

EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LA UE TRAS EL TRATADO DE LISBOA: ¡CUÁNTO HEMOS CAMBIADO!

MARYCRUZ ARCOS VARGAS



ace ya veinte años discutía con el profesor Peláez sobre las tensiones entre las fuerzas supranacionales y las intergubernamentales que se daban en las entonces Comunidades Europeas, y cuyo reflejo más evidente los encontrábamos en el procedimiento de adopción de decisiones.

Estas preocupaciones acerca de la interacción entre las legitimidades representadas en las distintas instituciones (órganos en su lenguaje) dieron lugar al estudio que presenté como tesis doctoral y en la que tuve el honor de contar con el profesor Peláez entre los miembros del tribunal que evaluó dicho trabajo. Aunque ya en los primeros años 90 era una realidad la existencia del "triángulo institucional", en expresión del profesor Jacqué, preferí estudiar por binomios las relaciones entre las mismas al hilo del procedimiento decisorio desde el momento de la iniciativa "legislativa", pasando por la discusión sobre la misma, la decisión e incluso la adopción de medidas de ejecución de las decisiones.

En aquellos momentos, noviembre de 1991, a las puertas de la aprobación de la gran reforma del derecho originario y de la creación misma de la Unión Europea, el estudio de los múltiples textos en vigor me permitieron llegar a las siguientes conclusiones:

- Las instituciones tienen la responsabilidad de respetar el equilibrio de los Tratados con el máximo rigor, como el Tribunal de Justicia venía reiterando desde la sentencia de 13 de junio de 1958 (Meroni c. Alta Autoridad).
- La supranacionalidad representada tanto en la Comisión, como en el Parlamento, implicaba un sistema de pesos y contrapesos que permitía la adecuación de la Comunidad a los principios democráticos al tiempo que frenar las exigencias de la fuerza intergubernamental representada

tanto por el Consejo, como por un difuso Consejo Europeo, autoridad política que sin una base jurídica cierta pero con una presencia y peso indudable, aportaba la “legitimidad de la eficacia”.

- La tensión de fuerzas deja cada vez un mayor margen hacia lo supranacional al facilitar la asunción de nuevas competencias por el Parlamento Europeo, en detrimento del Consejo que veía disminuido su peso fundamentalmente el procedimiento de adopción de decisiones normativas (o “legislativo”).
- El aumento de competencias del Parlamento Europeo era clara consecuencia de la incorporación del principio democrático pero también consecuencias de su buen hacer en las escasas competencias que inicialmente tenía atribuidas.
- El paso del diálogo Comisión-Consejo previsto en los Tratados originarios para el ejercicio del poder legislativo, al “triálogo” incipiente entre Comisión- Parlamento-Consejo, no podía llevar a que en la práctica, la Comisión, definida por ser el motor de la integración y la guardiana del Derecho, quedase reducida a actuar como un mero secretariado de las fuerzas intergubernamentales.

Cuando estas conclusiones las reviso a veinte años vista, el escenario institucional de la Unión Europea ha conocido cambios evidentes, que me incitan a replantearme estas cuestiones a la vista de los nuevos escenarios. Me gustaría discutir de nuevo con el profesor Peláez estos equilibrios, pero temo que ya sólo podré hacerlo en este foro.

Actualmente, ya hace más de un año de la entrada en vigor de la gran reforma del Tratado de la UE realizada por el Tratado de Lisboa. Pero desde el diseño de la estructura del “templo griego” en Maastricht en febrero de 1992, hasta la entrada en vigor del actual texto en diciembre de 2009 no ha sido fácil el camino recorrido para la integración europea.

Con el Tratado de Maastricht, se establecía un equilibrio interinstitucional en cierta medida respetuoso con el esquema inicial, pero también tributario del desarrollo que había tenido el proceso comunitario para adaptarse a la una realidad cambiante. La Comisión continuaba siendo la institución independiente que representaba la legitimidad supranacional; el Consejo, representación de la legitimidad intergubernamental, aumentaba sus posibilidades de actuación por mayoría cualificada como consecuencia de la confianza mutua generada entre los Estados miembros a pesar de las ampliaciones; al Parlamento Europeo se le asignaban importantes y nuevas competencias como respuesta al aumento de sus competencias en la adopción del presupuesto y del buen hacer en su incipiente función “legislativa” reconocida en el Acta única, y como consecuencia se hace una importante reforma del proceso de adopción de decisiones, ya sí en triálogo, que se acerca a la ansiada estructura de una codecisión entre el Parlamento y el Consejo.

Estas tres instituciones, además del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas formaban el marco institucional único, asumiendo las “viejas” instituciones comunitarias también competencias en la gestión de “las otras

formas de cooperación". De esta manera el "cuatripartismo institucional" del que hablaba el Juez Pescatore quedaba convertido en el "quintipartismo" y la progresiva mutación de la Comunidad Europea a Unión Europea, quedaba marcada por una tendencia supranacional y de respeto a los principios democráticos, escrita entre líneas desde los primeros Tratados.

El Consejo Europeo, también tenía su asiento en la Unión Europea creada en Maastricht pero fuera del marco institucional único. Con idéntica composición, funciones e indefinición con la que venía trabajando, queda recogido en el art. D del Tratado UE, por tanto entre la proclamación del marco institucional único (art. C) y la relación de las instituciones que lo componen (art. E).

La entrada en vigor del TUE Maastricht fue tortuosa (hasta el 1 de noviembre de 1993), aunque no precisamente encontrando los escollos en las cuestiones institucionales.

Desde el propio Tratado (art. N) se convocaba la Conferencia Intergubernamental para su reforma en 1996, cuyo resultado fue el Tratado de reforma de Amsterdam de 1997 que entró en vigor en 1997. En aquellos momentos, la sensación reinante era que "la montaña había parido un ratón", pero a la vuelta del tiempo fueron tomando relevancia los cambios introducidos por dicho Tratado para preparar a la Unión Europea para el futuro, de los que cabe destacar como el más relevante la apertura de la posibilidad de cooperaciones reforzadas entre los Estados miembros.

Pero si bien esto es cierto, prácticamente nada en el diseño institucional fue abordado por este Tratado y la UE precisaba un gran ajuste en su estructura institucional para poder atender correctamente la gran ampliación, ya que desde 1998 se estaba negociando con 12 Estados candidatos. Como consecuencia de esta necesidad se convocó una nueva Conferencia Intergubernamental tendente a buscar una solución rápida pero efímera puesto que la reforma en profundidad, el salto cualitativo, casi se comenzaba a preparar al mismo tiempo.

El resultado de la CIG fue el Tratado de reforma firmado en Niza en 2000, que finalmente entró en vigor en 2003, ante la paralización de los trabajos que estaban elaborando el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Desde el punto de vista de los equilibrios institucionales la solución que aportaba el Tratado de Niza no respondía a la realidad, aunque sí al menos despejaba los escollos inmediatos que encontraban los países de la ampliación. Cómo solución transitoria podía ser útil.

A partir de 2004, con la adhesión de 10 nuevos Estados miembros, era necesario intensificar las reformas institucionales, el Tratado-Constitución entró en vía muerta desde las negativas de Francia y Países Bajos. Pero la UE, una entidad en continuo movimiento, no podía permanecer en "pausa para la reflexión" y gracias a la convocatoria en 2007 de una nueva Conferencia Intergubernamental se pudieron retomar los trabajos y recoger en el texto de reforma de los Tratados, buena parte de los avances e innovaciones aportados por el Tratado-Constitución que no llegó a entrar en vigor.

Con la firma del Tratado de reforma en Lisboa en diciembre de 2007, al menos ya disponíamos del marco normativo de referencia, que no tenía los visos de provisionalidad del Tratado de Niza. Al menos se despejan las incógnitas y se avanza en seguridad jurídica, claridad y transparencia con la elaboración del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Desde el punto de vista institucional, el Tratado de Lisboa es relativamente continuista con la estructura tradicional del marco institucional de la UE; lo que ha llevado a parte de la doctrina a calificarlo con la expresión: “cambiar algo para que nada cambie”. Sin embargo, me permito estimar que sí han sido muchos los cambios aportados, no sólo en los participantes y en los procedimientos o escenarios.

Estos cambios que se manifiestan en el Tratado entiendo que no son más que la punta de iceberg, de las nuevas tensiones entre lo intergubernamental y lo supranacional en la UE, quizás consecuencias del aumento de competencias de la UE o del aumento de los Estados miembros, o quizás también de la creciente desconfianza de los Estados miembros frente a una UE esclerotizada, que no da respuestas adecuadas a las necesidades del ciudadano europeo que prefiere seguir protegido por la Administración cercana (el Estado) que por una difusa, lejana y poco transparente UE, que además no demuestra ser eficaz. ¿Podemos todavía cambiar el rumbo y reforzar el proceso de integración que durante tanto tiempo ha sido una apuesta de éxito en Europa? Pero a estas conclusiones podremos llegar después de examinar las modificaciones introducidas en el Tratado de Lisboa.

Fundamentalmente, las modificaciones introducidas en el Tratado de Lisboa han sido:

- la incorporación de nuevas figuras en el panorama institucional o bien las reviste con base jurídica, confirmando la práctica (Consejo Europeo, Alto Representante y Parlamentos Nacionales);
- junto a esto algunas modificaciones de calado en las instituciones que permanecen (Comisión y Consejo);
- y finalmente la regulación de un nuevo “procedimiento legislativo ordinario”, por fin con este nombre y de aplicación general que viene a resolver las carencias e incongruencias del proceso de codecisión para la adopción de decisiones normativas inaugurado en Maastricht y nunca bien puesto a punto.

Por este orden expondré en el presente estudio los distintos temas a tratar.

LAS INNOVACIONES INSTITUCIONALES

I. El Consejo Europeo como Institución de la UE

A partir de la expresión del art.15 TUE encontramos por primera vez el reflejo concreto de la regulación de esta, ahora, institución dentro del sistema de la UE.

Si bien el Consejo Europeo, existía con tal denominación desde los años 70 y previamente con la misma finalidad se reunían dos veces por año las máximas autoridades de cada Estado miembro, hasta el Acta única en 1986 nunca había tenido un reflejo en el texto de los Tratados. En aquella ocasión. Y gracias a la compleja estructura del Acta única pudo quedar incipientemente regulado pero no incorporado como institución.

De igual modo sucedió con la regulación que del mismo se hizo en el Tratado de Maastricht; al regular el marco institucional único no se menciona, sí en el artículo siguiente, pero esta indefinición le permitía quedar fuera de la regulación precisa de las instituciones.

Hace veinte años yo escribía que unos de los secretos del éxito de los trabajos en el Consejo Europeo era precisamente su "informalidad", su ausencia de reglas, el no quedar sometido a estrictos procedimientos de decisión, que habitualmente lo hacía por consenso y sin forma jurídica determinada; ni el tener que atender siempre a una base jurídica para actuar. Era, en palabras del profesor Liñán, la "legitimidad de la eficacia"; pero también era, en palabras del profesor Wessels "a cuckoo in the community nest". Indudablemente sus decisiones incluso su mera existencia alteraba el equilibrio institucional: si había adoptado las orientaciones políticas generales ¿era independiente la Comisión para formular las propuestas?, y una vez puesta en marcha la iniciática ¿eran libres los ministros en el Consejo para contradecir a sus primeros ministros votando en una dirección contraria?, ¿tenía algo que controlar el Parlamento Europeo?, ni siquiera el Tribunal ya que no adoptaba actos jurídicos vinculantes para terceros. Cumplía una función y muy importante como la de actuar de "interface" entre lo comunitario y la Cooperación Política Europea. Incluso cabía pensar que en caso de que las máximas autoridades de los Estados miembros quisieran actuar sometidos a las reglas de decisión comunitarias para el desarrollo de una base jurídica determinada siempre podrían reunirse como Consejo a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, figura también prevista en el Tratado.

Pero a partir de la existencia de la UE, los Tratados asignan al Consejo Europeo funciones concretas y con indudables consecuencias jurídicas como la decisión sobre cuáles eran los Estados que cumplían los requisitos para el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria o la apertura de un expediente de infracción de valores y principios de la UE. Esta asignación de funciones concretas implica que debe decidir ya no en la indefinición de una "agenda" sino en lo estricto de un "orden del día", y en consecuencia se consolidando la necesidad de una regulación concreta y su progresiva institucionalización.

Así el TUE, versión Lisboa, lo recoge como una de las instituciones principales de la UE (art. 13 TUE), siguiendo la estela marcada por el Tratado-Constitución y en este sentido lo regula en el art. 15 TUE y art. 235 y 236 TFUE.

A partir de esta regulación, la composición del Consejo sobre la que existía se ve ligeramente modificada: Siguen siendo los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión, pero a ellos también se añade su propio Presidente y "participa" el Alto Representante de la Unión para Asuntos de Exteriores y Política de Seguridad".

La existencia de una presidencia estable en el Consejo Europeo es una de las principales innovaciones de la reforma de Lisboa. Esta novedad es consecuencia de la propuesta Aznar-Blair-Chirac a la Convención, de modo que la UE ganase visibilidad.

La figura del Presidente estable del Consejo Europeo se regula en los apartados 5 y 6 del art.15 del TUE, que prevén su elección por mayoría cualificada del propio Consejo Europeo, para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. El único requisito que pone el Tratado para el presidente a elegir es que no ejerza mandato nacional alguno.

Las funciones se las asigna el apartado 6, centrándolas en funciones de orden interno: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de los mismos, facilitar la cohesión y el consenso y presentar al finalizar cada una de las sesiones un informe al Parlamento Europeo. Así mismo, se prevé que asuma las funciones de representación exterior de la Unión en los asuntos Pesc, "en su rango y condición" y "sin perjuicio de las funciones del Alto Representante", lo que queda en difusos/confusos contornos.

A la vista de este listado de funciones, parece que más que una figura verdaderamente representativa de la UE y con un peso específico dentro y fuera de la misma, se ha querido buscar un cualificado "secretario general" de la institución que sirva para dinamizar los trabajos de la misma pero que no quedase sometida a la interinidad de seis meses de mandato de las presidencias rotatorias. Respecto a la visibilidad exterior que aporta a la Unión tampoco queda bien definida, y sobre todo cuando se mantienen las presidencias rotatorias en el Consejo y en materia de acción exterior sigue manteniendo competencias la Comisión, como ahora estudiaremos. Esta situación de "representación caleidoscópica", ha llevado a manifestaciones en diversos foros de opinión sobre si sería posible que el propio presidente de la Comisión asumiera estas funciones (ya que sólo se exige que no ejerza mandato nacional), y de este modo se compensaría la deriva intergubernamental de la UE o que a la "boutard" de la llamada de teléfono de Kissinger encontrase la respuesta múltiple de: "marque 1 si quiere hablar con el Consejo Europeo, 2 con el Consejo, 3 con la Comisión, 4 con el Alto Representante".

Ciertamente, poco se avanzó con esta figura, peor también porque conscientemente los Estados miembros, y sobre todo sus máximas autoridades, han buscado un presidente que enarbolando la bandera de la UE, no pueda ensombrecer su momento de acción exterior.

El Consejo Europeo habituado a decidir por consenso, también podrá decidir por votación si así lo prevén los Tratados. De este modo son varias las decisiones que se prevén para el Consejo Europeo tanto por mayoría cualificada (para cuyo cálculo se emplearan las reglas del Consejo) como por unanimidad: constatación de una violación grave y persistente por un Estado miembro de los valores del art.2 determinar la composición del Parlamento Europeo, proponer al Presidente de la Comisión, decidir el número de miembros de la Comisión así como el posible orden de rotación de sus miembros, nombrar y cesar al Alto

Representante, nombrar a los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, entre otras.

En cualquier caso, quedan claramente reguladas en los art. 235 y 236 TFUE todas estas modalidades de votación: Siendo miembros del Consejo Europeo su presidente y el presidente de la Comisión, no participan en las votaciones; la abstención no obsta a la adopción de decisiones unánimes, las decisiones de procedimiento se harán por mayoría simple; las mayorías cualificadas se calcularán con la ponderación establecida para el Consejo y entre otras decisiones se adoptarán por mayoría cualificada las relativas a las listas de formaciones del Consejo y su presidencia, como se prevé en el art. 16 TUE.

La consecuencia lógica de que el Consejo Europeo adopte decisiones en desarrollo de las bases jurídicas revistas en los Tratados es que la legalidad de las mismas sea controlable por el Tribunal de Justicia. De este modo, en los art. 263 y 265 al regular el control de legalidad de los actos que producen efectos jurídicos para terceros, aparece como legitimado pasivo el Consejo Europeo, lo que resulta totalmente novedoso. Pero incluso se establece un nuevo recurso (art. 269 TFUE) que afortunadamente aún no ha sido necesario, y en el que se hace competente al Tribunal de Justicia para examinar la legalidad de las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo en el marco del art. 7 TUE, quedando únicamente legitimado para el planteamiento de este recurso el Estado objeto de la constatación y únicamente en lo que se refiere a disposiciones de procedimiento. Creo este avance supone el empezar a poner "puertas al campo", "a controlar (jurídicamente) al controlador (político)".

Razonablemente, si el Consejo Europeo formaliza sus reuniones, adopta actos jurídicamente vinculantes y controlables, vota conforme a procedimientos, sería necesario que en virtud del poder de autoorganización se dotase de un reglamento interno, previsto en el art. 235, 3 TFUE y adoptado el 1 de diciembre de 2009 (DO L 315, de 2 de diciembre de 2009). Se trata de un texto breve, sólo 14 artículos, en el que se regulan las convocatorias, el lugar de trabajo (que salvo circunstancias excepcionales será en Bruselas), la preparación del orden del día, el desarrollo de los trabajos, el quórum y las decisiones, así como el acta o la publicidad de las decisiones. En definitiva, los requisitos mínimos para que funcione como una institución más de la UE.

Esta excesiva incorporación del Consejo Europeo en el sistema institucional ha sido ampliamente criticado por la doctrina en la consideración del escoramiento intergubernamental de la UE en las tensiones que estudiamos. En esta línea, la tendencia hacia lo intergubernamental es evidente, pero no creo que se deba a la nueva regulación de la figura. Por el contrario, entiendo que esta influencia ya la estaba ejerciendo el Consejo Europeo y que lo único que ha hecho el Tratado de Reforma ha sido poner negro sobre blanco lo que se venía practicando, por tanto una iniciativa que aporta transparencia y seguridad jurídica. En consecuencia, bienvenida la reforma del Consejo Europeo.

II. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

La creación de la figura del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad es una de las principales innovaciones institucionales aportadas por el Tratado de Lisboa, que sin duda no deja indiferente al equilibrio institucional.

Para cumplir el objetivo de dar a la UE una mayor visibilidad en la escena internacional era necesario terminar con la "esquizofrenia" que en el ámbito de relaciones exteriores conocía la UE. En este terreno era competente la Comisión y también el Consejo, pudiendo ambas instituciones llegar a conclusiones muy dispares respecto a idénticos actos de actuación. Era necesario que la UE hablará con una sola voz en las relaciones internacionales y que además estuvieran coordinadas las posturas del Consejo y la Comisión.

En la práctica, casi desde la creación de la UE este papel venía siendo desarrollado por el Secretario General del Consejo que a su vez era el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, ganando la UE visibilidad y continuidad en la representación exterior, más allá del turno de presidencias rotatorias del Consejo. Esta función, desempeñada por el entonces Secretario General del Consejo Javier Solana, supuso un notable avance pero quedaba por cubrir la otra parte del desafío de la acción exterior que era la coordinación entre el Consejo y la Comisión. Para ello, desde la Declaración de Laeken se prevé insistir en esta línea y en el proyecto de Tratado-Constitución se recoge la novedosa figura del "Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión".

Esta nueva figura sería al mismo tiempo miembro del colegio de comisarios, como vicepresidente de la Comisión, y miembro del Consejo, que reunido en su formación de Asuntos Exteriores sería por él presidido.

Las funciones que se le asignan se concentran en la representación, iniciativa, mediación, coordinación y ejecución de la política exterior de la UE.

En la reforma del Tratado actualmente en vigor, se recoge casi con idénticas características, si bien es modificado en su denominación. Ya no será el Ministro de Asuntos Exteriores sino el "Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y Política de Seguridad", como queda en el actual art. 18 TUE.

Su doble ubicación, como miembro de la Comisión y del Consejo de Asuntos Exteriores lleva a un complejo sistema de nombramiento: lo nombra el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión, de cuyo equipo forma parte. Como miembro de la Comisión, deberá obtener la investidura con el conjunto del colegio de comisarios por el Parlamento Europeo y quedará sometido a la exigencia de responsabilidad política que puede hacer el Parlamento a través de la moción de censura. Pero lógicamente sólo lo podrá destituir aquél que lo ha nombrado, es decir, el Consejo Europeo por mayoría cualificada. En caso de aceptarse una moción de censura que llevase a la dimisión en bloque de la Comisión, se plantearía un extraño escenario en la UE puesto que el Consejo Europeo, a resultas de un acto del Parlamento, quedaría obligado a destituir al Alto Representante que ha perdido la confianza del Parlamento.

Una vez que comienza sus funciones, el Tratado lo sitúa al frente de la política exterior y de seguridad común (art. 18,2 TUE), actuando como mandatario del Consejo, presidiendo la formación de Asuntos Exteriores y participando en el Consejo Europeo. Lo que se puede entender como un avance hacia la integración, dado que el ámbito intergubernamental de los Consejos aparece una voz cuya función es eminentemente supranacional.

Pero, a pesar de su cariz supranacional, más difícil será su función dentro de la Comisión, que vicepreside. El Tratado le confía velar por la coherencia de la acción exterior (que falta hace), pero también le encarga "las responsabilidades que le incumben en el ámbito de las relaciones exteriores". Es evidente que la acción exterior de la UE es mucho más que la Política Exterior y de Seguridad Común, basta con repasar la quinta parte del TFUE. Si además comprobamos las carteras de la Comisión, podemos detectar que son varias cuyo contenido está dentro de la acción exterior, además del carácter transversal que puede tener la acción exterior en todos los desarrollos de acciones y políticas de la UE.

Por tanto, la función de este vicepresidente de la Comisión parece que no está llamada más que a ser la coordinación interna de los distintos desarrollos de la acción exterior de la Comisión (en los que sigue manteniendo competencia: Ampliación y Política Europea de Vecindad, Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis, Comercio, Desarrollo) y así mismo de coordinación externa de esta acción exterior de la Comisión con la Política exterior y de Seguridad Común, en la que apenas hay competencia de las instituciones supranacionales.

En peligro que se puede manifestar al respecto es que esta figura, demasiado imbuida por la técnica intergubernamental por el Consejo que preside, intente transmitir este planteamiento también a áreas en los que desde hace años hay una competencia consolidada para la UE en su vertiente más integradora (ha sido calificada como "el submarino del Consejo en la Comisión"). Pero, seamos optimistas y pensemos que la "contaminación" de ideas y métodos de trabajo también puede ser a la inversa, facilitando el avance supranacional en otros terrenos de la acción exterior de la UE. Como en tantas otras ocasiones, va a depender en gran medida del talante de la persona elegida para desempeñar esta función, pero al menos la reforma ha dejado una nueva puerta abierta.

Por último, también encontramos un importante campo de trabajo para los equilibrios entre lo supranacional y lo intergubernamental en el principal instrumento que el Tratado pone a disposición de la acción exterior. Se crea un Servicio Europeo de Acción Exterior (art. 27,3 TUE), sobre el que se apoya el Alto representante para la realización de sus funciones. Este servicio debe trabajar en colaboración con los servicios diplomáticos nacionales y estará compuesto por personal tanto de la Secretaría General del Consejo como de la Comisión. La organización y estructura de este servicio ya ha sido establecida por decisión del Consejo de Asuntos Generales de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta que presentó la Alta Representante (de 25 de marzo de 2010), teniendo muy presente el informe elaborado por el Parlamento Europeo (Informe Brock). Las primeras incorporaciones de personal se han realizado en enero 2011, por lo

que aún es prematuro deducir conclusiones sobre el escoramiento del sistema, aunque sí dejó apuntado que puede ser un importante escenario de tensiones entre legitimidades en presencia.

III. La Participación de los Parlamentos Nacionales

Hasta el momento, los Parlamentos nacionales han sido los grandes ausentes en todo el proceso de construcción europea, lo que no encaja bien con el principio democrático que inspira no sólo a la creación de la Unión Europea, sino también al sistema político de cada uno de los Estados Miembros de la Unión, como principio esencial para su participación.

No podemos olvidar que los miembros de la Unión Europea son los Estados, y no sólo los gobiernos de los Estados, a pesar de que cada vez que encontramos un órgano de representación de los miembros son los representantes de sus gobiernos quienes asumen tal representación. Todos los Estados Miembros tienen un sistema político de democracia parlamentaria que permite a los ciudadanos depositar la soberanía en sus representantes. Este alejamiento de los representantes ciudadanos de los órganos de gestión de la Unión Europea, con la salvedad del Parlamento Europeo, hace que el proceso de integración europea sea visto por los ciudadanos como algo lejano y que no afecta a su vida cotidiana, siendo algo totalmente ajeno a la realidad.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en los últimos años, conscientes de la necesidad de hacer a los ciudadanos partícipes de la construcción europea, ha llevado a tener en cuenta la implicación creciente de los Parlamentos nacionales, como órganos de representación directa de la ciudadanía. Aunque dichas inquietudes no se reflejaron en el texto del Tratado hasta la reforma del Tratado en Ámsterdam en 1997, su implicación podemos estudiarla con algo más de perspectiva.

Son dos las principales vías de participación de los Parlamentos nacionales en la gestión de las competencias propias de la Unión Europea: por una parte, a través de la creación de un órgano interparlamentario formado por representantes de los Parlamentos nacionales que trabajan en relación con el Parlamento Europeo (COSAC); y por otra, la participación de los parlamentos nacionales en relación con sus respectivos gobiernos para la determinación de la posición nacional.

Si bien todos los Estados miembros de la UE tienen un sistema político de democracia parlamentaria, la posición de los Parlamentos nacionales en la determinación de la posición nacional y sus relaciones con sus respectivos gobiernos, es una cuestión que queda a las determinaciones constitucionales de cada Estado y en las que inicialmente no entra la Unión Europea. No obstante, es una cuestión de interés común y ello explica que el Tratado de Ámsterdam incorporase un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea a partir del que la Comisión se compromete a transmitir a los Parlamentos nacionales todos los documentos de consulta que generen (libros blancos y verdes y comunicaciones). Así mismo las propuestas legislativas

de la Comisión también han de llegar con suficiente antelación (al menos seis semanas antes de que se incluya en el orden del día del Consejo) al Gobierno de cada Estado miembro, pero es éste el que debe velar por que su Parlamento nacional las reciba convenientemente.

Esta innovación incorporada en el Tratado de Ámsterdam sin duda supuso un importante primer paso, pero todavía dejaba un gran margen de discreción a los Estados y dependía de la organización interna de cada uno de ellos el que efectivamente participase o no su Parlamento nacional en la determinación de la posición nacional. Fue necesaria la elaboración de unos "principios orientativos" (normas mínimas) que permitieran garantizar que todos los Parlamentos nacionales tuvieran la oportunidad de participar e influir en los asuntos europeos de forma activa. Dichas orientaciones fueron adoptadas en la reunión de la COSAC celebrada en Copenhague en octubre de 2002 (DOUE n.º. C 154, de 2 de julio de 2003). Los principios básicos son que cada Parlamento nacional pueda recibir información relevante sobre las iniciativas comunitarias, que tengan la oportunidad real de utilizar la información recibida y que pueda llevar a cabo el seguimiento de las decisiones de su propio Gobierno en el marco del sistema comunitario. Para alcanzar estos objetivos el gobierno debe garantizar que el parlamento nacional recibe toda la documentación tan pronto como esté disponible, informa al Parlamento con suficiente antelación de las decisiones que deben adoptarse a escala comunitaria y sobre las decisiones adoptadas. Así mismo, deben propiciarse la celebración de reuniones a nivel ministerial en los Parlamentos nacionales con suficiente antelación a las reuniones comunitarias, en las que el Gobierno informe de su posición. El Parlamento nacional debe poder intervenir no sólo en las sesiones de control al Gobierno sobre las decisiones adoptadas a nivel europeo sino que contribuya en la determinación de la posición nacional, y con estas vías de participación, respetuosas con las determinaciones constitucionales de cada Estado, se hace posible.

Todos estos avances en realidad son el caldo de cultivo que permite la redacción en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de dos protocolos (sobre función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), que le dan un contenido concreto a esta participación de los Parlamentos nacionales y en los que ya si se establecen obligaciones específicas. Dichos protocolos se vuelven a reproducir de manera prácticamente idéntica en el Tratado de Reforma del TUE firmado en Lisboa en diciembre de 2007.

Respecto a la información transmitida a los Parlamentos nacionales, por una parte se mantiene lo avanzado en el protocolo del Tratado de Ámsterdam; la Comisión les transmite los documentos de consulta pero también el programa legislativo anual (art.1), lo que permite que los Parlamentos nacionales trabajen con cierta perspectiva los asuntos europeos. Por otra parte, respecto a las propuestas de actos legislativos, ya no queda en la discreción de los Gobiernos el transmitirlos con antelación a sus respectivos Parlamentos, sino que la propia Comisión al mismo tiempo que los remite al Parlamento Europeo y al Consejo,

lo hace a los Parlamentos nacionales (art. 2), debiendo transcurrir al menos seis semanas antes de que sea incluido en el orden del día del Consejo (art. 6). Así mismo, el orden del día del Consejo y las actas de las sesiones se transmitirán a los Parlamentos nacionales directamente al mismo tiempo que se remiten a los Gobiernos de los Estados miembros (art. 5).

Una vez que los Parlamentos nacionales disponen de toda esta información podrán efectivamente preparar su posición y a partir de ella trabajar con su respectivo Gobierno, tanto para fijar la posición nacional como para ejercer el control parlamentario de las decisiones adoptadas por el Gobierno. Pero también los Parlamentos nacionales podrán dirigir directamente a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre el proyecto de acto legislativo y su conformidad con el principio de subsidiariedad (art. 3).

Es respecto al control del principio de subsidiariedad, recogido en el correspondiente protocolo, donde más contenido gana la participación de los Parlamentos nacionales en el correcto desarrollo de la Unión Europea.

A través de este protocolo se aborda, ya de una manera efectiva el control del principio de subsidiariedad enunciado en el Tratado de la Unión desde su elaboración en el Tratado de Maastricht. No sólo es un principio teórico para modelar las competencias de la Unión Europea en relación con las competencias nacionales, sino que desde su inclusión en el art. 5 del Tratado CE es un principio justiciable cuyo cumplimiento debe justificarse en cada acto de las instituciones comunitarias. Con el protocolo que se introdujo en el Tratado de Ámsterdam, las instituciones debían justificar su actuación conforme al principio de subsidiariedad, pero son las propias instituciones al elaborar el acto las que justifican su actuación. Es a partir del protocolo que se incorpora en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa cuando el principio de subsidiariedad cobra su verdadero sentido, siendo los Parlamentos nacionales y el Comité de Regiones los garantes de la efectiva realización del principio. Dicho Protocolo, con algunas mejoras se recoge también en el Tratado de Lisboa.

De acuerdo con este Protocolo, cada institución debe seguir velando de manera permanente por el respeto del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, lo que se justifica en la motivación de cada acto; pero toda iniciativa de un acto legislativo que proceda de la Comisión, del Parlamento Europeo, de un grupo de Estados, del banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones, deben ser transmitidos a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que a las instituciones "legislativas" de la Unión.

Una vez recibido el proyecto, todo Parlamento nacional dispone de ocho semanas para dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (art. 6). Este procedimiento es lo que se ha denominado el "sistema de alerta temprana". Las instituciones autoras de la propuesta tendrán en cuenta dichos dictámenes motivados, pero no sólo es una llamada de atención sino que incluso se establece un sistema por el que a cada Parlamento nacional se le asignan

dos votos y cuando los dictámenes negativos representen al menos un tercio de los votos totales, el proyecto deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la institución proponente podrá mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, pero en cualquier caso debe motivar su decisión al respecto. Incluso en el Protocolo recogido en el Tratado de Lisboa se mejora el sistema teniendo en cuenta los actos legislativos en el procedimiento legislativo ordinario, en los que la Comisión, si decide mantener la propuesta justificándolo, debe remitir a la autoridad "legislativa" (Parlamento Europeo y Consejo) no sólo su justificación sino también los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, que si convencen al 55% de los miembros del Consejo o a la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo, la propuesta quedará desestimada.

A partir del establecimiento de dichos procedimientos de alerta temprana, y respetando la estructura político-constitucional de cada Estado Miembro, son cada uno de ellos quienes deben decidir cuáles sean los procedimientos internos para la puesta en práctica de la alerta temprana.

Es cierto que la presencia de los parlamentos nacionales se idea para aumentar la transparencia en los trabajos de la Unión y de alguna manera también para acercar la Unión al ciudadano, que nos sentimos más cercanos de nuestros parlamentos nacionales que del Parlamento Europeo, en el que igualmente estamos representados. También es cierto que con esta incorporación, si en la práctica está bien gestionada por los parlamentos nacionales se hará mucho más patente el principio democrático en los trabajos de la Unión, como se nos incita desde todo el Título II TUE y en particular desde el art. 12 TUE. El problema que nos puede generar es la disminución de la eficacia de las actuaciones de la UE, si con el plazo de ocho semanas y el silencio positivo, nos puede llevar a la renacionalización de ciertos ámbitos de competencia compartida de la UE. No obstante, en el caso de que 2/3 de los parlamentos nacionales consideren que una determinada propuesta por la Comisión es más eficaz su gestión por los Estados miembros por separado, siempre nos quedará el umbral mínimo de 9 Estados miembros que puedan poner en marcha una cooperación reforzada en ese ámbito determinado.

Una vez más nos encontramos que la reforma no ha hecho más que abrirnos nuevas posibilidades.

MODIFICACIONES INSTITUCIONALES DESTACABLES

I. La Comisión

La Comisión continúa siendo una de las piezas fundamentales en el sistema institucional con los datos que la caracterizan desde sus inicios como Alta Autoridad por ser el "motor de la integración" (promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin) y la "guardiana del Derecho" (velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas en virtud de estos y supervisará la aplicación del Derecho bajo el control del Tribunal-art. 17 TUE). Pero al mismo tiempo es cierto, en la práctica que tras

la Comisión presidida por Delors la autoridad de la Comisión ha decaído progresivamente, y no sólo como consecuencia del carisma de su presidente.

Para reforzar esta autoridad se ha pretendido reforzar la legitimidad de su presidente, ya no elegido por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo. A partir de la reforma incorporada por el Tratado de Lisboa el presidente de la Comisión adquiere una doble legitimidad: de los Estados y de los pueblos. De este modo, el Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, propone por mayoría cualificada al candidato a presidente de la Comisión, que será elegido por la mayoría del Parlamento Europeo. De este modo, la legitimidad democrática, que luego tendrá que dar la investidura al colegio de comisarios está implicado en su formación desde el principio.

Con esta fórmula presidencialista, el Consejo de acuerdo con el Presidente electo, eligen a la lista de los demás miembros de la Comisión a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, y colegiadamente se presentarán ante el Parlamento Europeo con un programa de trabajo para sus cinco años de mandato, que debe ser refrendado.

El presidente adquiere una posición central, no sólo imprimiendo el ritmo de trabajo en la Comisión, sino en cierta medida componiendo el equipo, pudiendo hacer dimitir a cualquiera de sus miembros, simplemente a petición del presidente, lo que supone mucho más margen de maniobra que el que tiene para su nombramiento.

Pero uno de los principales problemas que tiene al actual modelo de la Comisión es el número de sus miembros. Es excesivo un equipo de 27 comisarios (aunque incluye el Presidente y el Alto Representante). Si la Comisión aspira a trabajar como el gobierno de la UE, no es razonable un gobierno con tan elevado número de carteras, cuando además no se podrían identificar 27 carteras de igual peso. Históricamente han sido varias las soluciones propuestas, y finalmente una recogida en el propio art. 17 TUE: a partir de la Comisión elegida en noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a 2/3 del número de Estados miembros. El sistema de rotación, teniendo en cuenta la diversidad demográfica y geográfica, será decidida por el Consejo Europeo por unanimidad.

La unanimidad exigida en el Consejo Europeo deja de manifiesto que se trataba de un tema especialmente sensible para los Estados, aunque si realmente mantenemos que la Comisión (y sus miembros) son independientes incluso de sus Estados, no tendría por que suscitar tanta inquietud en los Estados. Deben perseguir el interés general, no la suma de intereses nacionales.

Hubiera sido una solución; probablemente no la mejor, pero sí desbloquearía la parálisis de una institución cada vez más "burocratizada", pero de momento no podremos comprobar si funciona. A propósito del referéndum negativo en Irlanda en el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, quedó suspendida la aplicación del párrafo 5 del art. 17 TUE, en tanto no se decida lo contrario. De este modo, el segundo referéndum en Irlanda fue positivo y se desbloqueó la ratificación del Tratado de Lisboa.

En cuanto a sus poderes tradicionales, la Comisión en la práctica también se manifiesta en claro retroceso:

Respecto al derecho de iniciativa legislativa, ya no es un monopolio. Se ve acompañada no sólo de las posibles iniciativas de los Estados miembros en aspectos concretos de reciente integración, o del Parlamento Europeo, de desde hace tiempo presenta sus resoluciones de iniciativa (e incluso las publica en el Diario Oficial); sino también pueden llegarle iniciativas a través de la iniciativa popular prevista en el art. 11 TUE. Así mismo, y no en sentido positivo de incorporar nuevas iniciativas, sino negativo evitando la continuación de una determinada propuesta, los Parlamentos nacionales puede llegar a impedir un procedimiento legislativo que se estime no respetuoso con el principio de subsidiariedad.

Respecto a su papel de “dueña de la propuesta” en el procedimiento legislativo, buscando las modificaciones necesarias que hagan aceptable la propuesta por los Estados sin desatender las exigencias de la integración, también encontramos que la extensión del procedimiento de codecisión, aunque reconoce explícitamente el triálogo, pone en comunicación directa al Parlamento con el Consejo, que prefieren adoptar las decisiones en primera lectura (como señala O’Dwyer, hasta el 84% de los procedimientos en codecisión) y por tanto hacen bastante más prescindible el papel a desempeñar por al Comisión.

Por último, respecto a su función como ejecutivo, adoptando las medidas de ejecución de los actos legislativos, tras una importante dosis de intergubernamentalidad incorporada por las Decisiones “Comitología” de 1999 y 2006, en el Tratado de Lisboa se racionaliza el sistema y se hace reflejar en el control a la Comisión el mayor peso del Parlamento, que ya también controla esta labor de la Comisión (arts. 290-291 TFUE).

En conclusión, una Comisión con un peso específico en el sistema cada vez menor, pero ¿para qué queremos más presencia si no está representando la legitimidad supranacional que se le encomienda?

II. El Consejo

El Consejo es de las instituciones que menos cambios experimenta con la nueva regulación del Tratado, aunque el comentario generalizado es el aumento del peso intergubernamental en el equilibrio interinstitucional, siendo ésta la legitimidad por esta institución representada.

En cuanto a su composición, permanece inalterada (un representante de cada Estado miembro con rango ministerial y facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado y para ejercer el derecho de voto), e incluso respecto a sus formaciones, la Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 (2009/878), no hace sino reproducir la lista de formaciones del Consejo acordada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, recogiendo las diez formaciones, incluyendo la de Asuntos Generales.

Si parece que existe una cierta innovación respecto a las presidencias rotatorias del Consejo, pero esta no pasa de ser una modificación menor y que

recoge la práctica habitual. No siendo posible lograr el acuerdo necesario para hacer la presidencia estable, cómo sí se logra en el Consejo Europeo, permanece el sistema de presidencia rotatoria en periodos semestrales. Pero es evidente que esta solución que funcionaba bien con una Unión Europea de seis Estados miembros y mucho menor número de reuniones en órganos intergubernamentales, no es útil ni por breve ni por prolongada en una Unión de 27 Estados miembros y casi cotidianas reuniones de órganos intergubernamentales. El Estado que ejerce la presidencia a penas puede hacer en esos seis meses más que presidir las reuniones (a fortiori si es un Estado pequeño). Por otra parte es un plazo demasiado breve para incorporar efectivamente unas líneas de actuación o prioridades. Sólo se excluye de esta rotación de presidencias la formación de Asuntos Exteriores, que sí gana permanencia con la figura del Alto Representante. Por lo demás, lo único que se plasma por escrito como novedad es la práctica de la "troika", mediante la que los tres Estados que ejercen sucesivamente la presidencia proponen un programa conjunto (art. 1 Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009), aunque a partir del mismo cada uno en su semestre lo adapta a su particular idiosincrasia. La primera vez que se ha puesto en marcha este sistema tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha sido en el programa del trío de presidencias presentado por España-Bélgica-Hungría, con prioridades comunes y una adecuación posterior en cada caso, dado como resultado tres presidencias que poco han tenido que ver más allá de la prioridad de poner en práctica la reforma del Tratado.

Sí puede suponer una modificación importante en el Consejo las innovaciones en torno a la mayoría cualificada. Por una parte aumentan notablemente el número de bases jurídicas que permiten la decisión por mayoría cualificada y no ya por unanimidad.

Pero también es novedoso el modo de calcular la mayoría cualificada. Recogida en el apartado 4 del art. 16 TUE, art. 238 TFUE, ambos desarrollados en la Decisión 2009/857. Hasta 2014 se continuará aplicando el sistema tradicional mediante el que hacía falta un total de 255 votos de los 345 que sumaban el total de los Estados. Cada Estado tras una complicada negociación en cada reforma del Tratado tenía asignado un número concreto de votos reconociendo su peso específico dentro de la UE, de acuerdo con consideraciones históricas, geográficas, demográficas, económicas, políticas, estratégicas, etc. Pero en definitiva eran criterios no escritos que siempre generaban importantes tensiones y recelos por parte de los Estados.

De acuerdo con la reforma del Tratado, a partir de 2014, aunque va a ser ligeramente más complejo en la aplicación práctica de cada caso se remite a datos objetivos: Todos los Estados son igualmente soberanos y por tanto pesan igual en la representación de la legitimidad interestatal, por tanto mayoría cualificada se define como el 55% de los miembros del Consejo.

Pero como, el Consejo no es sólo la reunión de los gobiernos de los Estados miembros sino una especie de cámara de representación territorial en la Unión en la que se tiene en cuenta la población, ese 55% de Estados deben representar al menos al 65% de la población. En el anexo III del Reglamento Interno del Consejo

(decisión 2009/937 de 1 de diciembre de 2009) queda regulado el sistema de recepción de este dato objetivo, de modo que se fija la población de cada Estado miembro en ese momento y se prevé que antes de 1 de septiembre de cada año los Estados comunicarán a la Oficina de Estadística de la UE sus datos poblacionales a enero de ese año, datos sobre los que cada año el Consejo antes de 30 de septiembre publicará la decisión en la que se hacen públicos estos datos.

Los porcentajes se aumentan al 72% cuando la propuesta no sea de la Comisión o del Alto Representante.

Así mismo se regula la minoría de bloqueo que estará compuesta por al menos un número mínimo de miembros del Consejo que representen el 35% de la población, que tienen que se como mínimo cuatro Estados.

Con estas modificaciones, se hace más objetiva la asignación del peso de los Estados en el Consejo y se facilita el cálculo de las mayorías, lo que deja que pensar es que en la institución en que está representada la legitimidad intergubernamental se tenga presente el peso de la población, ¿es que no todos los Estados son igualmente soberanos?, ¿no hubiera sido preferible aumentar las competencias del Parlamento si lo que pretendíamos era reforzar la dimensión de la población en las decisiones de la UE?

EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL PUESTO EN PRÁCTICA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

La regulación del procedimiento de adopción de decisiones normativas siempre ha formado parte de la regulación básica de los Tratados, suponiendo la representación del equilibrio interinstitucional que se produce en cada momento de desarrollo de la UE y en el nivel de integración en cada materia.

Siempre han existido unas reglas de base: la Comisión, en su función de motor de la integración es la encargada de valorar la necesidad del acto y goza del monopolio en la presentación de la propuesta que pone en marcha el procedimiento.

Pero el que tenga el monopolio de la propuesta no quiere decir que también lo tenga de la iniciativa que no son sinónimos.

El Parlamento Europeo venía aprobando resoluciones de iniciativa que la Comisión, si lo tenía a bien, tramitaba como propuestas o no. Si bien debía tener en cuenta que una mala relación con el Parlamento podía llevarlo a retirarle su confianza.

Pero también la iniciativa le puede llegar a la Comisión también desde la iniciativa popular mediante la que al menos un millón de ciudadanos, nacionales de un número significativo de Estados, podrán invitar a la Comisión a presentar una propuesta (art. 11 TUE). Esta parece una novedad importante de las posibilidades abiertas por la reforma del Tratado, pero está aún pendiente de un mayor desarrollo normativo.

Queda también abierta la posibilidad excepcional que se someta la iniciativa por un grupo de Estados miembros, por recomendación del BCE o a instancia

del Tribunal de Justicia; en estos casos el papel de la Comisión queda bastante reducido pero en cualquier caso podrá dictaminar por iniciativa propia (art. 294,15 TFUE).

En cualquier caso, hay que considerar que toda propuesta de la Comisión se va a ver en gran medida condicionada por la asunción de mayores funciones por el Consejo Europeo, fijando las orientaciones generales, e incluso "priorizándolas" ¿quién será entonces el "motor de la integración"?

También se considera una de las reglas de base tradicionales que la Comisión, en su función de guardiana del Derecho, es la dueña de su propuesta durante todo el procedimiento, pudiendo modificarla en tanto el Consejo no se haya pronunciado y en el mismo sentido permanece en la actual regulación (art. 293,2 TFUE).

El Consejo también puede modificar la propuesta pero si normalmente su intervención en el procedimiento decisorio es por mayoría, si desea modificar la propuesta que proviene de la Comisión, debe actuar por unanimidad, de modo que al menos se salvede el interés común si no se atiende al interés general que está representado por la Comisión. Si son más las decisiones por mayoría en la agenda del Consejo, menos tentación habrá de modificar la propuesta de base que presentó la Comisión.

A partir de estas premisas básicas se desarrolla todo un procedimiento, que por primera vez tras el Tratado de Lisboa se denomina oficialmente "procedimiento legislativo" en el que se procura la mayor participación de todas las legitimidades en presencia.

Ciertamente, la evolución de las reformas del sistema institucional se ha caracterizado por os cambios que ha conocido el procedimiento decisorio. De modo que si en los Tratados fundacionales la participación del Parlamento se limitaba a ser una instancia consultiva, en la última formulación ha llegado a convertirse en un co-legislador con el Consejo. Pero fue el buen trabajo del Parlamento, conciencia democrática, y el apoyo fundamental de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que llegó a considerar que la falta de sus dictámenes era un vicio sustancial (jurisprudencia *Isoglucosa AS. 138/79 y 139/79, Ste. 29.10.1980*) la que lo llevó a lograr en palabras del profesor Jacqué "su lugar bajo el sol".

Las primeras modificaciones al procedimiento tradicional fueron a partir de los actos que tuvieran importantes consecuencias financieras, dado que el PE tenía el poder presupuestario. Más tarde, el Acta Única incorporó el procedimiento de cooperación en el que por primera vez el PE se pronunciaba sobre un acto que procedía del Consejo, pero sólo regía para 7 bases jurídicas. En Maastricht, como consecuencia del buen funcionamiento del procedimiento del Acta Única a pesar de su complejidad, se intenta generalizar y simplificar, pero se mantenían tres procedimientos distintos.

En desarrollo de esas innovaciones procedimentales han sido frecuentes los acuerdos interinstitucionales, entre los que caben destacar el *modus vivendi* acordado el 20 de diciembre de 1994 entre las tres instituciones (DOCE n.º C 102, 4.4.1996), la Declaración Común de 1999 sobre las modalidades prácticas

del procedimiento de codecisión (DOCE nº. C 1948 de 28.5.99), la Declaración Común de 2007 (DOCE nº. C 145 de 30.6.2007. También los ajustes internos en cada una de las instituciones implicadas, que han hecho más fácil el buen funcionamiento del procedimiento, como el código de conducta para la negociación en el marco del procedimiento de codecisión que el Parlamento incorpora en el Anexo XX de su Reglamento Interno (actualizado a julio de 2009), o la creación de células de codecisión en la Comisión o en el COREPER, para facilitar las negociaciones.

Es ya en el Tratado de Funcionamiento donde queda recogido un procedimiento legislativo con amplia participación de las tres instituciones por lo que necesariamente es un procedimiento complejo.

El desarrollo del procedimiento regulado en el art. 294 es sumariamente el siguiente:

- La Comisión presenta la propuesta al PE y al Consejo (y permanece dueña de su propuesta durante todo el procedimiento, el Consejo sólo puede modificarla por unanimidad-art. 293).
- El PE la ve en primera lectura y la remite al Consejo, que si aprueba la posición del PE concluye el procedimiento con un acto legislativo.
- Si no la aprueba, informa de sus razones y la devuelve al PE. También informa la Comisión.
- En tres meses (+1) el PE puede aprobar (y en consecuencia concluye el procedimiento con un acto legislativo), rechazar (concluye pero sin acto), o enmendar (estableciéndose un diálogo entre las instituciones co-legisladoras).
- El Consejo también dispone de tres meses(+1) para aprobar todo (concluye en procedimiento con acto), no aprobar todas (entablándose el diálogo a través del Comité de Conciliación).
- El Comité de conciliación con composición paritaria (Consejo-PE) y la Comisión tiene 6 semanas (+2) para llegar a un texto conjunto, y si así fuera en 6 semanas (+2) confirman Consejo y PE.

En cada una de sus intervenciones, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada y el PE por mayoría.

Una vez concluido el procedimiento, los actos serán firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo (art. 297 TFUE).

Este procedimiento, con tres lecturas por las dos instituciones que ejercen el poder legislativo y con una obligación para ambas de negociar (que no de llegar a un acuerdo), facilita la participación de ambas instituciones, lo que supone una garantía de legitimidad democrática.

El procedimiento expuesto es el denominado "ordinario" por ser el general y el referido en la mayor parte de las bases jurídicas y se podrá utilizar igualmente para adoptar directivas, reglamentos o decisiones. Pero también cabe que el Tratado prevea que un acto legislativo se adopte por una institución, Parlamento o Consejo, con simple participación de la otra; y es los que se refiere

como “procedimiento legislativo especial” en el que la diferencia es la falta de paridad de los dos co-legisladores (art. 289,2 TFUE). Pero en cualquier caso, algo excepcional para las bases jurídicas específicamente determinadas en el Tratado (aunque son más de 30) y además se prevé como situación transitoria, ya que en los procedimientos de revisión simplificados del TUE se establece la posibilidad de que el Consejo Europeo por unanimidad decida transformar los procedimientos legislativos especiales en ordinarios (art. 48, 7 TUE)

Este procedimiento legislativo, es consecuencia necesaria de la evolución de las distintas instituciones desde los años 80 y de la asunción de nuevas competencias por la UE. Si bien es complejo y dilatado en el tiempo, no menos que un procedimiento legislativo interno. Es un procedimiento que facilita la participación de las distintas instituciones y acerca las decisiones legislativas de la Unión al ciudadano, dado que al menos las sesiones del Parlamento son públicas, y el Consejo cuando actúe en ejercicio del poder legislativo también lo debe hacer en sesión pública, lo que en cualquier caso es una garantía.

A la vista del procedimiento expuesto podríamos preguntarnos por los equilibrios institucionales y creo que cabe señalar que el actual procedimiento legislativo responde básicamente a la línea de desarrollo abierta por el procedimiento de cooperación que en 1987 iniciara el Acta Única. Es evidente el aumento de posiciones del Parlamento, y aunque con alguna incidencia en los poderes de la Comisión, básicamente en un juego de suma cero con el Consejo. Este dato me permite pensar que aunque efectivamente en el nuevo esquema la Comisión ha disminuido su posición no ha sido sólo a costa de un intergubernamentalismo rampante sino a favor de la transparencia y el principio democrático, que debe estar siempre presidiendo las tareas de la UE como sistema político (esperemos que no tenga como consecuencia una falta de eficacia).

Como conclusión de lo aquí estudiado creo que para repensar las conclusiones a las que llegaba hace veinte años sólo es necesario hacer una referencia al párrafo 1 del art. 13 del TUE en el que antes de presentar el listado de cuales sean las instituciones establece cuál sea la finalidad del marco institucional: Promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como perseguir la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Con este planteamiento lo que cabe preguntarse es si el marco institucional previsto representa las tres legitimidades en las que se fundamenta la Unión Europea (sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados), y si estas se encuentran en equilibrio, necesario para el buen desarrollo de las funciones encomendadas (promover sus valores, perseguir sus objetivos y garantizar la coherencia, eficacia y continuidad). Estimo que cumple razonablemente lo previsto, aunque al mismo tiempo hay que reconocer que el escenario en que en la actualidad se mueve la Unión mucho ha cambiado respecto a los inestables equilibrios entre lo supranacional y lo intergubernamental que centraban mis preocupaciones y debates con el profesor Peláez allá por 1991.

ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. Y GUINEA LLORENTE, M. "La Europa que viene: el Tratado de Lisboa". Ed. Marcial Pons. 2008.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. "El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados". Revista de Derecho de la Unión Europea nº. 18, 2010, pp. 55-73.
- "El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?". En "El Proyecto de Tratado de una nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa". Tirant lo Blanch, 2004.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. "EL Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión". Revista de Derecho de la Unión Europea nº. 18, 2010, pp. 103-120.
- CHALTIEL, F. "La première commission sous le régime du Traité de Lisbonne". Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, fev. 2010.
- FERNÁNDEZ, ANA MAR. "Change and Stability of the European Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency". European Integration. Vol. 30, nº. 5, Dec. 2008. pp. 617-634.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. "El poder ejecutivo europeo". Revista de Derecho de la Unión Europea nº. 18, 2010, pp. 121-150.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. Y CERVELL HORTAL, M. J. "La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y su personalidad jurídica". Ed. Comares. Granada 2010.
- JACQUÉ, J. P. "Le Traité de Lisbonne-Une vue cavalière". Revue Trimestrielle de Droit Européen 44, juil-sep 2008. pp. 437-483.
- "Une vision de la procédure de codécision". Mélanges en hommage à Georges Vandensanden 2008, pp. 183-202.
- MANGAS MARTÍN, A. "Europa a medida de los gobiernos". Revista General de Derecho Europeo nº. 14 (2007). Iustel.
- "La reforma Institucional en el Tratado de Lisboa". Revista de las Cortes Generales, nº. 70-72, 2007, pp. 128 y sgs.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.) "El Tratado de Lisboa y la salida de la crisis constitucional" (Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional). Madrid 2008.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. Y URREA CORRES, M. "Tratado de Lisboa". Estudio introductorio. Marcial Pons y Real Instituto Elcano, segunda edición 2010.

- MELLADO PRADO, P. "La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie". *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º. 18, 2010, pp. 75-101.
- O'DWYER, U. "La dynamique historique des relations interinstitutionnelles. Le point de vue d'un praticien sur l'évolution de la procedure de codécision". *Revue de Droit de l'UE*, n.º. 3, 2010, pp. 487-525.
- OREJA AGUIRRE, M. "La revision institutionnelle". *R.C.A.D.I.* 1997, pp. 345-386.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. "De la democracia representativa a la democracia participativa: aportaciones del Tratado de Lisboa". *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º. 18, 2010, pp. 13-27.
- SANTOS VARA, J. "El servicio europeo de acción exterior: un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior". *Revista General de Derecho Europeo*. Iustel, n.º. 23 marzo 2011. pp. 1-31.
- SERENA ROSSI, L. "Los equilibrios institucionales en la Constitución Europea", en "El reto constitucional de Europa". J. Vidal Beneyto (coord.) Ed. Dykinson 2007.