

- **ARACELI MANGAS MARTÍN<sup>1</sup>**. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Salamanca

## ¿A DÓNDE NOS LLEVA EL TRATADO DE LISBOA?

### DIALÉCTICA ENTRE LO EUROPEÍSTA Y LO INTERGUBERNAMENTAL

#### 1. Reformas de los Tratados

En toda reforma de los Tratados de la Unión Europea hay una combinación de novedades intergubernamentales con elementos de una mayor europeización, con preponderancia de unos u otros. En general, hasta ahora en casi todas las reformas —con posible excepción del Tratado de Niza— y, desde luego, hasta la de Maastricht, de forma clara había una amplio balance a favor de la mayor presencia de los intereses europeos frente a los intereses nacionales.

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



**A. Mangas** durante su conferencia.

En la importante reforma de Lisboa también hay avances y retrocesos pero conviene precisar que la intergubernamentalización del sistema institucional es un aspecto sobresaliente pero no el único, ya que la mayor democratización y eficacia del mismo (más materias a decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el PE) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la Unión Europea.

Por otra parte, aunque resulta evidente el ascenso del control intergubernamental en el conjunto de la reforma de Lisboa, no significa que algunas modificaciones no tengan contraprestaciones de una mayor europeización. A veces los cambios en las instituciones más formalmente intergubernamentales (como el Consejo Europeo) reúnen dosis relevantes de institucionalización europeísta y las más integradoras (como la Comisión) tienen sesgos claramente intergubernamentales.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto de investigación financiado por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León (Grupo de Excelencia, Gr. 247, 2008-2010).

CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

#### Colaboradores:



## FUNDAMENTOS DE LA MAYOR INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN DE LA UE

### 2. En las definiciones básicas

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

Y añade algo obvio en el art. 4: que, además de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros (idea procedente de Maastricht) y las funciones esenciales de éstos (aportado por el fracasado Tratado constitucional), la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad de cada Estado (añadido por Lisboa), cualesquiera que sean los avances en política común de seguridad y defensa y de solidaridad. La política exterior de seguridad y defensa mantendrá su especificidad y complejidad con pleno control intergubernamental.

En fin, la Unión Europea sigue siendo una organización internacional singular y única, y permanecerá como un sujeto de derecho internacional de carácter no estatal.

### 3. La revisión futura de los Tratados y la posibilidad de renacionalizar competencias

El imparable reforzamiento de los Estados se cobra la posibilidad de hacer revisiones devolviendo competencias a los Estados, algo que ningún Tratado comunitario admitió en el pasado. El principio de progresividad, junto con la afirmación de los Tratados por el mantenimiento del “acervo comunitario” como un objetivo esencial de la Unión, impedía plantear la renacionalización de competencias atribuidas a las Instituciones (art. 2 del TUE aprobado en Maastricht).

Aquella exigencia sobre el acervo desapareció en el Tratado de Lisboa y, por el contrario, se añade en el nuevo TUE que los proyectos de revisión podrán estar encaminados a incrementar o reducir las competencias atribuidas (art. 48.2 TUE) y se refuerza, si cabe, con un nuevo reconocimiento de derecho de los Estados a “modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados” (Declaración 18 sobre la delimitación de las competencias, anexa al TFUE).

Las reminiscencias que quedan sobre el carácter *evolutivo* y la idea de avanzar están en el preámbulo de los dos Tratados (TUE y TFUE) y en el art. 1 del TUE: se conserva la idea política de “una unión cada vez más estrecha”.

No era absolutamente imposible un no retorno concreto pero no se contemplaba en el derecho formal. Es cierto que hasta ahora el derecho internacional no impedía a los Estados en una reforma recobrar el ejercicio de concretas competencias atribuidas; pero no ha sido estética esta concesión formal. Claro que el terreno a esta desconfianza ya lo abonó la fallida Constitución europea al querer encapsular y congelar el proceso haciendo desaparecer de su texto toda mención al acervo y a su evolución, desechando el *incrementalismo* típico del proceso integrador.

La posibilidad de reducir competencias es una novedad añadida por el Tratado de Lisboa de carácter negativo. Se abre una indeterminación preocupante sobre la atribución de competencias con la opción a la renacionalización de competencias, satisfaciendo así la actitud desconfiada de varios Estados, como el Reino Unido y algunos Estados recién adheridos (Polonia, Chequia...).

---

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



ARACELI MANGAS

De todos modos, tras la gran ampliación en 2004 y 2007 no se quiere ni es posible ya mucha más evolución en la UE de veintisiete Estados: lo reconoce el Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2007 cuando advierte que las reformas institucionales de este Tratado de Lisboa tienen vocación de durar en el tiempo<sup>2</sup>.

#### 4. El impacto de la formalización del Consejo Europeo como institución

El reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone un reforzamiento de los Estados en el seno institucional por el hecho de que sus competencias alcanzan un cierto poder normativo y por disponer de una presidencia estable con impacto en las relaciones con la Comisión y en la actividad del Consejo. Naturalmente, en compensación a su poder político y normativo, tendrá responsabilidad judicial y se podrán recurrir sus actos jurídicos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como ha señalado Paz Andrés, "el Consejo europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la Unión Europea y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo"<sup>3</sup>.

En efecto, el Consejo Europeo, junto a su presidencia permanente, puede iniciar una nueva dinámica de una presencia todavía mayor de los Estados; la presidencia le hará más ágil y omnipresente en el día a día. Aunque el Consejo Europeo no tiene, en modo alguno, la iniciativa legislativa ni el poder legislativo, una presidencia permanente de la institución formada por los jefes de estado o de gobierno, que tiene de facto el timón de la Unión, le permitirá desarrollar una labor de iniciativa política e impulso con cierta proximidad a una tarea de política legislativa. El hecho de que el Presidente del Consejo Europeo no tenga derecho de voto y no tenga relevantes poderes efectivos concretos puede verse como una acusada debilidad de esta figura, si bien no debe entenderse de ese modo<sup>4</sup>. No es un presidente ejecutivo ni éste era el perfil querido por los Estados<sup>5</sup>. Es una figura muy ambigua, difícil de definir su rol sobre modelos propios de los sistemas políticos nacionales.

Ahora bien, la presidencia permanente del Consejo Europeo tiene también una lectura positiva: revela una mayor y constante implicación del Consejo Europeo en los asuntos europeos desde una perspectiva más "europea" y menos nacional. Las decisiones del Consejo Europeo y sus sesiones se prepararán en el día a día por su presidencia (también, pero en escasa medida, por el Consejo de Asuntos Generales y la Comisión) lo que significa, en expresión de J.P. Jacqué, una "bruselización" de la institución en detrimento de los "sherpas" nacionales y, por tanto, situará los trabajos del Consejo Europeo en una óptica "comunitaria"<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Como he señalado "No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su *evolución*. La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos. Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político ni es importante ni es alcanzable" ("El incierto futuro de la Unión", Estudio preliminar, *Tratado de la Unión Europea, tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, 13ª ed., Madrid, 2007, p.31).

<sup>3</sup> ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P.: "El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?", en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2003, p. 165; en un trabajo posterior mantiene la idea del sesgo intergubernamental del conjunto de las reformas institucionales, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P.: "El Tratado de Lisboa: entre el rescate de la sustancia y la consagración de la desconfianza", en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, (C. Fernández Liesa y C. Díaz Barrado, dirs.), Dykinson, Madrid, 2008, p. 37.

<sup>4</sup> DOUGAN, M.: "The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts", *CMLRev.*, 45, 2008-3, p.628.

<sup>5</sup> DELORS, J.: "Le Président stable du Conseil européen: oui à un chairman, non à un executive president", *RDUE*, 2009, nº 3, pp. 381-384.

<sup>6</sup> JACQUÉ, J.P.: "Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière", *RTDeur* 44 (39, 2008, p. 456. En sentido parecido se ha dicho que "como consecuencia de su subida al carro de las Instituciones, el Consejo Europeo, órgano en el pasado intergubernamental, se ha en cierta medida al menos comunitarizado" (GUTIERREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, MªJ.: "El Tratado de Lisboa y las Instituciones (no jurisdiccionales de la Unión)", en *El Tratado de Lisboa. Análisis...*, op. cit. p. 173.

CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



La presidencia estable puede estar en el origen de una nueva dinámica institucional<sup>7</sup>, aunque también puede suscitar dudas sobre su legitimidad democrática. Entre la doctrina se ha criticado que la única legitimidad de que gozará le viene del Consejo Europeo mismo y hubiera sido preferible que fuera responsable ante el Parlamento Europeo (y que fuera nombrado con su aprobación o con la de la población mediante elecciones directas, pero se descartó)<sup>8</sup>. También I. Pernice defendió que el Presidente del Consejo Europeo debía haber sido directamente el de la Comisión, además de defender que debía haber sido elegido por el Parlamento Europeo y presentado por el Consejo Europeo<sup>9</sup>. Lo cierto es que el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que dar cuenta o explicación al Parlamento Europeo del nombramiento; ni la actividad del Presidente se somete a control del PE, si bien al término de cada reunión del Consejo Europeo le presenta un informe. Pero su Presidente no tendrá legitimidad democrática ni asumirá responsabilidad política directa y personal ante el Parlamento Europeo.

Aunque el Tratado limita la relación entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo a las citadas sesiones informativas del Presidente del Consejo Europeo tras cada sesión formal, parece que esa ínfima relación con el Parlamento Europeo no va ser aceptada por éste, máxime si se compara con la ampliación de relaciones con la Comisión en el Reglamento interno del Consejo Europeo.

El Parlamento ya ha manifestado su intención de negociar y acordar un marco de relaciones con el Consejo Europeo con pretensiones de asistir a la totalidad de sus reuniones y de control político de sus actos normativos, siguiendo su línea de mayor protagonismo e influencia interinstitucional<sup>10</sup>. El Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al Parlamento Europeo como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del Parlamento Europeo a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes ejecutivos del Consejo Europeo. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento.

Un aspecto relevante de la nueva dinámica de relaciones es la estrecha relación entre los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión. Está sucediendo de facto y el Reglamento interno del Consejo Europeo<sup>11</sup> exige un buen entendimiento con diversos encuentros institucionalizados y relaciones muy estrechas entre ambos Presidentes; sin duda, se persigue desterrar todos los malos augurios de una eventual mala *química* entre ambos Presidentes con la que se especuló en años pasados<sup>12</sup> y se confirma lo que algunos ya veníamos intuyendo en los últimos tiempos sobre un *támden* imprescindible. En efecto, esa Comisión multitudinaria, que no verá previsiblemente reducido su número posiblemente ni tan siquiera en 2014, puede verse tentada a disputar poder a su propio Presidente; y éste buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad en el Colegio de la Comisión y lograr nuevas estrategias al margen de las diatribas de un colegio de casi una treintena de comisarios.

<sup>7</sup> BLAVOUKOS, S; BOURANTONIS, D. Y PAGOULATOS, G.: "A President for the European Union: A New Actor in Town?", *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, num. 2, p. 232 y ss

<sup>8</sup> DOUGAN, M: "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?", *European Law Review* 2003 28, p. 775; .

<sup>9</sup> PERNICE, I.: "Multilevel Constitutionalism in the European Union", *European Law Review* 2002, v. 27, n. 4, pp. 528 ss. También fue la posición de un miembro de la Convención (CONV 709/03, anexo, pp. 12.

<sup>10</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre un acuerdo marco revisado entre el Parlamento europeo y la Comisión para la próxima legislatura, P7\_TA(2010) 0009.

<sup>11</sup> Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno, DO L 315 de 2 de diciembre de 2009.

<sup>12</sup> Entre otros, 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 cœur du 'projet européen' ", *RDUE* 2003-1, p. 7. También J. KOKOTT y A. RÜTH expresaron temor de que pudiera haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante ("The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?", *CML Rev.* 2003, p. 1337); SIEBERSON, S.: "The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's Democracy deficit", *Columbia Journal of European Law*, vol. 14, 2008-3, p. 457.

**CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.**

Colaboradores:



ARACELI MANGAS

Seguramente esta es la opción que acarician los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un tándem que sea el bimotor de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos ni verse condicionados por posiciones colegiadas.

La concertación entre ambos permitiría una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros internacionales. Luego, ya se ocupará el presidente de la Comisión de conseguir la voluntad del Colegio y sumarse al dinamismo del Presidente del Consejo Europeo. Más allá de la disyuntiva o incluso de una conjunción equilibrada de elementos de coordinación y liderazgo en la presidencia del Consejo Europeo, podemos asistir a una nueva dinámica institucional, a una nueva forma de gobierno europeo basada en el tándem de las dos presidencias de los dos ejecutivos de la UE, el comunitario y el intergubernamental.

Estas reflexiones no deben llevar a creer que una presidencia estable haya sido una mala decisión. Es la consecuencia irremediable de la gran ampliación a doce nuevos Estados y del consiguiente peso cada vez mayor de los Estados. La presidencia estable tiene que preparar las posiciones de los veintisiete (o la treintena...) jefes de Estado o de Gobierno, impulsar acciones, darles continuidad, facilitar la cohesión y el logro de consensos en su seno. Pero pudo ser más adecuada a la democracia representativa que proclama el nuevo Tratado de Lisboa (art. 10 TUE) si hubiera tenido una mayor legitimidad de origen y mayor responsabilidad democrática. La primera la tienen incuestionablemente los miembros del Consejo Europeo pero no su presidencia; la segunda, por razones obvias ellos no pueden asumir responsabilidad parlamentaria europea, por lo que al menos a su presidente se le debió haber conectado con el Parlamento Europeo para ratificar su nombramiento y exigirle responsabilidad de alguna forma (por ejemplo, la reprobación).

En todo caso, se percibe un Consejo Europeo potencialmente fuerte (después, todo dependerá de la voluntad política de sus miembros de poner su poder al servicio del interés general o de los intereses nacionales), más influencia intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo en la Unión, con anterioridad básica y exclusivamente encarnado por la Comisión.

## 5. El impacto sobre la Comisión

Las reformas que hubieran podido afectar positivamente a la Comisión, como la reducción de Comisarios para poner fin a su intergubernamentalización, quedarán congeladas hasta 2014. Mientras tanto, como sucede desde 2004, seguirá habiendo un Comisario por Estado miembro: fuerte influencia de los gobiernos sobre la Comisión y disminución de su legitimidad e independencia. Por su composición emula al Consejo<sup>13</sup> y por su escasa autoridad, desde hace una decena de años, seguirá pareciéndose más a un secretariado internacional.

Por otra parte, y a mayores, la creación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, no del todo nueva, pero que acumula el cargo de Vicepresidente de la Comisión y de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sujeto a las instrucciones de los gobiernos y del Consejo Europeo, rompe la colegialidad e independencia de la Comisión. El Alto Representante supone otro notable refuerzo intergubernamental. Por su nombramiento y dependencia del Consejo Europeo, así como por sus competencias es otro factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental. Se incrusta por primera vez un elemento claramente intergubernamental en el seno del colegio mismo de la Comisión.

Habrà que observar la nueva dinámica ya que, formalmente, la gran perdedora del ascenso intergubernamental de los últimos años es la Comisión y lo que representa (el interés común, la independencia respecto de los Estados). Tantas

<sup>13</sup> El temor por la deriva intergubernamental de la Comisión, si se cambiaba su composición a un comisario por Estado, lo expresé hace algunos años: "La Comisión nunca ha sido una institución de representación y presencia de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños. Para los Estados medios y pequeños, como lamentablemente para la Comisión, no basta que se presuma su independencia y preocupación por el interés general sino que se deben aparentar esas virtudes con la presencia vigilante de cada Estado a través de su Comisario en el que parecen ver una garantía de *legitimidad* del sistema de integración." (en "La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 3, 1998, enero-junio, pp. 29-30).

CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:





disfunciones en su carácter colegial, en su independencia y en su composición pueden aumentar su pérdida de influencia y diluir su especificidad, fundada en la defensa del interés general, y transformarse en una institución muy próxima y acogedora de los intereses intergubernamentales.

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

La tendencia imparable de su intergubernamentalización, debido a la composición de la Comisión (un comisario por Estado miembro), junto a la ampliación, abonan un ejecutivo europeo heterogéneo, débil e impredecible. El voto de cada comisario vale igual, lógicamente no hay ponderación y las decisiones se adoptan por mayoría absoluta, aunque no está permitido que trascienda el resultado de la votación. Pero no es menos cierto que algunos comisarios, especialmente en los procedentes de Estados de la ampliación pero tampoco son los únicos, se sienten muy vinculados a sus Estados y formaciones políticas de origen. Obtener la mayoría absoluta en el seno del Colegio mismo para aprobar una propuesta en el sentido del interés general no es fácil ni seguro. Y lleva al Presidente de la Comisión o a sus vicepresidentes a negociar el contenido de las propuestas legislativas con los Estados<sup>14</sup>, consumando un proceso de intergubernamentalización de la Comisión. Una vez obtenido el apoyo de los Estados a sus propuestas, se consigue el apoyo de los Comisarios renuentes... Toda una perversión del sistema.

La labor de la Presidencia tiene que ser casi férrea y si no tiene autoridad por sí mismo, por su personalidad, entonces es seguro que el Presidente de la Comisión busque su autoridad en su legitimidad y en el entendimiento con el Presidente del Consejo Europeo. Se reviste de la autoridad de los Estados para manejar a la Comisión y conseguir la aprobación de propuestas. Una Comisión multitudinaria como la que corresponde a la Unión ampliada, junto a las circunstancias de la procedencia y contexto histórico de la mayoría de los Estados de la ampliación, puede ser un problema para un proceso de decisión basado en la iniciativa de la Comisión. El motor tradicional se puede colapsar e invertir la dinámica que tanto éxito tuvo en el pasado. Anteriormente la Comisión producía en un tiempo razonable propuestas de alto consenso entre sus miembros y sólo después, en el Consejo y en el Parlamento, era cuando se ralentizaba su adopción y había riesgo de bloqueo. Con la ampliación se está corriendo el riesgo de que el bloqueo se produzca en el seno mismo del Colegio de comisarios y que no se adopte por falta de "franquear la barrera" de la Comisión misma<sup>15</sup>. Ese riesgo trata de ser conjurado gracias a la estrecha relación entre el Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo y, en menor medida, pero también muy eficaz, con una relación amable y fluida con el Parlamento Europeo a fin de ablandar a comisarios indómitos o francotiradores. Una Comisión desorganizada o indisciplinada, sin un proyecto compartido con su Presidente, puede ser un nuevo peligro para la eficacia y agilidad en la preparación de las propuestas normativas.

El papel de la Comisión debe seguir siendo importante y decisivo para evitar la parálisis o los enfrentamientos o la falta de empuje, pero posiblemente su forma de ejercer su papel de motor no deba ser la misma que en los años sesenta o en los ochenta, por el renovado papel de un Parlamento Europeo que se erige en verdadero colegislador. Quizás la Comisión tenga que emplearse más a fondo en encontrar alternativas aceptables para el Parlamento Europeo y para ayudar al ingente número de Estados a formar consensos o mayorías suficientes: debe adoptar estrategias cambiantes en función de las circunstancias para lograr decisiones aceptables en tiempo útil. La Comisión tiene que reinventarse como "poder inteligente" entre tantos Estados tan nacionalistas y algunos tan poderosos, marcar un liderazgo sobre la base de grandes objetivos comunes (cambio climático, aprovisionamientos energéticos y de materias primas,...) y debe reafirmarse como guardiana de los Tratados frente a los Estados infractores con el reforzamiento de sus poderes en el

<sup>14</sup> JACQUE, J.P. : *loc. cit.*, p. 459. Vid. también MATTERA, A.: "Une composition de la Commission telle que prévue par le traité de Nice conduirait vers un affaiblissement de l'autorité de l'Institution et une fragilisation de sa légitimité populaire", *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2009, 1, p. 5-11.

<sup>15</sup> ANGEL, B. Y CHALTIEL-TERRAL, FL.: *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, Bruylant-LGDJ, Paris, 2008, p. 30.

**CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.**

Colaboradores:



ARACELI MANGAS

procedimiento de constatación de las infracciones<sup>16</sup>. La Comisión tiene nuevos desafíos para reafirmar a la Unión como potencia normativa si no quiere sucumbir en la “Europa de los Príncipes”.

Los Estados medianos más integracionistas, como España, miran hacia la Comisión para tener un referente estable con autoridad y compensar su escasa influencia frente a los Estados más fuertes tentados de utilizar el vacío de la multitud de Estados para lograr sus propósitos particulares. La dinámica política europea es desde hace poco tiempo bastante diferente. Adoptar propuestas en una Comisión tan amplia y posteriormente decisiones entre una treintena de Estados es difícil y complicado. La Comisión tiene un papel fundamental y ella misma no debe ser el problema.

Y es cierto que la Comisión puede perder peso y debilitarse con el ascenso de las tres Instituciones citadas, pero debe tener, más allá de la letra de los Tratados, un papel determinante, aunque no mayor que el Parlamento Europeo, para que el Consejo y el Consejo Europeo, como magna asamblea duplicada de los numerosos Estados, no irradien en exceso visiones nacionalistas que diluyan ambas instituciones en conferencias clásicas intergubernamentales. La presidencia de la Comisión tiene que generar confianza y cierto liderazgo, tanto entre los propios comisarios como en un Consejo, pues ambos pueden ser inmanejables e ineficaces o ver diluida su autoridad por las ampliaciones y evitar que o sean asamblearios e incapaces de reflejar amplias mayorías y sobre todo evitar que el Consejo no sea un directorio de dos o tres Estados.

Del diálogo de los Tratados fundacionales se pasó con el Acta Única y el Tratado de Maastricht al “triálogo”. A partir del Tratado de Lisboa, para que el sistema funcione sin marginar a ninguna institución, hay que pensar en equilibrios entre las cuatro instituciones: un *diálogo cuadrangular*. Ahora el cuatripartismo vuelve renovado y se sitúa en el marco decisorio.

## LOS CONTRAPESOS: DEMOCRATIZACIÓN Y FACTORES DE INTEGRACIÓN

### 6. El Parlamento gana siempre

El aumento de los ámbitos materiales que se someterán a colegislación con el Parlamento Europeo y el aumento de los ámbitos sujetos a votación mediante mayoría cualificada en el Consejo son los limitados contrapesos a la fuerte gubernamentalización de la UE.

Merece ser destacada la cuasi generalización del procedimiento legislativo ordinario (la antigua codecisión con leves reformas) entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de forma que sólo quedan fuera del mismo una serie limitada (una treintena de casos) de decisiones que se tomarán mediante procedimiento legislativo especial dominando en unos casos, los más, el Consejo, y en otros el Parlamento Europeo.

Hay todavía bastantes casos no sujetos a la verdadera colegislación, si bien una de las disposiciones finales (art. 48.7 TUE) prevé el paso de decisiones del Consejo (y sólo del Consejo) del procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario mediante decisión unánime del Consejo Europeo y transmisión a los Parlamentos nacionales, que podrán oponerse en un plazo de seis meses.

Ligado a la ampliación de la codecisión legislativa y a su clarificación, también hay que notar que el hecho de que el Tratado haya abordado la distinción entre la función legislativa y la ejecutiva permite revalorizar la función legislativa del Parlamento Europeo aportando transparencia a las funciones de las instituciones.

Otro factor determinante de una mayor democratización y “europeización” del sistema es la extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo. Es otro de los elementos dialécticos y en parte contradictorios de la dinámica de la Unión. Esta reforma constante en el Consejo revela los elementos de integración presentes en el Consejo y, por ello, hasta qué punto hay que evitar las aseveraciones reduccionistas. El Consejo ha evolucionado por razones de eficacia,

<sup>16</sup> LENAERTS, K.: “De Rome à Lisbonne, la Constitution européenne en marche?”, *Cahiers de Droit Européen*, 2008, 3-4, p. 235.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



manteniendo su rol, hacia posiciones con ingredientes cada vez más europeizantes<sup>17</sup>. El abandono de la unanimidad en el Consejo (institución que representa los intereses nacionales) en favor de la votación por mayoría cualificada ha sido constante desde el Acta Única Europea, se aceleró en Maastricht, se ralentizó en Ámsterdam y, de nuevo se aceleró en Niza, en el fracasado Tratado Constitucional y se ha heredado en el Tratado de Lisboa.

El ganador de este proceso imparable es el sistema de integración mismo pues la eficacia es imprescindible en un sistema que engloba a tan numeroso grupo de Estados y se ampliará todavía más en el futuro. La mayoría cualificada es un claro triunfo de las fuerzas integradoras en el sistema; la votación por mayoría cualificada favorece también la posición de la Comisión (en menor medida la del Parlamento Europeo) al ser siempre más fácil aprobar por mayoría cualificada que por unanimidad y se dinamiza la eficacia en la toma de decisiones. Aunque parezca una contradicción este mecanismo de votación fuerza y acelera los consensos entre los Estados, pues a éstos no les gusta quedar en minoría, con lo que se agiliza la negociación y la transacción. Los Estados reconocen que, en esos ámbitos que pasan a votación por mayoría cualificada, el interés nacional puede tener que ceder y dar paso preferente al interés general; también les obligará a priorizar sus intereses.

Claro que el triunfo de la mayoría no es pleno dado que aún perduran cierto número de excepciones. Pero son excepciones y cada vez menos. En relación con esa serie de ámbitos sometidos todavía a la unanimidad se debe destacar que el art. 48.7 TUE establece unas *pasarelas* para facilitar el abandono progresivo de la unanimidad en los casos retenidos por los Tratados mediante un procedimiento en el que se requiere la unanimidad del Consejo Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales, anunciándose así el desmantelamiento progresivo de las excepciones a la votación por mayoría cualificada<sup>18</sup>. Pero tampoco es realista pensar que la unanimidad pueda ser expulsada completamente del sistema decisorio dado que hay algunas decisiones que se consideran muy sensibles para todos y, por ello, se dejan a salvo de las pasarelas determinados preceptos (art. 352 TFUE). Lo que es criticable es que en algunas materias perdure la unanimidad por el encastillamiento de un Estado o pocos Estados, pero en cualquier caso la desactivación de la unanimidad será posible, si hubiera voluntad para ello, pues está prevista mediante un mecanismo flexible de revisión.

El nuevo sistema (con sus garantías y contrapesos) respeta los equilibrios básicos exigibles permitiendo cierta movilidad entre mayorías y minorías y, cuando se utiliza el procedimiento legislativo, auspicia un sistema de deliberaciones y relaciones con el Parlamento Europeo, tanto en la primera lectura como en la segunda, que difumina cualquier concreto modelo de votación y evita el modelo basado en la agregación de rígidas mayorías.

En una valoración parcial del equilibrio entre lo intergubernamental y lo integrador, hay algunas dudas sobre si el asentamiento generalizado del procedimiento legislativo ordinario basado en la paridad Parlamento—Consejo y la marginación de la unanimidad (con sus pasarelas para rescatarlas para la mayoría cualificada) son contrapesos suficientes a los factores intergubernamentales. Es cierto que los Estados han hecho algunos sacrificios, pues como ha señalado un autor los Estados miembros no quieren sufrir demasiado ni con el Parlamento Europeo ni con la votación por mayoría cualificada<sup>19</sup>. El Parlamento Europeo, y con él la democracia y la integración, ganan, pero asciende y desciende a la arena comunitaria el Consejo Europeo, se mantiene muy bien el Consejo y se ve acosada la Comisión. En ese resumen lineal se observa que se mantiene una dialéctica tensa y expectante a la práctica futura. En la dialéctica “intereses nacionales” o fuerzas de desintegración o centrífugas frente a las fuerzas de integración o de interés general parece que ganan por bastantes puntos aquéllas, aunque sin desequilibrar fatalmente el sistema.

En efecto, el Parlamento Europeo tiene que servirse de sus atributos de poder decisorio real y de su elevada legitimidad como no tiene ninguna otra institución europea. El Parlamento europeo tiene que aprovechar este tiempo nuevo, empezar a ejercer de verdad su poder para poder transmitir a la ciudadanía y a los *mass media* la confianza en su poder

<sup>17</sup> LEWIS, J.: “Informal integration and the supranational construction of the Council”, *Journal of European Public Policy*, 10 (2003), pp. 997-998.

<sup>18</sup> Con el límite de no ser aplicables las pasarelas o procedimiento de revisión simplificada (art. 353 TFUE) a las normas sobre recursos propios, el marco financiero plurianual, a la extensión de las competencias a situaciones imprevistas y a las sanciones sobre un Estado miembro.

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

---

## CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:





**ARACELI MANGAS**

político y decisorio. Sería un grave error que el Parlamento Europeo muestre debilidad frente al Consejo Europeo (aunque realmente la tiene). También sería grave el enfrentamiento directo, pues al fin y al cabo la democracia no se residencia sólo en el canal parlamentario y el Consejo Europeo es un ejecutivo intergubernamental con directa e incuestionable legitimidad democrática. Es bien claro el ascenso constante del Parlamento Europeo, desde el Tratado de Maastricht, que ve confirmado y realizado su papel de legislador (codecisión generalizada y en igualdad con el Consejo) aunque siga ausente en la decisión final de la reforma del derecho originario. Su ascenso formalmente compensa el escoramiento intergubernamental. El problema grave es que el Parlamento Europeo no esté en condiciones de ejercer su poder y transmitir confianza a la opinión pública.

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

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

## ¿NUEVOS ACTORES? ¿UNA NUEVA DINÁMICA?

### 7. Los Parlamentos nacionales

El Tratado de Lisboa introduce nuevos actores en el proceso decisorio al margen de las Instituciones, como es el caso de los Parlamentos nacionales. No creo que este aterrizaje sea algo muy negativo<sup>20</sup> para el ya complejo proceso de toma de decisiones. El denominado mecanismo de “alerta temprana” inserta a los Parlamentos nacionales, sin reconocerles derecho de veto ni suspensión, en el proceso de decisión legislativa en un estadio muy temprano para facilitar la permeabilidad de las opiniones de los parlamentos nacionales antes del término de la primera lectura del procedimiento legislativo. En efecto, lo que importa es que sus posiciones puedan ser tenidas en cuenta por la propia Comisión. Como los dictámenes de los Parlamentos nacionales llegarían en la primera lectura, el Parlamento Europeo y el Consejo también podrán tenerlos en cuenta y, en su caso, hacerlos suyos si la Comisión no los hubiere incorporado, aunque para el Consejo aceptarlo (por su iniciativa o a propuesta de modificación del Parlamento Europeo) le obliga a votar por unanimidad.

El mecanismo para el control del principio de subsidiariedad<sup>21</sup> se rescató del fracasado Tratado Constitucional y se reforzó en el Tratado de Lisboa con la ampliación de los plazos a favor de los parlamentos nacionales frente a la Comisión y la posibilidad de *veto* real a sus propuestas. El mecanismo de alerta temprana permitirá a los parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo comunitario para comprobar que la propuesta legislativa cumple con el citado principio.

La fortaleza del sistema de control está en su fase política preventiva, pues aunque aparentemente las Instituciones receptoras del dictamen de los Parlamentos nacionales no adquieren otra obligación que la de “tomar nota” y reexaminar en su caso la propuesta, los dividendos para la integración europea se cobrarán en el interés que ahora pondrán los parlamentos nacionales en seguir los temas europeos, incorporando la política europea a la política nacional. Será un revulsivo para estimular el control de los Parlamentos nacionales sobre la posición de los Gobiernos

<sup>20</sup> Así lo he expresado en mi trabajo “El Control de la subsidiariedad”, en *La constitucionalización del proceso de integración europea, Colección Escuela Diplomática* Nº 9, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79.

<sup>21</sup> Para un examen detallado del mecanismo y sus implicaciones, A. MANGAS MARTÍN, “El Control de la subsidiariedad”, en *La constitucionalización del proceso de integración europea, Colección Escuela Diplomática* Nº 9, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp. 53-79.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



sobre las cuestiones concretas y también sobre los debates generales o de concepción de la UE. También planteará problemas internos la doble remisión al derecho nacional para la consulta a los parlamentos regionales y para regular la solicitud de las Cámaras para la presentación de la demanda ante el Tribunal de Justicia.

Pero ahora el Tratado de Lisboa prevé que el poder legislativo, el Consejo o el Parlamento Europeo, podrá devolver automáticamente, en la primera lectura, las propuestas normativas que tengan la mayoría simple de los informes negativos. El Consejo adoptará la decisión de devolución por el 55 % de los miembros del Consejo o lo podrá hacer el Parlamento Europeo por la mayoría de los votos emitidos.

Sin embargo, estos añadidos del Tratado de Lisboa, a petición de los Países Bajos, pueden tener un efecto paralizante. No por el aumento de seis a ocho semanas para el plazo de respuesta de los parlamentos nacionales, no. Es por invitar y permitir al Consejo o al Parlamento europeo en la primera lectura a rechazar de forma más fácil una propuesta de la Comisión sobre la que hay una mayoría de informes negativos de los Parlamentos nacionales<sup>22</sup>. Ahora bien, ese efecto es comprensible dado el lugar que ocupan y lo que siguen representando los Parlamentos nacionales en el sistema constitucional nacional. Es la lógica multinivel.

Los Parlamentos nacionales (y los regionales) dispondrán de más facilidades que en el fracasado Tratado Constitucional para impedir que se aprueben actos que no sean necesarios ni vengan justificados por la dimensión europea y que pudieran ser adoptados por los parlamentos nacionales con la misma eficacia. Un conjunto de motivaciones bien intencionadas alimentan este mecanismo, si bien se le imponen deberes a los parlamentos nacionales y se deja al albur discrecional la participación misma de las cámaras regionales, a pesar de que el control de la subsidiariedad se erigió en respuesta a peticiones de las regiones con competencias legislativas. También es cierto que se venía detectando el alejamiento y atonía de bastantes parlamentos nacionales respecto de las cuestiones europeas y este mecanismo serán un recordatorio de la obligación de hacer los deberes europeos en casa.

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

Pudiera parecer que la llamada de atención o reexamen que exigen un tercio de dictámenes de los Parlamentos nacionales es un magro dividendo para este mecanismo de alerta temprana. No creo que haya que buscar tanto el efecto directo al dictamen (siempre negativo) de un Parlamento nacional. Los efectos indirectos pueden ser más importantes y prácticos.

Políticamente se puede originar una notable tensión o al menos una nueva dinámica política, por lo que es previsible que este mecanismo de alerta temprana ponga en manos de los Parlamentos nacionales una capacidad de influencia importante. Si el Parlamento o una Cámara emitió dictamen se agudizará el control sobre la posición del ministro en el Consejo: ya no será tan fácil ocultarse bajo la excusa de la transacción o de la ausencia de votación o en la ambigüedad del consenso en el Consejo. Será más difícil en esos casos el consenso en el Consejo ante la presión de los Parlamentos nacionales.

También exigirá de los Parlamentos nacionales responsabilidad y cierta dedicación y coherencia con los compromisos comunitarios. Una primera apreciación sobre el nuevo procedimiento es claramente positiva. La participación de los Parlamentos nacionales en el control del respeto al principio de subsidiariedad eleva a aquellos a la categoría de actores comunitarios y refuerza su fundamento democrático. El mecanismo ideado para participar de forma efectiva en su control es una innovación positiva y esperanzadora que colma una antigua laguna.

Aunque el mecanismo de control comprende también la opción del control jurisdiccional, el control preventivo basado en el sistema de alerta temprana supone el triunfo del enfoque político de la subsidiariedad. Es un principio de naturaleza fundamentalmente política y la naturaleza del control debe ser política, así como sus consecuencias.

<sup>22</sup> LENAERTS, K.: "De Rome à Lisbonne, ...", *loc. cit.*, p. 246.

---

## CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



ARACELI MANGAS

Es posible que se vea en este mecanismo una complicación más del procedimiento decisorio, y se aprecien connotaciones negativas pues ya hay demasiados participantes en la toma de decisiones; se duda si multiplicará la burocracia (equipos de funcionarios en la Comisión y en el Consejo encargados de mantener las relaciones con los Parlamentos nacionales) y se multiplicarán las “autoridades” que se ven envueltas en el proceso comunitario. No sabemos si se complicará mucho pero desde luego no lo retrasará dada la rigidez de los calendarios establecidos para evacuar el dictamen, en el caso de que se quiera mostrar el desacuerdo con el proyecto de acto legislativo.

La audaz inserción de este mecanismo de participación de los Parlamentos nacionales confirma las mutaciones que la integración europea ocasiona en nuestros Estados; tanto el control preventivo como el jurisdiccional muestran la línea de transformación de nuestros Estados al establecer unas interdependencias entre niveles de gobierno, compartiendo medios o recursos y haciendo frente a una gobernanza nueva que altera los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía a favor de un principio de cooperación entre múltiples poderes.

La Unión Europea es una máquina de producción normativa. Los dos controles sobre el principio de subsidiariedad, el político y el judicial, tienen un gran potencial para permitir un control eficaz sobre la más importante actividad de la Unión y suponen un reforzamiento muy importante de la legitimidad democrática de la UE al permitir la participación y la influencia de los Parlamentos nacionales. Pero la eficacia de estas reformas dependerá del uso que hagan de estas oportunidades los parlamentos nacionales.

## 8. Otras dinámicas

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

Desde la gran ampliación de 2004-2007, el nudo gordiano institucional se ha deshecho en una constelación de parejas (inestables) de Estados. No es una buena noticia la evolución de la dinámica política en el mismo sentido y dirección de la nacional (ejecutivos fuertes que dominan la escena política y, a su vez, controlados por su presidente y un reducido número de personas de su entorno). El reforzamiento del ejecutivo y de un núcleo selecto dentro del mismo revela una tendencia de los sistemas nacionales que desde hace décadas se ven monopolizados por las decisiones de su presidente. Tampoco debiera el sistema de integración evolucionar o comportarse como el de un Estado; un editorial se pregunta si no debiera ser algo más original<sup>23</sup>.

En los últimos años los cambios más importantes en la dinámica decisoria los ha inyectado la gran ampliación misma. En el Consejo resulta complicado poder saber la posición de cada Estado, sin grupos de liderazgo, y también es preocupante el hecho de ser un Consejo Europeo sin grandes líderes, muchos de ellos con visiones westfalianas de la soberanía nacional, con una Comisión que no se atreve ni tiene capacidad para ejercer de guía en las iniciativas ni ante las dificultades de la mayoría, y con la sensación de que con demasiada frecuencia se decide, tarde y mal, por dos o tres Estados sin contar con la gran mayoría. Y lo que también es grave es que la responsabilidad que Francia y Alemania han venido asumido de forma tan positiva durante décadas, de dirigir la locomotora —acompañada de la legitimidad de una cohorte de pequeños y medianos Estados como los del Benelux, España, Irlanda, a veces Austria e Italia— y negociando con los demás, se ha visto muy debilitada por la falta de entendimiento entre sus respectivos líderes. Alemania no se ha implicado de manera suficiente, siendo como ha sido el socio más sólido, fiable y seguro de la Unión. Dos Estados grandes (especialmente Francia, pero también el Reino Unido, gran beneficiario político de las ampliaciones) creen ver en esa ligera inhibición alemana y en el *maremágnum* asambleario del Consejo una oportunidad nueva para controlar el timón ensombreciendo el sistema institucional.

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

<sup>23</sup> “The Spirit of the Time”, *European Constitutional Law Review* 3- 2007, p. 207.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



## CONSIDERACIONES FINALES

No hay un nuevo modelo institucional sino nuevas dinámicas institucionales bajo un fuerte control intergubernamental. Las coordenadas básicas se mantienen aunque evolucionan, como las anteriores reformas añadieron o modificaron los contrapesos y reorganizaron los equilibrios. El sistema o modelo sigue siendo complejo, y más complejo desde el Tratado de Lisboa, y multipolar, con numerosas y evidentes interdependencias entre las Instituciones y los distintos y legítimos intereses en presencia.

El Tratado confirma ese modelo fundado en la acogida y confluencia de intereses nacionales muy diversos y de formulación del interés europeo por diversas instituciones. Las novedades institucionales del Tratado de Lisboa permiten inferir que el modelo sigue escorándose cada vez más hacia lo intergubernamental, tendencia defensiva de los Estados que ya ensayaron con éxito en los Tratados de Ámsterdam y Niza. Por otra parte, ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración.

Pero una nueva dialéctica puede aparecer basada en el reforzamiento de los Estados<sup>24</sup>: el Consejo Europeo desciende a la arena comunitaria con influencia estable a través de su nueva presidencia y el cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores; se mantiene muy bien el Consejo; y la Comisión se ve impelida a una nueva relación con la presidencia estable y con el Parlamento.

Desde la gran ampliación, en la Unión se negocia de forma prácticamente idéntica a cualquier otra negociación diplomática internacional. Quizás porque la UE ampliada es cada día una organización internacional más, diferente a otras, pero reconfirmando su naturaleza internacional. Tras los proyectos ampliatorios difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio—económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían una buena parte de los Gobiernos: poner un *muro de contención* a cualquier evolución y transformación política futura. Va perdiendo impulso político, originalidad y capacidad de evolución. Es una consecuencia más de las indigestas ampliaciones del siglo XXI.

Con veintisiete Estados de trayectorias históricas y ambiciones europeístas tan diversas será siempre muy difícil en el futuro adoptar decisiones de novedad, de impulso. Cabe interpretar que desde que se aceptaron las dos ampliaciones, los Estados miembros o algunos de ellos han estimado que el proceso de integración ha llegado a su límite, que no caben apenas más atribuciones de soberanía sin afectar a núcleos delicados<sup>25</sup>, que no cabe profundizar más ni en lo político, ni en lo económico ni en lo social. No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su *evolución*. La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos.

Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político ni es importante ni es alcanzable; la Unión Europea no puede aspirar por su heterogeneidad y ciertas debilidades estructurales, como la nula capacidad de liderazgo y las muy limitadas capacidades militares. También parece percibirse la conclusión de que ya somos un amplio grupo de Estados con cierta entidad y fuerza en la escena económica y comercial de la globalización. La fortaleza de la UE es ser una potencia normativa y desde esa estructura normativa con proyección económico—comercial tratará de encontrar un sitio como potencia global. Pero su falta de homogeneidad política, así como las percepciones políticas e identitarias de sus Estados miembros le impedirán jugar un papel decisivo en un mundo global. Difícilmente puede aspirar a ser una potencia. Nos bastaría conservar lo que tenemos sin necesidad de ensayar saltos cualitativos que pongan en peligro, todavía más, la cohesión mínima del bloque y nos haga perder energía y tiempo en querellas estériles sobre el horizonte y la naturaleza del proceso.

La Unión Europea debería tener hoy tanto sentido como en los años de su fundación, hace casi sesenta años. Es el mejor instrumento que pudiéramos soñar para poder sobrevivir en la globalización. Si hay un valor positivo en las

<sup>24</sup> Véase el *Informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea*, Ponente Jean-Luc Dehaene, Parlamento Europeo, A&-0142/2009.

<sup>25</sup> Ya lo había insinuado la Corte Constitucional de Alemania en su sentencia “Maastricht” de 12 de octubre de 1993.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



**ARACELI MANGAS**

ampliaciones de 2004 y 2007 es permitirnos tener algunas opciones en la globalización y contribuir, con reglas y con nuestras reglas, a la gobernabilidad de un mundo global.

Quizás los Estados estimen que habiéndose agotado la evolución de la Europa *existencial*, la de los grandes proyectos, ahora inimaginables con 27 Estados, la Europa *instrumental* necesita de un mayor control intergubernamental.

---

CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:

