, que siguiendo de nuevo la estela del Tratado Constitucional (2004), haya dejado "vivir" de manera independiente a la CEEA¹⁵⁰. El resultado es que, aunque oscurecida una de ellas, la UE sigue teniendo en la actualidad una doble cara estructural, la UE misma y la CEEA. Desde el punto de vista que nos ocupa, dos personas jurídicas distintas tanto en el ámbito interno como internacional.

En la CIG que alumbró el Tratado de Lisboa (2007), cinco Estados miembros señalaron lo siguiente:

"las disposiciones esenciales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica no se han modificado sustancialmente desde su entrada en vigor y deben actualizarse. Por lo tanto secundan la idea de celebrar una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que debería convocarse cuanto antes"¹⁵¹

La Presidencia Española que comienza en el 2010 debería intentar clarificar cual es la posición de los Estados miembros en su conjunto acerca de la propuesta que

¹⁵⁰ Artículo I-7 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (DO C 310 de 16 diciembre 2004). Entre los Protocolos que se aprobaron con el Tratado de Lisboa (2007), en concreto en el grupo B, se incluye un "Protocolo núm. 2 por el que se modifica el TCEEA" (*Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DO C 306, de 17 de diciembre de 2007, p. 199) en el que nada esencial se cambia. Sobre la solución dada para la CEEA *vid. ad ex.* SELLARÉS SERRA, J.: "El EURATOM subsiste, invisible e incompatible con el tinglado comunitario", en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 319 ss..

¹⁵¹ "54. Declaración de la República Federal de Alemania, de Irlanda, de la República de Hungría, de la República de Austria y del Reino de Suecia", (*Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DO C 115, 9 de mayo de 2008, p. 356)

cinco de ellos han realizado de convocar una Conferencia intergubernamental “cuanto antes” para reformar el TCEEA.

Si los resultados de estas consultas lo permiten, digamos porque una mayoría de Estados así lo considera (sin encontrar negativas tajantes en los demás), la Presidencia podría convocar dicha Conferencia. Sería dicha sede el lugar idóneo, como cuestión previa, para que los Estados miembros de la Unión se pronunciasen sobre la posibilidad y en su caso conveniencia de incardinar las actualizaciones del TCEEA que sean procedentes en el marco de las políticas reguladas en el TFUE. Así, la discordancia que supone la situación actual de una Unión Europea con personalidad jurídica internacional, basada en el TUE y el TFUE tal y como resultan reformados por el de Lisboa¹⁵², y de una CEEA, asimismo con personalidad jurídica propia¹⁵³, regulada al margen de la Unión en un Tratado olvidado y que, tras esta fusión de la UE y la CE en una sola entidad, resulta aún más empequeñecida y velada¹⁵⁴, desaparecería.

En todo caso, el Tratado de Lisboa (2007) es coherente con su decisión de hacer de la UE y la CE actuales una sola Unión y que se refleja en el artículo 47 del TUE reformado, por lo que ha procedido a concretar al menos algunas de las características definidoras de la noción de sujeto del Derecho Internacional, el *ius contrahendi* y el *ius legationis* de esta nueva Unión:

A) Los artículos 216 a 219 del TFUE recogen, con solo una modificación¹⁵⁵ las disposiciones que estableció al respecto el Tratado Constitucional (2004)¹⁵⁶, que a su vez se inspiró en los actuales artículos 111, 300 y 310 del TCE, las normas reguladoras de como la UE habrá de celebrar tratados internacionales con terceros Estado u Organizaciones internacionales; estas se complementan con el artículo 37 del TUE reformado, que se limita a reconocer, en el ámbito de la PESC, la capacidad de la Unión para “celebrar acuerdos con una o varios Estados u Organizaciones internacionales”.

¹⁵² TUE artículo 1, párrafo tercero y TFUE artículo 1.2.

¹⁵³ Artículo 184 del TCEEA.

¹⁵⁴ La pervivencia propia, desestructurada por decirlo así la de la Unión Europea misma, del TCEEA es considerada un peligro por algún autor, pues, afirma, “puede servir como mecanismo de seguridad para abrir el reflujó que conduzca a una economía más estatalizada, dirigida, y en la que los Estados miembros fijen reglas específicas contrarias a las que hasta ahora se han generalizado con el objetivo final de esa unión”, en definitiva “que la Unión Europea pueda tener en el EURATOM el nido de termitas que vaya agujereando el sistema para al final obligar a apuntalarlo o presenciar su desmoronamiento” (SELLARÉS SERRA, J.: “El EURATOM subsiste...” cit., pp. 329, 328).

¹⁵⁵ Al exigir la unanimidad del Consejo, en vez de la mayoría cualificada, para el acuerdo de adhesión de la UE al Convenio de Roma sobre derechos y libertades fundamentales (1950) (artículo 218.8)

¹⁵⁶ *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* cit., artículos III-323 a 326.

El Tratado de Lisboa (2007) supone la modificación de la situación existente antes de su entrada en vigor en varios sentidos:

- así, el Consejo podrá optar según el objeto del tratado por celebrarlo utilizando como negociador en su nombre ya a la Comisión ya (si el acuerdo “se refiere exclusiva o principalmente a la PESC”) al Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (artículo 218.3 del TFUE).
- Se incrementarán los poderes del PE respecto del Derecho vigente, al estipularse, salvo en el caso de los acuerdos “que se refieran exclusivamente a la PESC”, que la concertación de tratados internacionales por la UE, cuya conclusión decidirá el Consejo, debe contar con la “previa aprobación” (técnica del dictamen conforme) parlamentaria (TFUE artículo 218.6).
- La decisión final de concluir el acuerdo será tomada por el Consejo por mayoría cualificada, excepto cuanto atañan a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de actos internos de la Unión (TFUE artículo 218.8).
- El Tratado de Lisboa (2007) elimina la regla del artículo 24.5 del TUE (PESC) según la cual “ningún acuerdo será vinculante para un Estados miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional” (artículo 37 del TUE reformado). No obstante, ya hemos apuntado que los acuerdos en cuestiones de PESC, desde la autorización de entablar negociaciones hasta la decisión de concluir el acuerdo se tomará por el Consejo por unanimidad (artículo 218.8 del TFUE).
- Asimismo, el TFUE mantiene la especificidad en el procedimiento de celebración de tratados relativos a la política comercial común (artículo 218.1 en relación con el 207): la Comisión seguirá siendo el negociador y la mayoría cualificada del Consejo seguirá siendo la regla general, excepto en determinadas materias en las que lo será la unanimidad.

B) El TFUE (artículos 220-221) extrae las consecuencias de la personalidad jurídica única de la Unión y regula que sea esta en su conjunto y no como hasta

ahora se parada de la CE, la que podrá establecer todo tipo de cooperación con otras Organizaciones internacionales, mencionando *eo nomine* de manera no exhaustiva a la ONU, el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE. El Tratado encarga al Alto Representante las tareas de aplicar esta disposición.

Por lo demás, las delegaciones de la Unión en terceros países (las actuales delegaciones de la Comisión) y ante Organizaciones internacionales representarán en el plano internacional al nuevo sujeto que nacerá con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Es de interés recordar, remitiendo a al apartado 6 *infra* del presente Documento, que dichas delegaciones de la Unión formarán parte del SEAE y estarán bajo la autoridad del Alto Representante.

No parece, en todo caso, que en este concreto ámbito el Tratado de Lisboa (2007) tenga repercusiones importantes más allá de lo que suponga la proyección de los cambios institucionales (la creación de los que el Tratado Constitucional llamó Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o de un SEAE). No se ha establecido criterio alguno sobre como articular la participación de los Estados miembros y de la UE en Organizaciones internacionales ni sobre el procedimiento de adhesión de la Unión a tratados internacionales constitutivos de Organizaciones internacionales. Lo lógico entonces será pensar que, salvo que se decidiera el estudio de la cuestión y en su caso la adopción de los instrumentos precisos, que la misma práctica actual llevada a cabo por la CE y la UE será continuada por la UE que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sucede a ambas, es decir, será esta la que decida en función del caso concreto y sus intereses cómo habrá de "estar" en otras Organizaciones internacionales: si como mera observadora, como único miembro colectivo, además de sus Estados miembros...¹⁵⁷

Resulta sorprendente¹⁵⁸ que el Tratado de Lisboa (2007), como ya ocurriera con el Tratado Constitucional (2004), no se haya referido a las otras manifestaciones propias de la subjetividad jurídica internacional de la Unión: su posición y eventual

¹⁵⁷ Sobre la práctica actual en este sentido *vid.* PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: *Las relaciones de la Unión Europea...* cit., pp. 305 ss., 367 ss., 517 ss.

¹⁵⁸ En el mismo sentido, Enrique ALVAREZ CONDE: "La personalidad jurídica de la Unión Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 145; o MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena y LIROLA DELGADO, Isabel.: "Sobre la acción exterior de la Unión Europea. Pensando en el futuro ante la incertidumbre constitucional", en F. Aldecoa, J.M. Sobrino, L.N. González, A. Pastor, J. Corner, M. Herranz y C. Pérez (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 1.304.

participación en los procedimientos de arreglo de controversias previstos por el Derecho Internacional y acerca de su responsabilidad internacional.

En relación con esta última cuestión es tanto más sorprendente por cuanto las capacidades que la UE ha ido adquiriendo en los últimos años en el ámbito de la PESC y la PCSD (vga. su implicación en las llamadas misiones Petersberg) Pueden llevarla a situaciones en las que la Unión sea eventualmente responsable de perjuicios causados en o a un tercer país o sus nacionales en violación del Derecho Internacional o, por el contrario, sea ella la víctima.

En todo caso, está claro que los objetivos que han de presidir sus relaciones con el resto del mundo, como, por ejemplo, “el estricto respeto del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas” (artículo 3.5 del TUE reformado) deben guiarla en este sentido.

Hay algo más que conviene precisar. En la medida en que la UE es un sujeto de Derecho Internacional de naturaleza funcional, como en general las Organizaciones Internacionales, tiene reconocido por aquél su derecho a ejercer la protección funcional de sus agentes o funcionarios en caso en que estos resultasen dañados en el ejercicio de sus funciones, del mismo modo que los Estados pueden ejercer la protección diplomática cuando uno de sus nacionales, personas físicas o jurídicas, sufre un daño en su persona o bienes por la conducta de un tercer Estado en violación del Derecho Internacional; protección funcional esta que no hace desaparecer el derecho a la protección diplomática de los Estados respecto de la s personas de sus nacionales.

Pero, además, las delegaciones de la Unión en terceros países van a poder ejercer, una vez en vigor el Tratado de Lisboa (2007), al menos la protección consular humanitaria de los ciudadanos de aquellos Estado miembros que, en principio, no cuenten con representación diplomática o consular en el Estado tercero en cuestión con el que se haya alcanzado un acuerdo al respecto. Sería desde luego conveniente precisar si estas delegaciones, en casos de daños a nacionales de Estados miembros, podrían también ejercer ante el tercer Estado en el hecho internacionalmente ilícito se haya producido una genuina protección consular e incluso, en el supuesto más extremo y desde luego lejano, lo que vendría a ser una especie de protección diplomática de los mismos. Son cuestiones que habría que tratar, como pondremos de manifiesto al referirnos al SEAE y a la decisión que el Consejo tiene que aprobar para precisar la regulación que del mismo se efectúa en

el Tratado de Lisboa (2007); o al menos que habría que plantearse si es conveniente empezar a reflexionar sobre ellas. Aunque ahora nos remitamos a lo expuesto en el apartado 6 de este Documento, si queremos indicar también aquí que las concreciones requeridas vendrían exigidas no solo por la necesidad de dar contenido preciso a este nuevo mecanismo para la acción exterior y bajo la autoridad del Alto Representante en que consiste el SEAE sino también para dar concreción a una de las manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de la UE que el Tratado de Lisboa a esta reconoce.

6. Puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Amén de la decisión de crear la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, el Tratado de Lisboa (2007)¹⁵⁹ establece un Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁶⁰.

En el Derecho de la Unión vigente antes de la reforma operada por el Tratado de Lisboa (2007), el *Consejo* cuenta con la asistencia de una Secretaría General, dirigida por el Secretario General y Alto Representante para la PESC, al que asiste a su vez un Secretario General Adjunto (TCE artículo 207.2); en la Secretaría General existen distintas Direcciones Generales, una de ellas la encargada de los asuntos exteriores y políticas militares (PESC, PESD, ampliación, comercio y cooperación para el desarrollo), añadiéndose a estas la llamada Unidad Política, el Centro de Situación y el Estado Mayor de la Unión Europea¹⁶¹. La *Comisión*, por su parte,

¹⁵⁹ *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DO 2007/C 306/01, 17 de diciembre).*

¹⁶⁰ Artículo 27.3 del TUE reformado (*versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO 2008/C 115/01, 9 de mayo*).

¹⁶¹ La "Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida", su nombre completo fue creada en 1998, de acuerdo con la decisión de la Conferencia de Ámsterdam (1996-1997) de establecer una unidad con la misión de observar y analizar la evolución de la situación en ámbitos de la PESC, evaluar ésta, determinar las materias en las que la PESC podría centrarse y alertar rápidamente ante hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la PESC.

El Centro de Situación de la Unión Europea se creó por el Alto Representante en el seno de la Unidad Política aunque más tarde logró su autonomía. Nacido como un centro de análisis de la Inteligencia (se identificó por algunos como el embrión de la CIA de la Unión), desde enero de 2005 se ocupa tanto de la inteligencia "externa" (amenazas exteriores a la Unión Europea) como de la "interna" (terrorismo por ejemplo). Hoy viene a ser un centro de intercambio de información y apoyo a las políticas de la Unión. Elabora evaluaciones destinadas al Comité Político y de Seguridad y para el Alto Representante, pero también y junto a estas funciones propias del segundo pilar ejerce cometidos en el tercero de la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (ya he mencionado sus actividades de inteligencia en materia de terrorismo).

El Estado Mayor de la Unión Europea nace en el 2001 (DO L 27, de 30 de enero) y está formado por 200 personas de las que 159 son oficiales de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros en comisión de servicios. El Estado mayor asesora al Consejo y al Alto Representante en temas militares, efectúa evaluaciones y recomendaciones sobre la gestión de crisis y ejerce, asimismo, funciones de alerta temprana y planificación.

cuenta con 23 Direcciones Generales, 6 de las cuales se ocupan directamente de cuestiones ligadas a las relaciones exteriores: DG de Relaciones Exteriores, DG de Comercio, DG de Desarrollo, DG sobre la Ampliación, Oficina Europea de Ayuda Humanitaria y Oficina de Cooperación.

Durante la Convención, que dio vida al Tratado Constitucional (2004)¹⁶², se barajó la idea de crear un cuerpo diplomático propiamente europeo, agrupando los distintos servicios del Consejo y la Comisión, que habría de encargarse de la representación en el exterior de la Unión. Se sugirió, incluso, la creación de una Escuela o Academia Diplomática Europea¹⁶³. Ninguna de estas iniciativas prosperó finalmente por la presión del Reino Unido y otros Estados grandes, adoptando el Tratado Constitucional (2004) una visión menos ambiciosa.

El Tratado de Lisboa (2007) recoge las disposiciones que estableciera su antecesor “sin alterar una sola coma en su regulación”, se ha escrito¹⁶⁴. El artículo 27.3 del TUE reformado prevé un Servicio Europeo de Acción Exterior que estará formado por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión así como por personal de los cuerpos diplomáticos nacionales. Este Servicio nace para apoyar al Alto Representante y trabajaría en colaboración con los órganos diplomáticos y consulares de los Estados miembros. Repárese entonces en que la concepción de este nuevo mecanismo responde a la noción de “diplomacia común europea” expuesto por el Parlamento ya en el año 2000¹⁶⁵ y que implicaba una composición híbrida (comunitaria y personal de los Estados miembros) así como una estrecha cooperación entre esta diplomacia común y los servicios diplomáticos nacionales. Se descartó por el Tratado Constitucional (2004) y el de Lisboa (2007) lo mantiene, la creación de lo que podríamos denominar una “diplomacia única o estrictamente europea” que tuviera la ambición de reemplazar las diplomacias nacionales¹⁶⁶.

¹⁶² *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 19 de julio de 2003 y presentado al Consejo Europeo en Roma – 18 de julio de 2003* (CONV 850/03), Bruselas, 18 de julio de 2003; *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (DO n° C 310 de 16 diciembre 2004).

¹⁶³ Sobre las propuestas y matices formuladas durante los trabajos preparatorios del Tratado Constitucional en este ámbito, *vid.* Natividad FERNÁNDEZ SOLA: “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea”, *Documento de Trabajo* núm. 46/2008, 10/11/2008, pp. 7-10 (www.realinstitutoelcano.org).

¹⁶⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europea que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 221.

¹⁶⁵ A5-0210/2000 (resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, de 5 de septiembre de 2000).

¹⁶⁶ *Id.* ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005, tomo I, pp. 117-136.

Según determina el artículo 27.3 del TUE reformado, este Servicio se pondrá en marcha por decisión del Consejo, a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión¹⁶⁷. No obstante, *la Declaración (número 15) relativa al artículo 27 del TUE* aprobada en la CIG determinó que “en cuanto se haya firmado el Tratado de Lisboa [lo que sucedió el 13 de diciembre de 2007], el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la PESC, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior”. Arrancadas y parones, como veremos enseguida, han marcado hasta hoy el proceso.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior no ha sido recibida con alegría por la unanimidad de la doctrina. Algunos critican su heterogénea composición y no le guardan ninguna fe en cuanto a que pueda convertirse en un mecanismo capaz de respaldar con eficacia la labor de quien el abandonado Tratado Constitucional (2004) llamaba Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; otros lo valoran positivamente viendo en él una “mente única” que dará a la formulación de la PESC más coherencia y visibilidad¹⁶⁸.

Tampoco los Estados miembros parecen tener de este Servicio la misma consideración. Ello explica por qué la CIG aprobó dos declaraciones, las números 13 y 14, *relativas a la PESC* en las que, aunque sea entre líneas, pueden descubrirse los recelos con los que si no todos sí al menos parte de los miembros de la Unión reciben esta nueva figura. De las dos declaraciones, una es más genérica y menos cautelosa que la otra; la declaración número 14, sin embargo, dice así:

“la Conferencia subraya que las disposiciones referentes (...) al Servicio Europeo de Acción Exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, sus

¹⁶⁷ El artículo III-296 en relación con el artículo III-300.1 del Tratado Constitucional (2004) (*loc. cit. supra* nota 180) dejaban muy claro para el lector que la decisión del Consejo que habría de concretar el Servicio Europeo de Acción Exterior necesitaría de la unanimidad. Esa claridad se ha perdido como consecuencia de los ajustes que el Tratado de Lisboa (2007) introdujo pese a mantener las esencias: así, el párrafo segundo del artículo 24 del TUE reformado determina que el Consejo Europeo y el Consejo “deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa” en cuanto a la “definición y aplicación” de la “PESC” (no dice como en el Tratado Constitucional que todas las decisiones adoptadas respecto de este capítulo...); ¿debe entenderse que la decisión en concreto a la que se refiere el artículo 27.3 del TUE reformado y en cuya virtud el Consejo debe regular “la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior” constituye una manifestación de “definición y aplicación de la PESC”; si es así, claro, dicha decisión debe adoptarse por unanimidad, pero si entendemos que la decisión sobre el Servicio Europeo tiene otro sentido y es más específica habría que tener en cuenta el artículo 16.3 del TUE reformado y la regla que en él establece: cuando el Consejo decida lo hará, salvo que los Tratados dispongan otra cosa, “por mayoría cualificada”.

¹⁶⁸ Véanse los autores y matices que respecto de ambas posiciones se mencionan por ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE: *La Europa que viene...* cit., p. 223.

relaciones con terceros países y su participación en Organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Es decir, que a fecha de hoy los Estados miembros no renuncian a nada de lo que su soberanía nacional les da en política exterior, como, ponemos por caso para traer a colación un tema tan delicado como actual, reconocer o no la legalidad conforme al Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia de la provincia serbia de Kosovo. Declaraciones de la CIG de Lisboa, éstas, que no son, creemos, sino la crónica anunciada de la complejidad de los debates y la dificultad de la decisión que habrá que tomar para concretar todas las cuestiones que la puesta en marcha de este Servicio plantea.

El Servicio Europeo de Acción Exterior no es una institución de la Unión Europea, ni una agencia ni tampoco un organismo adscrito al Consejo o a (como prefería el Parlamento Europeo) la Comisión. ¿Qué es entonces?, pues un “servicio”, un, se ha calificado entre nosotros, “servicio *sui generis*”¹⁶⁹ dependiente del Alto Representante.

En todo caso, son numerosas e importantes las interrogantes que la concreción que este Servicio exige responder. Enumeramos algunas¹⁷⁰:

- ¿debería incluir la mayor parte (por no decir todos) los servicios competentes de la Comisión o solo algunas unidades? Por ejemplo, ¿deben incluirse las Direcciones Generales de Comercio o la Dirección General de Ampliación?
- Y en cuanto a los servicios del Consejo, ¿también deberían formar parte del Servicio Europeo de Acción Exterior los de carácter puramente militar como es el caso del Estado Mayor de la Unión Europea o aquellos que, además de en el segundo pilar, tienen también un papel que jugar en el tercero, caso del Centro de Situación de la Unión Europea?
- ¿Cuántos diplomáticos de los Estados miembros tendrían en él cabida?

¹⁶⁹ Carmela PÉREZ BERNÁRDEZ: “Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea”, en F. Aldecoa, J.M. Sobrino, L.N. González, A. Pastor, J. Corner, M. Herranz y C. Pérez (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, p. 1.354.

¹⁷⁰ No son, como decimos, las únicas: *vid.* PIRIS, Jean-Claude, *El Tratado Constitucional para Europa...* cit., pp. 190-191.

- ¿Cómo delimitar las competencias entre Servicio Europeo y los órganos diplomáticos y consulares de los Estados miembros al menos en ciertos temas?
- Y, desde un enfoque más egoísta, ¿qué implicaciones tendrá la puesta en marcha de este Servicio para nuestro país?

El Consejo Europeo de diciembre de 2004, posterior a la firma del Tratado Constitucional (2004), invitó al Secretario General y Alto Representante de la PESC así como a la Comisión a preparar un informe sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior en el que se concretaran sus elementos clave, incluyendo su contenido y estructura¹⁷¹. El *Informe de situación sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior* se publicó en junio de 2005¹⁷². También el Parlamento Europeo adoptó, a finales del mes anterior, una resolución sobre el mismo¹⁷³.

Tras conocerse los resultados de los referendos de Francia y Países Bajos (mayo y junio de 2005), los trabajos al respecto se suspendieron. Una vez firmado, el 13 de diciembre de 2007 como sabemos, el Tratado de Lisboa se reanudaron los trabajos, pero el referéndum irlandés del 2008 ha incidido de nuevo negativamente en una marcha regular del proceso. El Consejo Europeo de Bruselas (10 y 11 diciembre 2009) ha invitado a la recién nombrada Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, a preparar la organización y funcionamiento del SEAE,

“con vistas a su adopción (...) antes de finales de abril de 2010”¹⁷⁴.

A tres cuestiones concretas, de las que plantea la puesta en marcha de este Servicio, nos vamos ahora a referir: la primera tiene que ver con los problemas que plantea su composición, la segunda atiende a la necesidad que puede surgir de delimitación de las respectivas competencias que en su funcionamiento deban tener Unión y Estados miembros y, en fin, la tercera sobre las implicaciones que su puesta en marcha supondrá para nuestro país.

¹⁷¹ Conclusiones de la Presidencia, puntos 71-73 (*Boletín de la Unión Europea*, 12-2004).

¹⁷² *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto dirigido al Consejo Europeo por el Secretario General y Alto Representante y la Comisión*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 9 de junio de 2005 (CAB 24 RELEX 304), 9956/05, pp. 1-12).

¹⁷³ Resolución del Parlamento Europeo sobre los aspectos institucionales del Servicio Europeo de Acción Exterior, de 26 de mayo de 2005 (DOC 117E/233).

¹⁷⁴ *Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 3 (párrafo 5).

A. Composición.

Sobre la composición del Servicio Europeo de Acción Exterior, que necesariamente debe contar con miembros procedentes de los servicios del Consejo y la Comisión así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros, se están barajando dos tesis claramente contrapuestas¹⁷⁵:

- La más restrictiva preconiza un Servicio claramente centrado en cuestiones de política exterior pura y dura, esto es, de cuestiones del segundo pilar tal y como este se contempla en el Derecho hasta hace poco vigente. Según esta perspectiva, solo los órganos que trabajan actualmente en el ámbito concreto de la PESC (incluida, sí, la PESD) integrarían el Servicio.
- La tesis más amplia, por el contrario, propugna un Servicio Europeo mucho más ambicioso, dado que incluiría todas las Direcciones generales de la Comisión que abordan la dimensión exterior de ciertas políticas comunitarias, esto es, no solo la de Relaciones Exteriores sino también las Direcciones Generales de Desarrollo, Ampliación, Ayuda Humanitaria y la Oficina de Cooperación, excluyéndose únicamente la Dirección General de Comercio; cabe señalar en este sentido que el *Informe de situación* (2005) reveló la existencia de “un consenso en que no debería incluirse la política comercial”¹⁷⁶. Por el Consejo, formarían parte del Servicio, y además de la Dirección General E y la Unidad Política, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación.

Aun entendiendo que la tesis restrictiva es más cautelosa y aún prudente en un tema que va a plantear muchos problemas, no parece coherente con la decisión que tomara el Tratado Constitucional (2004), y el de Lisboa, aunque suavizándola, ha mantenido¹⁷⁷, de dotar a la acción exterior de la Unión de mayor visibilidad, coherencia y eficacia. Más “visibilidad” en cuanto la Unión Europea y la Comunidad Europea actuales serán sustituidas por una “superestructura” única, la Unión

¹⁷⁵ De “minimalista” y “maximalista” se las califica (FERNÁNDEZ SOLA: “El Servicio Europeo...” cit., pp. 12, 13).

¹⁷⁶ *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe conjunto...* cit. (nota 172), p. 4 (apartado número 8).

¹⁷⁷ Aquél dedicó un título único, en su Parte III, (el V) al conjunto de la acción exterior de la Unión; el Tratado de Lisboa (2007) deja la PESC y la PCSD en el TUE y en el TFUE agrupo (en su Parte quinta) la dimensión exterior de diversos ámbitos materiales que se hallaban dispersos en el TCE. Esta situación, entienden F. ALDECOA LUZARRAGA y M. GUINEA LLORENTE, “supone un claro retroceso” (*La Europea que viene...* cit., p. 217).

Europa, que verá además regulada su acción exterior de modo más organizado, tanto en el TUE como en el TFUE; mayor coherencia se pretende precisamente con la creación de la figura del Alto Representante (en el Tratado Constitucional, Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en su conjunto), que será el responsable de la acción exterior tanto en el Consejo como en la Comisión, ayudado por una administración bajo sus órdenes, el Servicio Europeo de Acción Exterior; y más eficacia como consecuencia, amén de otras posibles consideraciones, de esa Unión Europea más visible y coherente. Es decir, solo una composición suficientemente amplia de este Servicio Europeo permitirá al Alto Representante ejercer con coherencia y eficacia su labor como responsable de la acción exterior en su conjunto y en sus diversas facetas de la Unión Europea.

En este sentido, cabe añadir que “la opinión mayoritaria de los Estados miembros”, y cito palabras textuales del Informe de situación (2005), se situaría en un punto intermedio entre las posiciones minimalista y maximalista a las que me he referido, lo que comportaría un Servicio Europeo de Acción Exterior formado por la DGE, la Unidad Política del Consejo y probablemente por el Estado Mayor de la Unión así como, del lado de la Comisión por su Dirección General de Relaciones exteriores; había más dudas y reticencias a incluir también el personal del Centro de Situación¹⁷⁸

En todo caso, una composición del Servicio muy amplia o amplia sin más generará a su vez problemas, que serán de diverso tipo, y a los que habrá que hacer frente. No nos resistimos a plantear en términos muy generales uno de ellos que en realidad podría dividirse en dos; sabemos que el número de funcionarios que integran los distintos servicios de la Comisión superan con mucho en número a los del Consejo, por lo que surge la interrogante de si no sería conveniente concretar el peso que cada una de estas instituciones habría de tener en el Servicio Europeo de Acción Exterior; ¿cómo, además, se seleccionarán sus integrantes?:

a) La Cámara de los Comunes del Reino Unido, en particular, ha considerado esencial que la composición de este Servicio Europeo de Acción Exterior no otorgue a la Comisión, la institución supranacional, un peso excesivo en detrimento del Consejo, la institución que representa a los Estados¹⁷⁹. Estos temores han cobrado forma en la opinión del Consejo de propiciar una determinación de la composición

¹⁷⁸ *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de servicio conjunto...* cit. (nota 190), p. 4 (apartado número 8).

¹⁷⁹ HOUSE OF COMMONS, UK Parliament (2008): *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, Third Report, 20/01/2008, Foreign Affairs Committee, párrafos 179, 182 (<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/cmfaaff.htm>).

del Servicio Europeo de Acción Exterior que deje fuera los servicios de la Comisión que se ocupan de la política comercial, aunque tengan que ver con la acción exterior de la Unión.

Por otra parte, debe precisarse el número de miembros del Servicio que habrán de proceder de los servicios diplomáticos nacionales.

Se ha sostenido recientemente, en un análisis en el que su autora da cuenta de basarse en las informaciones y confidencias que, a cambio de la discreción de declarar que en él solo se exponen meras opiniones personales, le han sido proporcionados por altos funcionarios de la Comisión, del Consejo y de la Representación Permanente de España, que una fórmula equilibrada que podría contar con el indispensable apoyo de los Estados miembros nos llevaría a “una composición inicial de 1.000 funcionarios de la Comisión, 200 del Consejo y 2000 de los Estados miembros, que con el tiempo pudiera alcanzar los 6.000 efectivos”¹⁸⁰.

b) Cómo seleccionar al personal integrante del Servicio es una más de las cerezas prendidas en este racimo. Si optamos por una tesis amplia en cuanto a su composición, la cuestión tendría que ver particularmente con los diplomáticos nacionales¹⁸¹.

Los trabajos preparatorios hasta ahora acometidos no parecen proclives a fijar con carácter previo porcentajes o cuotas nacionales: así, el Informe de Situación elaborado en el 2005 por el Alto Representante y la Comisión solo especificó la necesidad de asegurar “un equilibrio geográfico adecuado, aunque evitando que se establezca un sistema de cuotas”; y lo mismo sostiene un Informe del Consejo posterior (2008)¹⁸².

Resultará en todo caso necesario concretar cuales habrán de ser los criterios para su selección. Hay al menos dos opciones posibles:

- una pasaría por la realización de un concurso u oposición, a decidir, en cuanto a los méritos de los candidatos, por una comisión que incluyeran representantes de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

¹⁸⁰ FERNÁNDEZ SOLA: “El Servicio Europeo...”, p. 13 y nota 1 de la p. 1.

¹⁸¹ Dado que los funcionarios de la Comisión y del Consejo de los servicios correspondientes pasarían “por serlo”, si se me permite la expresión. En todo caso, también podrían estos, de decidirse así, someterse al mismo (o similar) proceso de selección utilizado respecto de los diplomáticos nacionales que hayan de incorporarse al Servicio Europeo de Acción Exterior.

¹⁸² *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe conjunto...* cit. (nota 172), p. 6 (apartado número 14); External Action Service. Contribution by Council Secretariat Officials, 2008.

- La otra fórmula que se ha manejado pasaría por la propuesta de candidatos por cada Estado (y eventualmente, si así se decidiera, del Consejo y la Comisión) y la decisión final de un órgano reducido del entorno del Alto Representante, que podría de este modo formar un Servicio de acuerdo con los méritos y competencia de los candidatos pero también de su confianza. El Informe de situación (2005) constató “un amplio acuerdo” sobre la importancia de los méritos en la selección del personal, según procedimientos “en los que el Ministro [se refiere al que el Tratado Constitucional de 2004 llamaba Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea] desempeñaría un papel primordial, que incluiría su aprobación de las decisiones finales”¹⁸³.

Parece claro que la primera opción es más rigurosa pero también más costosa y lenta. El *Informe de situación* (2005), por lo demás, da cuenta de que “la práctica totalidad” de los Estados miembros considera que el personal nacional en el Servicio Europeo debe estar compuesto “por agentes personales y no por expertos nacionales en comisión de servicios, garantizando así un estatuto único y condiciones de trabajo idénticas para toda la plantilla del Servicio Europeo de Acción Exterior”¹⁸⁴.

B. Delimitación de competencias.

Una de las decisiones que alcanzó “un amplio consenso” en el Consejo y que reflejó el *Informe de Situación* (2005) es que la red de delegaciones con la que en la actualidad cuenta la Comisión, instrumento indispensable a través del cual la Comunidad Europea ha ejercido un genuino *ius legationis*, se transformarán en “delegaciones de la Unión” y formarán parte del Servicio Europeo de Acción Exterior bajo autoridad del Alto Representante¹⁸⁵.

Por otra parte, en el mismo Informe se refleja que “la mayoría de los Estados miembros” se manifestaron a favor de la idea de que estas delegaciones “podrían asumir cometidos adicionales tales como la protección consular y los visados”¹⁸⁶. Me centraré en la primera de estas dos delicadas cuestiones, que inciden en materias tradicional y genuinamente pertenecientes a la soberanía del Estado.

¹⁸³ *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto... cit.*, p. 6 (apartado núm. 14).

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 6 (apartado núm. 13).

¹⁸⁵ *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe de situación conjunto... cit.* (nota 172), p. 5 (apartado núm. 11).

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 6 (apartado número 12).

Recordemos que el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros ejercer por medio “de sus autoridades diplomáticas y consulares” la “protección” de los nacionales de otros Estados miembros que no cuentan con representación diplomática o consular en el tercer Estado en cuestión (artículo 20 del TCE)¹⁸⁷. Sabemos también que esta “protección” que las autoridades diplomáticas o consulares pueden ofrecer a ciudadanos de la Unión que no tienen su nacionalidad no pasa en rigor de ser una mera *asistencia consular por razones humanitarias*¹⁸⁸, esto es, la atención a ciudadanos europeos que se encuentran en un Estado extranjero en el que el Estado miembro del que es nacional no cuenta con representación diplomática o consular que se halle en situación de necesidad o desgracia. En concreto, la protección ofrecida consistirá en:

- a) la asistencia en casos de fallecimiento;
- b) la asistencia en casos de accidente o enfermedad grave;
- c) la asistencia en casos de arresto o detención;
- d) la asistencia a víctimas de actos de violencia;
- e) el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad”¹⁸⁹.

¹⁸⁷ El artículo 23 del TFUE tras el Tratado de Lisboa (2007). Sobre los antecedentes que llevaron al actual artículo 20 del TCE *vid.* los comentarios del Embajador de España Fernando ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN: “Protección diplomática y consular”, en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro II (Los derechos y libertades)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 1.470 ss.

¹⁸⁸ No se trata de una *protección diplomática*, que autoriza a los Estados a presentar una reclamación formal de responsabilidad ante el gobierno de otro por haber quebrantado el Derecho internacional en la persona de uno de sus nacionales; ni tampoco, estrictamente hablando, de una *protección consular* genuina en la que por lo común el jefe de la oficina consular de un Estado reclama al órgano de otro la comisión de una violación del Derecho interno o internacional en perjuicio de uno de sus nacionales. Parece significativo, como apunté en otro lugar, el que desde la web oficial de la Unión Europea, en alguno de los documentos dedicado al tema, se advierta que ningún ciudadano europeo puede esperar de otro de los Estados miembros de los que no es nacional le preste en tales supuestos “asistencia jurídica directa” o “intervenir en procesos judiciales” (GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2008 [2^a edición], p. 589 y nota 72 de la misma). *Vid. ad ex.* además JIMÉNEZ PIERNAS, C.B.: “La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20 (1993), núm. 1, pp. 9-51; ID.: “La asistencia consular al ciudadano de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam”, en F. Mariño Menéndez (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1998, 219-242; ID.: “Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea”, en F. Mariño Menéndez (dir.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 2006, pp. 449-461; VILARIÑO PINTOS, E.: “Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22 (1995), núm. 2, pp. 417-443; ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN, F.: “Protección diplomática y consular” cit., pp. 1.481-1.482; REY ANEIROS, A.: “Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26, enero-abril 2007, pp. 24-28 y 32-37; PÉREZ BERNARDEZ, C.: “Hacia el complejo establecimiento...”, pp. 1.360 ss.

¹⁸⁹ Artículo 5.1 de la decisión 95/553, de 19 de diciembre de 1995, de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en Consejo, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (DO L 314, de 28 de diciembre de 1995). La decisión que, en virtud de su artículo 8, debía entrar en vigor “cuando todos los Estados miembros hayan notificado a la Secretaría General del Consejo la conclusión de los procedimientos exigidos por sus respectivos ordenamientos jurídicos”, lo hizo finalmente en mayo de 2002 (*Informe de la Comisión. Cuarto informe sobre la ciudadanía de la Unión [1 de mayo de 2001-31 de abril de 2004]*, Bruselas, 26 de octubre de 2004 [COM/2004/0695 final], apartado 3.4 [disponible en <http://eur->

De lo que ahora hablamos es de que la “protección consular” a la que alude el *Informe de Situación* (2005), que al menos incluiría esta asistencia consular de la práctica, pasaría a ser ejercida no por otro Estado miembro distinto del de la nacionalidad del ciudadano europeo en cuestión sino directamente por la delegación misma de la Unión Europea. No sabemos si “existe un salto cualitativo” o no¹⁹⁰ pero desde luego es otra cosa. Y habrá que concretar, además, varios aspectos:

a) Sobre todo habrá que decidir si el nuevo Servicio Europeo va a ejercer estas competencias limitándose a la práctica actual o llevándola más allá. Los Estados miembros de la Unión podrían decidir que la protección consular *strictu sensu* de sus ciudadanos se ejerciera por las delegaciones de la Unión. No parece que pudiera hacerlo con la protección diplomática: es cierto que el artículo 20 del TCE (el 23 del TFUE) permite sin más a otro Estado no miembro (y en su momento a las delegaciones de la Unión) ejercer la “protección” en general sin calificativo alguno de los ciudadanos de otros Estado miembro que carezca de representación diplomática o consular, pero también lo es que encarga de la misma no tanto al Gobierno de los Estados miembros cuanto a sus “autoridades diplomáticas o consulares”; no estamos seguros de que el Consejo pueda autorizar, de acuerdo con las bases jurídicas establecidas en los Tratados y sin una previa matización de éstos, el que las delegaciones de la Unión sean competentes para ejercer la protección diplomática de ciudadanos de los Estados miembros.

Si sus Estados miembros llegaran a la decisión de autorizar a las delegaciones de la Unión el ejercicio de una genuina protección consular, ello necesitaría por lo demás el acuerdo de los Estados terceros. En estos acuerdos podrían detallarse incluso cuestiones aún más concretas, como si el Estado tercero podría reservarse la facultad de optar o no entre la delegación de la Unión o la del Estado miembro de nacionalidad de la personas; o, en caso de arresto o detención, si bastará con notificar la misma a la delegación de la Unión para que este asista al detenido o deberá el Estado que procede a la detención hacer lo propio también, para cumplir la obligación que tiene en virtud del artículo 36 del Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 1963, con el Estado miembro de nacionalidad del arrestado o detenido (...).

lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?]). Para un comentario sobre cada uno de estos supuestos, ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN: “Protección diplomática y consular” cit., pp. 1.484 ss.

¹⁹⁰ La expresión entrecomillada es de Carmela PÉREZ BERNARDEZ: “Hacia el complejo establecimiento...” cit., p. 1.364.

Téngase en cuenta también que en la práctica vigente la protección por un Estado miembro de ciudadanos europeos que no son sus nacionales solo es posible si este último Estado no cuenta con representación diplomática o consular en el Estado de sede¹⁹¹. En el marco de este Servicio Europeo de Acción Exterior podría decidirse otra cosa: argumentos hay que lo aconsejan, pues no puede olvidarse que algunos Estados miembros, por su pasado colonial, idioma común o relaciones políticas, económicas y culturales particularmente intensas con el tercer Estado pueden disponer de una situación ventajosa sobre otros Estados miembros que también cuenten en aquél con representación diplomática o consular; ¿por qué no permitir que sea el Estado miembro que asegure una mejor protección al ciudadano europeo el que se ocupe¹⁹² o que lo haga la delegación de la Unión aunque el Estado de nacionalidad del ciudadano europeo protegido cuente con representación diplomática consular?

b) Habría además, claro, que atender a otras cuestiones que reglamenten con mayor detalle la necesaria cooperación que debe darse entre las delegaciones de la Unión Europea y las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros en un mismo país o aún zona. En el *Informe de Situación* (2005), por ejemplo, se considera que es conveniente establecer “disposiciones prácticas” que regulen:

“el intercambio de información entre el Servicio Europeo y los servicios diplomáticos nacionales en la sede y en terceros países”;

y para que “los jefes de las delegaciones de la Unión presidan todas las reuniones de los jefes de misión de los Estados miembros en terceros países”¹⁹³.

En todo caso, queda muy claro de las declaraciones 13 y 14 de la Conferencia que adoptó el Tratado de Lisboa (2007) que estas cuestiones serán objeto de debates muy serios y nada fáciles de desembocar en avances “revolucionarios” en este ámbito.

C. Implicaciones para España.

¹⁹¹ Decisión 95/553 cit. (nota 189), artículo 1.

¹⁹² El embajador español ALVARGONÁLEZ SANMARTÍN, comentando las disposiciones del Tratado Constitucional (2004) en este punto mencionaba un ejemplo concreto: “puede suceder (...) que en una determinada población exista un consulado bien establecido de un Estado miembro, que podría directamente ayudar allí a un ciudadano en apuros nacional de otro Estado miembro, y que la capital en donde está radicada la Embajada de la nacionalidad de dicho ciudadano se encuentre operativamente muy distante” (“Protección diplomática y consular”, p. 1.487).

¹⁹³ *Servicio Europeo de Acción Exterior. Informe conjunto...* cit. (nota 172), p. 12 (apartado número 20).

La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior puede llevar a reflexionar, *utilitatis causa* y por consideraciones económicas, sobre la eventual supresión o reducción de personal de embajadas o consulados allí donde hubiere una delegación de la Unión Europea.

En un documento reciente, en el que se efectúa una propuesta estratégica para que nuestro país esté entre los grandes, el Real Instituto Elcano demostraba, manejando “datos empíricos ‘objetivos’” sobre nuestra posición económica actual y sobre otros factores (políticos y sociales), que “en la actualidad España se encuentra entre los 10-12 países más importantes del mundo” y proponía aprovechar la presente crisis económica y financiera internacional (“haciendo de la necesidad virtud”) para reforzar nuestra posición entre los Estados más influyentes del planeta. Para lograrlo, es decir, para conseguir insertar a España de forma estable en el nuevo orden internacional en un lugar que le permita desplegar todo su potencial como actor global, el Real Instituto Elcano consideraba que, además de llevar a cabo las reformas estructurales necesarias a nivel interno, nuestro país debe dotarse:

“de mayor claridad estratégica y [dotar]de mayor fortaleza y efectividad a nuestra acción exterior”¹⁹⁴.

Por otra parte y unos meses antes, el Presidente del Gobierno anunciaba las grandes líneas de su política exterior para este su segundo mandato. En su intervención, afirmó que:

“hoy el mundo necesita a una Europa más fuerte: (...) esa Europa capaz de tomar decisiones con eficacia y de pesar en el mundo (...)”¹⁹⁵.

Con estos presupuestos, parece lógico pensar que la posición española sea la de contar con una participación en el Servicio Europeo Acción Exterior de peso y del nivel más alto posible. Y de ser así, parece razonable considerar el que deberían incrementarse, sobre la actual situación, los efectivos y medios de los servicios españoles de acción exterior hasta alcanzar, o al menos acercarse en lo posible, a

¹⁹⁴ *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global*, 31/03/2009, pp. 3-6, 19 (www.realinstitutoelcano.org).

¹⁹⁵ RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L.: “En interés de España: una política exterior comprometida”, texto de la conferencia pronunciada por el Presidente del Gobierno en el Museo del Prado el 16 de junio de 2008, acto organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración de CIDOB, FRIDE, ICEI e INCIPE, *ARI* núm. 55, julio de 2008, p. 8.

los que tienen otros Estados miembros de peso análogo y similares intereses a los nuestros en estos temas.

Y si todas estos razonamientos no son equivocados, parece también inevitable el que deba incrementarse (repárese que hablamos de nuevo y únicamente de incrementar, luego concedemos y de buen grado que ya la hay) la preparación de nuestros futuros diplomáticos y cónsules en los asuntos propios de la Unión Europea y su Ordenamiento jurídico, muy en particular de los que posean una clara dimensión exterior. En esa labor, la Escuela Diplomática resulta, sin duda, imprescindible.

La Presidencia española del Consejo será una fecha muy ajustada para acometer un diseño global de este servicio, de funcionamiento complejo, pero sí que deberían hacerse ya algunos preparativos si no queremos demorar demasiado la cuestión.

Desde otro punto de vista, menos "institucional" pero que puede servirnos para rematar la idea de que con la figura del Alto Representante, como *factotum* de la PESC y a la cabeza de un SEAE, se refuerza la idea de la "visibilidad" de la Unión Europea como actor de las relaciones internacionales¹⁹⁶. Si "mecanismos" como el comentado estuviesen ya en marcha qué duda cabe que cuestiones claves en el ámbito de la PESC y aún de la PCSD que la Presidencia española tendrá que afrontar (el Mediterráneo, la política de inmigración, las prisas de Islandia por entrar en el club, la seguridad y defensa del futuro, la cooperación estructurada permanente o, más concretamente, la Conferencia del TNP)¹⁹⁷ podrían gestionarse mejor, con mayor agilidad y eficacia.

¹⁹⁶ Vid. en este sentido Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA: "Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa", en José Martín y Pérez de Nanclares (Coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales e Iustel, Madrid, 2008, pp. 349-360 (pp. 358 ss.).

¹⁹⁷ Vid. sobre éstas MARTÍN, Ivan: "Las prioridades de la Presidencia española en el Mediterráneo: ser y deber ser", *ARI* núm. 166/2009, 09/12/2009, pp. 1-8 (www.realinstitutoelcano.org); NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: "España en el Mediterráneo: una agenda recuperada ¿a tiempo?", *ARI* núm. 70, diciembre de 2009, pp. 9-12; GONZÁLEZ ENRIQUEZ, C. y SORROZA BLANCO, A.: "¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia española de 2010", *Documento de Trabajo* 57/2009, 05/10/2009, pp. 1-24 (www.realinstitutoelcano.org); GRANELL, Francesc: "El proceso de ingreso de Islandia a la UE como reto para la Presidencia española", *ARI* núm. 70, diciembre 2009, pp. 4-8; Borja LASHERAS, Enrique AYALA, Jean-Pierre MAULNY, Fabio LIBERTI, Cristos KATSIOLIS, y Sven BISCOP: "Una agenda futura para la política Europea de Seguridad y Defensa", *Documento de Trabajo* 38/2009, pp. 1-51 (<http://www.falternativas.org>); Xira RUIZ CAMPILLO y Francisco S. BARROSO CORTÉS: "La cooperación estructurada permanente: propuestas para España", *Documento de Trabajo* 37/2009, pp. 1-85 (<http://www.falternativas.org>); Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS y Cristina CHURRUCA MUGURUZA: "Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010", *Documento de Trabajo* 41/2009, pp. 1-61 (Este documento se sometió a discusión en el seminario organizado por la Fundación Alternativas y la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, el 22 de junio 2009, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional [CESEDEN], Madrid) (www.falternativas.org); MARRERO ROCHA, I.: "La Presidencia española de la Unión Europea ante la Conferencia de examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010", *Documento de*

7. CONSIDERACIONES FINALES

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009) ha supuesto un soplo de aire fresco en una Unión Europea que parecía incapaz de salir del estancamiento al que algunos de sus Estados miembros la habían condenado en los meses (años, incluso) previos, con el riesgo de que la debilidad y la falta de consenso se hiciera presente más de lo debido.

Es difícil cerrar de manera definitiva un estudio sobre las consecuencias institucionales más relevantes que la puesta en marcha del Tratado de Lisboa supondrá en un momento como el actual, con varios frentes abiertos y una pluralidad de decisiones pendientes de tomar, pero el documento que ahora cerramos da cuenta, creemos, de las novedades que el Tratado supone y de los problemas que, casi con toda probabilidad, pronto emergerán y en cuya solución los Estados deberán poner todo su empeño.

Nuevos tiempos, pues, para la Unión Europea, pero también y sobre todo, nuevas herramientas institucionales y mecanismos de funcionamiento del sistema con los que poder afrontar los nuevos desafíos. El análisis en profundidad de la mayoría de ellos han encontrado el hueco que merecían en las páginas anteriores, pero si hubiéramos de destacar en estas reflexiones finales algunos por encima de las demás, serían tres los elegidos:

A) En primer lugar, el sistema institucional va a sufrir cambios nada desdeñables bajo el nuevo marco jurídico en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Aunque no podamos calificar al Tratado de Lisboa como revolucionario en este sentido, pues sigue en buena medida la estela del sistema vigente hasta hace escasos días, sí es cierto que los cambios introducidos parecen probar, para descontento de los europeístas más convencidos, que los líderes de la Unión han preferido, en la resolución de la tradicional dicotomía intergubernamentalización-comunitarización, decantarse por la primera. Así lo demuestran los cambios que sufrirá el Consejo Europeo, claramente beneficiado en sus prerrogativas por el

Tratado de Lisboa, y el debilitamiento que se observa en el papel de la Comisión (Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).

B) En segundo lugar, los Parlamentos nacionales logran la aspiración que llevan años defendiendo: el incremento de su posibilidad de participar, aunque sea indirectamente, en el proceso legislativo (observancia del respeto del principio de subsidiariedad) y en otros aspectos del funcionamiento de la Unión, aunque equivale por un lado a una implicación más directa de los ciudadanos nacionales, de los que no en vano son su máxima expresión, ha supuesto también, en la línea de lo que indicábamos en el párrafo anterior, un sacrificio que beneficia, una vez más, a la intergubernamentalidad.

C) Podríamos reseñar, en tercer y último lugar, el paso (tímido, sí, pero paso al fin y al cabo) que el Tratado supone para la visibilidad de la Unión Europea de puertas afuera y que espera empezar a colmar las expectativas de consecución de una Unión más cercana a sus ciudadanos, con mayor presencia en terceros Estados y que vea incrementada su consideración de actor en las relaciones internacionales. Si la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad será la cabeza visible de esta vía que ahora se refuerza, el Servicio Europeo de Acción Exterior puede considerarse el instrumento que lo hará posible.

Sólo queda ahora esperar y permanecer atento, pues son muchas las fichas que deben comenzar a moverse. Los primeros pasos se han dado, y tanto el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, han comenzado a desempeñar sus funciones con el empeño debido y apoyados por un amplio despliegue informativo, que ha permitido al ciudadano medio europeo ser consciente de que Europa *se mueve*. Parece que quiere además afianzarse en el panorama internacional con la mayor rapidez posible y, de hecho, el último Consejo Europeo, celebrado pocos días antes de que estas líneas se escribieran (10 y 11 de diciembre de 2009), encargaba de manera especial la *rápida* presentación de una propuesta sobre la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior con vistas a su adopción antes de finales de abril de 2010.

Incrementar la presencia europea en la escena internacional es también uno de los objetivos que, según comparecencia del Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, ante el Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2009, perseguirá la Presidencia española, que también impulsará (en palabras del

propio Presidente en esa sede y como se puede leer en la web www.la-moncloa.es) el despliegue del Tratado de Lisboa, la recuperación de la economía europea y la mejora de los derechos y libertades de los europeos a través de las políticas de la Unión.

Como se afirmaba en las últimas Conclusiones del Consejo Europeo que mencionábamos líneas atrás, “el nuevo Tratado de Lisboa permitirá a la Unión concentrarse plenamente en hacer frente a los nuevos desafíos”. Finalizada la época de la construcción teórica ha llegado el momento de pasar a la acción y permitir que el Tratado se convierta en una realidad que consolide y perfeccione la Unión Europea.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M.: *La Europea que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005, tomo I, pp. 117-136.

ALVAREZ CONDE, E.: "La personalidad jurídica de la Unión Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 125-145.

ALVARGONZÁLEZ SANMARTIN, F.: "Protección diplomática y consular", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro II (Los derechos y libertades)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 1.467-1.490.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: "El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 205-225.

ARROYO LARA, E.: "Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de Organizaciones internacionales", *Revista de Instituciones Europeas (hoy Revista de Derecho Comunitario Europeo)*, 1986, numero 2, pp. 413-432.

AAVV: *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*, Centre for European Policy Studies, Egmont The Royal Institute for International Relations, Centre for European Reform, Bruselas, 2007.

BLÁZQUEZ PEINADO, M^a. D.: "Consejo, Consejo Europeo y Comisión en el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 29, enero-abril 2008, pp. 165-192.

CALONGE VELÁZQUEZ, A. y TOMÁS ROLDÁN, M^a del R.: "Los actos de ejecución en la Constitución Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 371-402.

CEBADA ROMERO, A.: "Naturaleza jurídica de la UE: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 14, enero-abril 2003, pp. 281- 304.

CERVELL HORTAL, M^a.J.: "Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 251-265.

DE MIGUEL BÁRCENA, Josu: *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: "La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea", en en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 761-797.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: "El sistema competencial de la UE en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea", *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 203-264.

DIEZ-PICAZO, L. M^a.: *La naturaleza de la Unión Europea*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009.

ID.: "La naturaleza de la Unión Europea", en J.M^a Beneyto (Director): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo I: Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión. Naturaleza, valores, principios y competencias*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp.343-403.

DOUGAN, M.: "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers", *European Law Review*, número 28, 2003, pp. 763.

FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: "Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa", en José Martín y Pérez de Nanclares (Coordinador): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales e Iustel, Madrid, 2008, pp. 349-360.

FERNÁNDEZ SOLA, N.: "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 11, enero-abril 2002, pp. 85-112.

ID.: "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea", *Documento de Trabajo* núm. 46/2008, 10/11/2008, pp. 1-22 (www.realinstitutoelcano.org).

FONT DE MORA SÁINZ, P.: « El Consejo de Ministros de la Unión Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directores), *Comentarios a la Constitución Española. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 893-930.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "La reforma de las Instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, septiembre-diciembre 2003, pp. 897-941.

ID.: "El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, XX (2004), pp. 111-172.

ID.: "La nueva regla de la mayoría cualificada y sus paliativos temporales", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis*

institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007), AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 241-250.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: "El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión", en C.R. Fernández Liesa y C.M. Díaz Barrado (directores) y M.A. Alcoceba Gallego y A. Manero Salvador (coordinadoras), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria"-Dykinson, Madrid, 2009, pp. 165-190.

ID.: *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2008 (2^a edición) (pp. 587 ss.).

HERRERO DE LA FUENTE, A.: "Algunas consideraciones sobre la PESC de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa", en A.M^a. Badia Martí, A. Pigrau Solé y A. Olesti Rayo (Coords.): *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, volumen II (La Unión Europea ante los retos de nuestros tiempo)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 975-1001.

JANER TORRENS, J.D.: "La nueva decisión 1999/468 sobre la Comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 7, 2000, pp. 157-170

JIMÉNEZ PIERNAS, C.B.: "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20 (1993), núm. 1, pp. 9-51.

ID.: "La asistencia consular al ciudadano de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam", en F. Mariño Menéndez (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1998, 219-242.

ID.: "Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea", en F. Mariño Menéndez (dir.), *Derecho Internacional y Tratado*

Constitucional Europeo, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 2006, pp. 449-461;

LANGDAL, F. : « The priorities of the Swedish EU Presidency », *ARI* 133/2009, 18/09/2009, pp. 1-10 (<http://realinstitutoelcano.org>).

También en soporte papel y traducido al español: "Las prioridades de la Presidencia sueca de la Unión Europea", *ARI* núm. 70, diciembre de 2009, pp. 13-19.

LENAERTS, K. y VERHOEVEN, A.: "Towards a legal framework for executive rule-making in the EU?: The contribution of the new Comitology Decision", *Common Market Law Review*, volumen 37, número 3, 2000, pp. 645-686

LINDE PANIAGUA, E.: "El Consejo de Ministros de la Unión Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 851-891.

MANGAS MARTÍN, A.: "Las instituciones: planteamiento general", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I* cit., pp. 575-614.

ID.: "El escoramiento intergubernamental de la Unión", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 227-239.

MARQUARDT, S.: "la conclusion des accords internationaux dans le cadre de l'article 24 du Traité sur l'Union Européenne" en V. Kronenberger (Director), *L' Union Européenne et l'ordre juridique international: discorde ou harmonie*, TMC Asser Instituut, La Haya, 2001, pp. 333-349.

ID.: "La capacité de l'Union Européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale", en G. de Kerchove y A. Weyembergeh (Directores), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union Européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études Européennes, 2003, pp. 179-194.

MARTÍN MARTÍNEZ, M. y LIROLA DELGADO, I.: "Sobre la acción exterior de la Unión Europea. Pensando en el futuro ante la incertidumbre constitucional", en F. Aldecoa, J.M. Sobrino, L.N. González, A. Pastor, J. Corner, M. Herranz y C. Pérez (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, pp. 1301-1315.

MATHIESON, D.: "The spectre of Europe", *ARI* 137/2009, 1/10/2009 (www.realinstitutoelcano.org).

MATTERA, A.: "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' », *Révue de Droit de l'Union Européenne*, 2003, núm. 1, pp. 5-12.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: "¿El ocaso de la 'Comitología'?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 13, 2002, pp. 895-923

PALOMARES AMAT, M.: "Fundamentos jurídicos y procedimientos institucionales para la participación de los Parlamentos regionales en la Unión Europea", en F. Aldecoa, J.M. Sobrino, L.N. González, A. Pastor, J. Corner, M. Herranz y C. Pérez (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, pp. 385-412.

PASTOR PALOMAR, A. y CANO LINARES, A.: "La Comisión Europea", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 931-955.

PECH, Laurent: "Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens: obligatoire ou coutumier?", *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, octubre 2008, pp. 1-9.

PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: *Las relaciones de la unión Europea con Organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003.

PÉREZ BERNÁRDEZ, C.: "Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea", en F. Aldecoa, J.M. Sobrino, L.N. González, A. Pastor, J. Corner, M. Herranz y C. Pérez (coordinadores), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, pp. 1.339-1.366 (estudio publicado anteriormente en C. Pérez Bernárdez [editora], *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 57-114).

PETSCHEN, S.: *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Plaza y Valdés, Madrid, 2005.

ID.: "El mandato para el Tratado de Reforma: la consolidación definitiva de la Europa del *establishment* político de los Estados", *ARI*, Real Instituto Elcano, núm 99, 2007, (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/>)

PIRIS, J.-C.: *El Tratado Constitucional para Europa. Un análisis jurídico*, traducción al español de F.J. Muñoz Martín y María Valdivieso Blanco, Cátedra Internacional OMC/Integración regional y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006.

PRIETO GUTIÉRREZ, G.: "Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales", en *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 799-821.

REAL INSTITUTO ELCANO: *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global*, 31/03/2009, pp. 1-19 (www.realinstitutoelcano.org).

REY ANEIROS, A.: "Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea", *RDCE*, 26, enero-abril 2007, pp. 9-43.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; POWELL, C. T. Y TORREBLANCA, J. I. (coords): *Sobre la crisis constitucional profundizando en la integración europea. Cuatro propuestas, Informe del Real Instituto Elcano*, núm. 9, junio 2007 (<http://www.realinstitutoelcano.org/>)

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L.: "En interés de España: una política exterior comprometida", texto de la conferencia pronunciada por el Presidente del Gobierno en el Museo del Prado el 16 de junio de 2008, acto organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración de CIDOB, FRIDE, ICEI e INCIPE, *ARI* núm. 55, julio de 2008, pp. 4-12.

SÁNCHEZ NAVARRO, A.: "El Consejo Europeo", en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (directs.), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 823-849.

SELLARÉS SERRA, J.: "El EURATOM subsiste, invisible e incompatible con el tinglado comunitario", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 319-330.

SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La personalidad jurídica de la UE", en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida... cit.*, pp. 333-341.

VILARIÑO PINTOS, E.: "Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1995, núm. 2, pp. 417-443.

Documentos de Trabajo Opex

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española.** Propuestas para Perú y México. Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.

8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.

9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.

10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.

11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.

13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.

14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.

15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimarães.

16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.

17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.

- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español.** Alternativas a legislar. Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porrás Gómez.

35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.

36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozábal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.

37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.

38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.

39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.

40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López , José María García Álvarez-Coque.

41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruza Muguruza , Beatriz Pérez de las Heras.

42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.

43/2009. **Realidades y espejismos del "Socialismo del siglo XXI" en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.

44/2009. **La presidencia española de la Unión Europea ante la conferencia de examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.