

FUNCIONAMIENTO Y NOVEDADES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA, TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA (2007) Y EL EJERCICIO POR ESPAÑA DE LA PRESIDENCIA (ENERO-JUNIO 2010)*

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA **

Resumen: Se analizan en este artículo las modificaciones institucionales adoptadas por el Tratado de Lisboa (2007), las prioridades que en relación con ellas ha decidido la Presidencia española (enero a junio de 2010) y el desarrollo que de las mismas se ha producido hasta el momento.

Palabras clave: sistema institucional, “comitología”, Tratado de Lisboa, Presidencia española, iniciativa legislativa ciudadana.

Abstract: This article studies the institutional modifications operated by the Lisbon Treaty (2010), the priorities of the Spanish Presidency (January-June 2010) and their development.

Keywords: institutional system, “comitology”, Lisbon Treaty, Spanish Presidency, popular legislative initiative.

SUMARIO: I. EL TRATADO DE LISBOA (2007) Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DECISORIO DE LA UNIÓN: 1. El Consejo Europeo; 2. Las instituciones decisorias por excelencia: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión; 3. La incorporación al procedimiento legislativo de los Parlamentos nacionales (y regionales) y del ciudadano de la Unión. II. PREVISIONES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA PARA LA ADAPTACIÓN AL TRATADO DE LISBOA DEL MENCIONADO SISTEMA INSTITUCIONAL. III. FUNCIONAMIENTO Y NOVEDADES EN ESTE ÁMBITO. IV. CONCLUSIÓN.

I. EL TRATADO DE LISBOA (2007) Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DECISORIO DE LA UNIÓN

1. El Tratado de Lisboa¹ ha incidido en el sistema institucional de la Unión Europea y su funcionamiento básicamente en los tres aspectos que siguen:

* Ponencia impartida en las X Jornadas de la RJUAM sobre “La Presidencia española de la Unión Europea: balance y perspectivas”, celebradas el 13 y 14 de mayo de 2010 en la Facultad de Derecho de la UAM.

Fecha de recepción: 17 de mayo de 2010.

Fecha de aceptación: 31 de mayo de 2010.

** Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia (cgutesp@um.es).

¹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de diciembre de 2007 (*Diario Oficial de la Unión Europea* C 306, 17.12, 2010).

- Primero, incluyendo por vez primera en la historia de la Unión al Consejo Europeo en el sistema institucional único de la misma. Y simultáneamente ha modificado en profundidad la figura de su Presidente, amén de reforzar sus competencias.
- Segundo, ha introducido alteraciones de relieve en las instituciones por excelencia decisoras de la Unión, las que formaban el llamado “triángulo institucional”. Me refiero, naturalmente, al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo.
- Y, en tercer lugar, el funcionamiento del sistema decisorio de la Unión, que reposaba esencialmente en el mencionado triángulo, se ha alterado por la incorporación al proceso legislativo de los Parlamentos nacionales (y aun los regionales) y del ciudadano europeo.

1. El Consejo Europeo

2. El Tratado de Lisboa (2007), siguiendo en este punto como en muchos otros la estela del Tratado Constitucional (2004)², ha convertido con su entrada en vigor al Consejo Europeo en una de las instituciones de la Unión. Lo ha hecho, además, modificando su composición y acrecentando su poder y, al hacerlo, ha intensificado el pigmento de intergubernamentalidad en el cuadro de la Unión. El Consejo Europeo sigue compuesto, como hasta ahora, por los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros así como por el Presidente de la Comisión, pero tendrá que admitir como participante en sus trabajos a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad³.

3. La inclusión del Consejo Europeo en el sistema institucional de la Unión Europea genera ciertamente consecuencias. Por ejemplo, implica su sometimiento a algunas de las reglas previstas para el sistema institucional de ésta ya existentes, como las que regulan el procedimiento de adopción de decisiones o las relativas a los procedimientos de control más relevantes previstos en los Tratados constitutivos en relación con el funcionamiento de sus instituciones⁴.

Y las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en *Diario Oficial de la Unión Europea* C 115, 9.05.2008, p. 1.

² Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004 (*Diario Oficial de la Unión Europea* C 310, 16.12.2004).

³ Artículo 15 del TUE reformado *versus* artículo 4 del actual TUE. Asimismo, el reglamento interno del Consejo Europeo adoptado por éste el 1 de diciembre de 2009, el mismo día en que el Tratado de Lisboa entró en vigor (*vid. infra* nota 12), reproduciendo el apartado 2 del citado artículo 15, determina igualmente que aunque no se considere al Alto Representante como “miembro” del mismo, éste sí “participará en sus trabajos” (artículo 4.4.párrafo primero).

⁴ Respectivamente, TUE reformado (artículo 15.4), TFUE (artículos 235.1 y 3) y Reglamento interno del Consejo Europeo citado en nota anterior (artículo 6.1 y 5); y TFUE, artículos 263 y 265 (compárense con los artículos 232 y 232 del TCE).

4. La conversión del Consejo Europeo en una de las instituciones de la Unión implicaba también como consecuencia, en aplicación del principio de autonomía y autoorganización institucional, la necesidad de aprobar un Reglamento interno o de funcionamiento para el mismo. De hecho, el texto del propio TFUE así lo determinó, cuando al referirse al sistema de votación del Consejo Europeo para las cuestiones de procedimiento (mayoría simple) alude a que esta regla será también aplicable “para la aprobación de su reglamento interno”⁵. Era ésta una de las primeras tareas a la que la entrada en vigor del tratado de Lisboa (2007), que finalmente se produjo el 1 de diciembre de 2009, obligaba, tarea de la que (teniendo en cuenta las zozobras que su proceso de ratificación generó ya en sus mismísimas postrimerías) me planteé en su momento si acaso nuestro país no hubiera tenido que hacerse cargo al iniciar su presidencia de la Unión⁶. No hizo finalmente falta y en el último mes de ejercicio de la Presidencia sueca, el Consejo Europeo aprobó su Reglamento interno⁷.

Este reproduce fielmente no pocos de los artículos del TFUE y entre ellos el que determina que el Consejo Europeo “estará asistido por la Secretaría General del Consejo”⁸. A primera vista puede sorprender que una institución llamada a tener la relevancia del Consejo Europeo sea, administrativamente, atendida por el Secretariado de otra institución; fue una decisión conscientemente tomada, que respondía al temor de los Estados miembros más pequeños (no favorables a la creación de la nueva figura del Presidente del Consejo Europeo) al ver cómo los Grandes hacían de la nueva institución un coloso. De paso, se evitaban divergencias de opinión entre la Secretaría General del Consejo y la eventual Secretaría del Consejo Europeo. El que ambas instituciones encarnen los mismos intereses, los estatales, los nacionales, a fin de cuentas los miembros de ambas (con la excepción del nuevo Presidente y del de la Comisión) son, en conjunto, representantes de los Estados miembros, son datos que ayudan a entender, por decirlo así, este “sincretismo secretarial”.

No se rompería en todo caso la decisión tomada si, respetándola formalmente, se articularan en su seno mecanismos orientados a una atención específica al Consejo Europeo; ¿cómo una sección *ad hoc*, por ejemplo, en el seno de la Secretaría del Consejo para asistir al Consejo Europeo? (¿no se incrementaron con una técnica parecida por el Tratado de Ámsterdam de 1997 las competencias del COREPER manteniendo su status de órgano

⁵ TFUE artículo 235.3.

⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Editorial Comares, Granada, 2020, pp. 6-8.

⁷ Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su reglamento interno (2009/882/UE) y anexo, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 315, de 2 de diciembre de 2009, pp. 51-55.

⁸ TFUE artículo 235.4 y Reglamento interno, artículo 13. El Consejo de Asuntos de Justicia e Interior decidió en su sesión de 1 de diciembre de 2009 nombrar a Pierre de Boissieu como su Secretario General para el período que va desde el 1 de diciembre de 2009 hasta el día siguiente a la reunión del Consejo Europeo de junio de 2011 (Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles, 1 décembre 2009, 16919/09 [Presse 362], p. 2).

subordinado al Consejo?) El Parlamento Europeo ha propuesto también incluir en el presupuesto del Consejo Europeo la financiación de un gabinete al servicio de su Presidente⁹.

5. Pero probablemente la reforma de mayor alcance *formal* que el Tratado de Lisboa (2007) ha operado respecto del Consejo Europeo estriba en la creación de la figura de su Presidente; y he puesto en cursiva la voz “formal” porque comparto la opinión¹⁰, aunque no pueda entrar en el fondo del tema aquí ni ahora, de que hay una especie de archivo oculto en el programa que sobre el Consejo Europeo ha creado el Tratado de Lisboa (2007), a saber, que es el juego simultáneo de su institucionalización y la ampliación de las competencias que posee la innovación de mayor relieve que respecto de la nueva institución se hace en los Tratados constitutivos con la reforma de Lisboa.

Es difícil calcular con precisión cuales serán las consecuencias de haberse decantado por un Presidente dissociado de la Presidencia del Consejo, que adquiere así “una connotación más política y de representación que técnica”¹¹, aunque cabe *a priori* imaginar su incidencia sobre el equilibrio entre las instituciones y el diálogo entre ellas. Mucho dependerá, sin duda, de la personalidad del elegido, se decía; ya la conocemos, pues el 19 de noviembre se decidió que Herman VAN ROMPUY, hasta esa fecha primer ministro de Bélgica, ocupara el cargo, del que tomó posesión el 1 de diciembre de 2009¹². Los “medios” anunciaron la noticia con la opinión de haberse designado a una personalidad “de perfil bajo”. Valoraciones aparte, sensacionalistas en tantas ocasiones, lo cierto es que el nuevo Presidente, en su primera entrevista con el Sr. Rodríguez Zapatero, que asumió la Presidencia de la Unión en enero de 2010, a lo largo de la tercera semana de diciembre de 2009, ha declarado su intención de actuar en todo momento en sintonía con la Presidencia del Consejo; no parece un mal comienzo¹³.

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

⁹ Documento de Trabajo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa sobre la evolución del equilibrio institucional en Unión Europea, *doc. DT/76564ES.doc, PE407.666v02-00*, 27.01.2009, ponente: Jean-Luc Dehaene, recomendación 4 (p. 28).

¹⁰ De Araceli MANGAS (en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, 6ª edición, pp. 187-188).

¹¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La reforma de las Instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, septiembre-diciembre 2003, p. 912 (párrafo 24).

¹² *Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR 6/CONCL 4, Bruselas 11 de diciembre de 2009, pág. 2, párrafo 2).

¹³ Sobre como conseguir una relación institucional eficaz entre la Presidencia del Consejo Europeo y la del Consejo, MOLINA, I., “El Presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea”, *ARI* núm. 172/2009, 18/12/2009, pp. 1-9 (<http://www.realinstitutoelcano.org>).

democratiza” y, dada la amplia duración de su mandato hasta “se profesionaliza”¹⁴. Y es que si los *Estados miembros grandes* deseaban salir de ese ejercicio sincopado y fugaz de las Presidencias de la Unión por turno rotatorio preestablecido cada seis meses (que dificulta el trabajo coherente y eficaz y al que llevaba el Derecho anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), pretendiendo una Presidencia estable del Consejo Europeo y de peso (con competencias, por ejemplo, para coordinar el trabajo de todas las formaciones del Consejo y aun para presidir el Consejo de Asuntos Generales), los *Estados más pequeños* y la *Comisión* deseaban seguir con el sistema en vigor antes de Lisboa, que dotaba al Consejo Europeo como al Consejo de un Presidente cada seis meses (...), temiendo que la nueva Presidencia del Consejo Europeo debilitase al Presidente de la institución más supranacional, la Comisión y creara un marco general de intergubernamentalismo.

En el Tratado de Lisboa (2007), la idea de una Presidencia propia, con dedicación plena y estable acabó por imponerse, pero a costa de pagar un precio elevado, el de la contención de sus facultades¹⁵.

Quizás el punto más ambiguo, que puede generar problemas serios, entre las funciones del Presidente del Consejo Europeo, tenga que ver con la de compartir la representación exterior de la Unión Europea en cuestiones PESC con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como el Tratado de Lisboa (2007) determina¹⁶: de acuerdo con la reforma que este lleva a cabo en el TUE, el Alto Representante (al que el Tratado Constitucional llamaba, como se recordará, Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) “estará al frente de la PESC de la Unión”¹⁷; y el Presidente del Consejo Europeo “asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”¹⁸, auténtico *factotum* de la PESC¹⁹. ¿Cómo interpretar

¹⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, “La reforma de las Instituciones en el Proyecto...”, cit. (nota 11), p. 913.

¹⁵ Esta posee atribuciones que podemos llamar internas o volcadas hacia el propio órgano y alguna otra (menos y menores de las que se pretendían) externas: *Entre las primeras*, presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de éstos (en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos generales), esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y, al fin de cada una de sus reuniones, presentar un informe al Parlamento Europeo; pero no puede ya, como se pretendió, ni presidir el Consejo de Asuntos Generales ni coordinar los trabajos de las distintas formaciones del Consejo. *Externamente*, el Presidente del Consejo Europeo ejerce la representación exterior de la Unión Europea en los asuntos PESC, “sin perjuicio” de las atribuciones del Alto Representante (artículo 15.6 del TUE reformado).

¹⁶ Artículo 18 del TUE reformado.

¹⁷ Artículo 18.2. Él será el que presida el Consejo de Asuntos Exteriores (18.3) y el que se encargue, en la Comisión, de velar “por la coherencia de la acción exterior de la Unión” y “de las responsabilidades incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión” (18.4).

¹⁸ Artículo 15.6 del TUE reformado.

¹⁹ La expresión es de HERRERO DE LA FUENTE, A., “Algunas consideraciones sobre la PESC de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Lisboa”, en A.M^a. Badia Martí, A. Pigrau Solé y A. Olesti Rayo (Coords.): *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria*

estas dos disposiciones? El Parlamento Europeo ha propuesto una delimitación de competencias²⁰ de la que, en suma, se desprende lo siguiente: el Presidente del Consejo Europeo representaría a la Unión (en temas PESC) al máximo nivel de representación en encuentros y conferencias internacionales (Jefes de Estado y/o de Gobierno), el Alto Representante en un nivel inferior (Ministros...) y el Presidente de la Comisión en cuestiones de relación exterior no PESC. Sin olvidar que cabe la posibilidad de que el Presidente o el Ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerza la Presidencia tengan que representar a la Unión a escala internacional, lo cual debería hacerse de acuerdo, según los casos, con el Presidente del Consejo Europeo o de la Comisión.

Una de las decisiones que el Tratado de Lisboa (2007) adopta es la de exigir como único requisito para poder ser Presidente del Consejo Europeo el que este “no podrá ejercer mandato nacional alguno²¹. Una contribución franco-alemana a la Convención que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional (2003)²² estableció un régimen riguroso de incompatibilidades, de modo que el Presidente del Consejo Europeo no podía ser miembro de otras instituciones de la Unión ni ejercer mandato nacional alguno. Finalmente el artículo I-22.3 del Tratado Constitucional (2004) dejó subsistir únicamente la segunda exigencia, que ha pasado así al Tratado de Lisboa (2007). La Secretaría de la CIG (2003-2004) ya explicó que el “mencionar solamente la incompatibilidad con un mandato nacional permitiría al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo o un mandato regional o local”²³. Esta situación implica, a juicio de un sector doctrinal “una interesante potencialidad pues permitiría (...) que una misma persona ejerciera dos cargos europeos, por ejemplo las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión”²⁴. Más aún, hay quien defiende que esta posibilidad de futuro se adoptó “intencionadamente” por el Tratado Constitucional (2004) para permitir la fusión de las Presidencias de la Comisión y el Consejo Europeo como una salida para el caso en que en el ejercicio de sus respectivas funciones en temas PESC o de acción exterior, el Presidente del Consejo Europeo, el de la Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad chocaran hasta tal punto que resultase

Abellán Honrubia, volumen II (La Unión Europea ante los retos de nuestros tiempo), Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 975-1001 (p. 991).

²⁰ Documento de Trabajo Dehaene, cit. (nota 9), p. 44.

²¹ Artículo 15.6 del TUE reformado.

²² Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 19 de julio de 2003 y presentado al Consejo Europeo en Roma- 18 de julio de 2003 (CONV 850/03), Bruselas 18 de julio de 2003.

²³ *Observaciones de redacción y jurídicas sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Documento de base*, CIG 4/03, de 6 de octubre de 2003, p. 59.

²⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, p. 209.

necesario adoptar alguna medida²⁵. No parece fácil aceptar la idea de un Presidente común para Comisión y Consejo Europeo. ¡Son tan diferentes ambas instituciones y tienen tan distintas competencias!. Es comprensible, entonces, que quienes consideran que la “fusión presidencial” comentada podría ser una salida para el caso de conflicto insostenible, por mor de la PESC y de la acción exterior en general de la Unión Europea, entre la Presidencia del Consejo Europeo, la Comisión y el Alto Representante, acepten de buen grado que “la unificación personal de los dos presidentes no está en el horizonte inmediato ni posiblemente estemos preparados, Estados y ciudadanía, para tal tránsito político”²⁶.

¿No sería posible acaso, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), precisar lo que algunos, con referencia al Tribunal Constitucional (2004), han calificado de “zonas sombrías” o de “oscura claridad”²⁷, esto es, un reparto de funciones más nítido entre Presidente del Consejo Europeo, Presidente del Consejo, Alto Representante y Presidente de la Comisión? Acaso fuera conveniente, dado que en su Reglamento interno que el Consejo Europeo ha adoptado no se hace, que este reparto de funciones se hiciese constar en un acuerdo interinstitucional (Consejo Europeo-Consejo-Comisión y, ¿por qué no? Parlamento Europeo también), acuerdos estos a los que el Tratado de Lisboa (2007) reconoce formalmente e incluso contempla la posibilidad de tengan efecto vinculante²⁸.

2. Las instituciones decisorias por excelencia: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión

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

A) Así, y siendo acaso en conjunto su mayor logro, dicha fecha supondrá la generalización del procedimiento de codecisión, que pasará a ser el “procedimiento legislativo ordinario”, aplicable a la adopción de todo reglamento, directiva o decisión para cuya adopción los Tratados no hayan previsto especialmente “un procedimiento legislativo especial”²⁹. El procedimiento legislativo ordinario (codecisión) se ha ampliado a más de cuarenta nuevos

²⁵ MANGAS MARTÍN, A., “Las instituciones: planteamiento general”, en E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro I (La Unión Europea, el Derecho de la Unión Europea, competencias de la Unión, las instituciones)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 588. El Parlamento Europeo también lo cree (Documento de Trabajo Dehaene... cit. (nota 9), párrafo 2.5.1., p. 11).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ MATTERA, A., “Les zones d’ombre du Projet de Constitution dans l’architecture institutionnelle de l’Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du ‘projet européen’”, *Révue de Droit de l’Union Européenne*, 2003, núm. 1, p. 7.

²⁸ TFUE, artículo 295.

²⁹ TFUE artículos 289.1 y 2 y 294.

supuestos, modificándose al efecto treinta bases jurídicas actuales y añadiendo más de diez bases jurídicas nuevas que lo establecen³⁰.

El Tratado de Lisboa (2007) supondrá además otros nuevos poderes para el Parlamento Europeo³¹.

B) Según lo dispuesto por el Tratado de Lisboa (2007), ni el TUE reformado ni el TFUE concretan (como hacían sus antecesores) el “cupo” de eurodiputados que corresponderá a cada Estado miembro³². En principio parece una decisión positiva, pues permite nuevas atribuciones de escaños (próximas ampliaciones...) sin recurrir a la reforma formal de los Tratados (Convención, CIG, ratificación nacional de todos los Estados...). El Tratado de Lisboa (2007) se limita a fijar un número máximo, 750 más el Presidente (751 en total, pues en la CIG Italia consiguió, respecto de lo previsto en el Tratado Constitucional, 1 escaño más³³ a fin de mantener su paridad con Francia y el Reino Unido) así como el criterio básico para la formar los “cupos”, habiendo decidido que la representación ciudadana será decrecientemente proporcional con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro (Malta cuenta en la actualidad con 5) y un máximo de 96 escaños (hoy Alemania cuanta con 99)³⁴.

³⁰ Por ámbitos materiales concretos, los más relevantes que van a regirse por el procedimiento legislativo ordinario son fundamentalmente (hay más en consecuencia), a nuestro juicio, los cuatro siguientes:

- controles fronterizos, asilo e inmigración, cooperación policial y judicial en materia civil y penal (TFUE artículos 77.2, 78.2, 81.2, 82.2, 83.1 y 2, 85.1, 87.2 y 88.2, *versus* artículos 62-65 del TCE y artículos 30-31 del TUE).

- Organización común de los mercados agrarios y adopción de los objetivos generales en el ámbito de la agricultura (TFUE artículos 42 y 43.2 *versus* artículos 36 y 37 del actual TCE).

- Definición del marco de aplicación de la política comercial común (TFUE artículo 207.2 *versus* artículo 133.4 del TCE).

- La “Comitología” (TFUE artículos 290.2 y 291.3 *versus* artículo 202 del TCE).

³¹ Tres de ellos nos parecen merecedores de destacar aquí: *en primer lugar*, el Parlamento Europeo podrá codecidir con el Consejo la totalidad de los gastos del presupuesto de la Unión. En el Derecho anteriormente vigente, como es sabido, el Consejo era el que decidía, incluso contra la voluntad del Parlamento Europeo, los “gastos obligatorios” y éste el que hacía lo propio con los “gastos no obligatorios” (TFUE artículo 314 *versus* el artículo 272 del TCE). La afirmación, por tanto, del artículo 14.1 del TUE reformado de que “el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria” es coherente con ello.

Asimismo, y como ya sabemos, el Parlamento Europeo elige, a propuesta del Consejo Europeo y atendiendo al resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, al Presidente de la Comisión.

Y, por último, el Parlamento Europeo ha conseguido al fin lo que los Estados miembros le habían venido negando, el que pueda proponer la revisión del TUE y, asimismo, del TFUE (TFUE artículos 48.2 y 6 *versus* artículo 48 del actual TUE). Participa además, según esta disposición, en la Convención que se convoque y que habrá de jugar (con carácter general) en las revisiones futuras de los Tratados; incluso en el caso en que, excepcionalmente, el Consejo decida no convocar una Convención (por la importancia menor de los asuntos por debatir), el Parlamento Europeo debe preceptivamente aprobar tal decisión.

³² TUE artículo 14 y TFUE artículos 223-224 (*versus* artículo 190 del TCE).

³³ “El escaño adicional del Parlamento Europeo se asignará a Italia”, *Declaración (número 4) relativa a la composición del Parlamento Europeo* (Versiones consolidadas del TUE y del TFUE, DO C 115, 9 de mayo de 2008, p. 337).

³⁴ Artículo 14.2 del TUE reformado (*versus* artículo 190.2 del actual TCE).

En el marco de estas coordenadas que fija el Derecho originario, el “cupó” en concreto de cada Estado se decidirá, según acordó el Tratado de Lisboa (2007), por el Consejo Europeo que, por unanimidad a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, adoptará una Decisión por la que se fije la composición de este³⁵. *El Protocolo sobre disposiciones transitorias* adoptado con el Tratado de Lisboa (2007) previó que “con tiempo suficiente antes de las elecciones parlamentarias europeas de 2009” (celebradas en junio de ese año), el Consejo Europeo adoptará una decisión de conformidad con el artículo 14.2 del TUE, determinando que la composición y el número de miembros del Parlamento seguirán siendo los que eran hasta finalizar la legislatura 2004-2009 (artículo 2).

El Consejo Europeo ya adoptó una Declaración sobre esas medidas transitorias (diciembre 2008)³⁶, acordando incrementar los 736 escaños del Parlamento Europeo en 18 escaños más si es que el Tratado de Lisboa entraba en vigor, después de la celebración de aquéllas. En junio de 2009, el mismo Consejo Europeo acordó repartir estos escaños adicionales del siguiente modo³⁷:

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

El Consejo Europeo determinó asimismo que una vez en vigor el Tratado de Lisboa (el 1 de diciembre de 2009) habría que adoptar, según “los procedimientos jurídicos necesarios”, esta modificación. Como según la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008, “el objetivo es que esta modificación entre en vigor, a ser posible, durante el año 2010”³⁸, la Presidencia española (primer semestre) ha empezado ya a ocuparse de la cuestión. Nuestro país presentó al Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 una propuesta respecto de las disposiciones transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo que implicaba, como veremos después, una modificación de los Tratados.

³⁵ TUE reformado, artículo 14.2, párrafo segundo.

³⁶ “Declaración del Consejo Europeo. Tratado de Lisboa. Medidas transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo” (*Consejo Europeo de Bruselas [11 y 12 de diciembre de 2008]. Conclusiones de la Presidencia, 17271/1/08/REV.1, Bruselas, 13 de febrero de 2009, p. 14*).

³⁷ *Consejo Europeo de Bruselas (18 y 19 de junio de 2009). Conclusiones de la Presidencia, 11225/09, Bruselas, 19 de junio de 200, anexo 4, p. 24.*

³⁸ *Conclusiones de la Presidencia, 17271/1/08, Bruselas 13 de febrero de 2009, p. 14.*

6. El Tratado de Lisboa (2007) ha introducido respecto del Consejo básicamente tres modificaciones: una nueva regla para la adopción de decisiones por mayoría cualificada, la relativa a las formaciones de dicha institución y, en fin, la que atañe a su Presidencia:

A) El Tratado de Lisboa (2007) que decidió posponer la nueva regla sobre la mayoría cualificada (la “doble mayoría”) hasta el 1 de noviembre de 2014³⁹, aplicándose hasta entonces la adoptada por el Tratado de Niza (2001)⁴⁰, ha visto cómo en la CIG Polonia consiguió además “paliativos” diversos en relación con ella⁴¹, lo que nos lleva en definitiva a la situación siguiente: la nueva regla no funcionará, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), hasta el 1 de noviembre de 2014, pero cualquier Estado miembro⁴² podrá pedir (y habrá de hacerse así) que se vote de acuerdo con el sistema de Niza hasta el 31 de marzo de 2017. Pues, sí, como la profesora Mangas Martín ha escrito hará⁴³, también yo volveré sobre este tema (...) en el 2017.

B) Sabido es que el Consejo de la Unión no es un órgano permanente y que se reúne adoptando diversas “formaciones” que atienden al ámbito material que debe tratarse. La proliferación de formaciones amenazaba la coherencia y eficacia en la acción del Consejo, de ahí que desde hace ya casi diez años ha habido intentos y propuestas para su contención. El Reglamento interno del Consejo (2006) estableció para este 9 formaciones⁴⁴, precisando además que será el propio Consejo, en su formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, “el que decidirá por mayoría simple la lista de dichas formaciones” (artículo 2.1).

El Tratado de Lisboa (2007) menciona expresamente dos formaciones tan solo para el Consejo: la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores. Las demás, que obviamente las

³⁹ Vid. artículo 16.4 del TUE reformado y el artículo 3 del *Protocolo (número 36) sobre disposiciones transitorias* aprobado con el Tratado de Lisboa.

⁴⁰ TCE artículo 205.

⁴¹ Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La nueva regla de la mayoría cualificada y sus paliativos temporales”, en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 241-250 (pp. 241 ss). Vid. también el interesante análisis que posteriormente ha efectuado DE MIGUEL BÁRCENA, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 177-193.

⁴² Como muy gráficamente se ha apostillado: “a voluntad de un único Estado frente a 26. Europa a la medida de los Estados” (MANGAS MARTÍN, A., “El escoramiento intergubernamental de la Unión”, en J. Martín Pérez de Nanclares (coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional (Jornadas...)* cit. en nota anterior, p. 230).

⁴³ *Ibidem*, p. 230.

⁴⁴ Asuntos generales y relaciones exteriores; asuntos de economía y finanzas; justicia y asuntos de interior, empleo, política social, sanidad y consumidores; competitividad (mercado interior, industria e investigación); transporte, telecomunicaciones y energía; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, cultura y juventud (anexo I de la decisión del Consejo de 15 de septiembre de 2006 por la que se aprueba su reglamento interno [2006/683/CE, EURATOM], DO L 285 de 16 de octubre de 2006; incluye las modificaciones introducidas por la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, DO L 1, de 4 de enero).

habrá, serán establecidas por una Decisión del Consejo Europeo por mayoría cualificada⁴⁵. En virtud, en todo caso, del *Protocolo sobre las disposiciones transitorias* aprobado con el Tratado de Lisboa, “hasta la entrada en vigor de la decisión contemplada en el párrafo primero del apartado 6 del artículo 16 del TUE, el Consejo podrá reunirse en las formaciones previstas en los párrafos segundo y tercero de dicho apartado [esto es, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores], así como en las demás formaciones cuya lista se establezca mediante una decisión del Consejo de Asuntos Generales por mayoría simple” (artículo 4).

El Consejo ha adoptado, el mismo día en que el Tratado de Lisboa entró en vigor, la revisión de su Reglamento interno. En ella y en aplicación de las disposiciones referidas del TUE reformado y del Protocolo sobre disposiciones transitorias también citado, se determinan 10 “formaciones” del Consejo⁴⁶.

C) EL Tratado de Lisboa (2007) sigue un sistema continuista en relación con la Presidencia del Consejo, salvo en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores. Este será presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁴⁷.

Respecto de todas las demás formaciones, el artículo 16.9 del TUE reformado decide que la Presidencia se ejercerá por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del TFUE, esto es, mediante un sistema que “el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada” en una “decisión”⁴⁸. La misma CIG adoptó un proyecto de Decisión en este sentido que se recoge en una de sus Declaraciones, en la que se estipula que la misma se adoptará el día de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁴⁹, como así ha sido⁵⁰. En ella, se precisa que la Presidencia será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses, grupos que se formarán por rotación igual entre los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. Cada miembro ejercerá por rotación durante seis meses la presidencia de todas las

⁴⁵ Artículo 16.6 del TUE reformado y artículo 236 del TFUE.

⁴⁶ Asuntos Generales y Asuntos Exteriores (las dos “formaciones” que cita el TUE reformado), Asuntos Económicos y Monetarios, Justicia y Asuntos de Interior, Empleo-Política Social-Sanidad-Consumidores, Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación), Transporte-Telecomunicaciones-Energía, Agricultura-Pesca, Medio Ambiente y Educación-Juventud-Cultura (Anexo I), Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 por la que se aprueba su Reglamento interno [2009/937/UE], *Diario Oficial de la Unión Europea* L 325, 11.12.2009, p. 35).

⁴⁷ Habría quizás que añadir que mediante un Protocolo aprobado con el Tratado de Lisboa los Estados miembros han otorgado también una Presidencia estable al Eurogrupo, reunión informal de los Ministros de Economía y Finanzas de los Estados de la zona euro, quienes pueden elegir por mayoría simple a su propio Presidente para un período de dos años y medio (*Protocolo sobre el Eurogrupo*, artículo 2).

⁴⁸ TFUE artículo 36, letra b.

⁴⁹ Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del TUE sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo.

⁵⁰ Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo (2009/881/UE), *Diario Oficial de la Unión Europea* L 315, 2.12.2010, p. 50.

formaciones del Consejo (salvo las excepciones aludidas), asistiendo los otros dos Estados al que ejerce la Presidencia “con arreglo a un programa común” (artículo 1.2).

El texto aprobado por la CIG, que determinaba su adopción formal por el Consejo Europeo el día de entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), encarga a su vez al Consejo a adoptar una Decisión “por la que se establezcan las medidas de aplicación de la presente Decisión” (artículo 4). La Declaración de la CIG daba seis meses al Consejo, a partir de la firma del Tratado de Lisboa, para aprobar a su vez estas “medidas de aplicación” de la Decisión adoptada por el Consejo Europeo. De hecho estas presidencias conjuntas de dieciocho meses, previstas en el Tratado Constitucional (2004), se pusieron en marcha ya (antes de la entrada en vigor del mismo que a la postre no se produjo) a partir de 2007, siendo el primer trío Alemania, Portugal (2007) y Eslovenia (primer semestre de 2008) y el segundo Francia (segundo semestre de 2008), República Checa y Suecia (2009). Para formar los tríos se tiene en cuenta la decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, en la que se aprobó la relación del turno rotatorio entre los 27 Estados miembros desde el 2007 al 2020⁵¹.

El Consejo, bajo Presidencia sueca (julio-diciembre 2009), ha actuado con celeridad y el mismo día de entrada en vigor del Tratado de Lisboa aprobó la Decisión por la que se establecen las medidas de aplicación de la Decisión del Consejo Europea señalada. En ella son esenciales, a los efectos que vengo tratando, dos disposiciones:

- En su artículo 1, se determina que “el orden en que los Estados miembros deberán ejercer la Presidencia del Consejo a partir del 1 de enero de 2007 se fija en la Decisión del Consejo, de 1 de enero de 2007, en la que se establece el orden de ejercicio de la función de Presidente del Consejo. La división de este orden de presidencia en grupos de tres Estados miembros, de conformidad con el apartado 1 del artículo 1 de la Decisión del Consejo Europeo, se establecen en el anexo I de la presente Decisión”.
- Y su artículo 3 preceptúa que “el orden en que los Estados miembros ejercerán la Presidencia a partir del 1 de julio de 2020 será decidido por el Consejo antes del 1 de julio de 2017”.

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

“número de miembros (...) inferior al número de Estados miembros. Los miembros de las Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuya

⁵¹ Decisión 2007/5/CE, EURATOM (DO L 1, de 4 de enero de 2007).

modalidad adoptará el Consejo por unanimidad. El Consejo fijará, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión”⁵².

Asimismo se precisaba que los Estados miembros serán tratados en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del períodos de permanencia en la Comisión “en estricto pie de igualdad”, debiendo reflejar los colegios sucesivos “de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión”⁵³. Es decir, como el Tratado de Lisboa (2007) no consiguió entrar en vigor antes del 1 de noviembre de 2009, el Consejo hubiera debido, al menos formalmente, adoptar la decisión a la que se refiere el artículo 213.1 del TCE tal y como fue modificado por el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* que se adoptó con el Tratado de Niza (2001)⁵⁴. De haber sucedido así, no todos los Estados miembros tendrían sentado en la Comisión, como ocurría con la que se eligió en el año 2004, a uno de sus nacionales. En tal caso, además, la elección del Presidente y de los comisarios debería atenerse a las reglas de Niza que aunque parecidas no son exactamente iguales a las que el Tratado de Lisboa (2007), como veremos enseguida, consagra. *Por lo que al Presidente se refiere*, es el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, el que lo designa, debiendo el Parlamento Europeo aprobar la designación; el Consejo sin más, por mayoría cualificada y de acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de *las demás personalidades que se propongan por los Estados miembros*. Seguidamente, Presidente y comisarios se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y, de conseguirlo, son nombrados por el Consejo por mayoría cualificada⁵⁵.

El Tratado de Lisboa (2007), como una concesión a los Estados más pequeños, prorroga una Comisión integrada por un nacional de cada Estado hasta el 31 de octubre de 2014. Así, la primera Comisión que se ha formado tras la entrada en vigor del Tratado mantiene (como en el Derecho de Niza) un nacional por cada Estado, incluido, sí, el Alto Representante que será uno de sus vicepresidentes⁵⁶; es más, hasta el 31 de octubre de 2014 el número de comisarios podría incrementarse en un nacional por cada uno de los nuevos Estados que consiguieran entrar en la Unión en esas fechas. Solo a partir del 1 de noviembre de 2014 pasaría la Comisión, según lo previsto por el Tratado de Lisboa (2007), a estar formada por:

⁵² Artículo 4.2 del *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*, añadido por el Tratado de Niza (2001) como anexo al TUE y a los Tratados de las CCEE.

⁵³ Determinándose en concreto que “la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan los nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno” (*Protocolo sobre la ampliación cit.*, artículo 4.3).

⁵⁴ Puede ser interesante destacar que el Derecho previsto en Niza no estableció un plazo concreto para la adopción de esa decisión (“cuando la Unión Europea tenga 27 Estados...”, lo que por cierto ocurre desde enero de 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumania). *Vid. infra* la letra C de este mismo apartado.

⁵⁵ TCE artículo 214.2.

⁵⁶ Artículo 17.4 del TUE reformado.

“un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”⁵⁷.

Precepto, éste, que amén de los que se refieren al procedimiento de elección de Presidente y comisarios, provoca tres comentarios de interés;

A) Una vez en vigor el Tratado de Lisboa (2007), se ha procedido a renovar la actual Comisión manteniendo su composición, esto es, un nacional por cada Estado miembro, aunque habrá un matiz de importancia. Dado que el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión forma parte, y como vicepresidente además de la Comisión y que este es elegido según un procedimiento particular, los comisarios que no sean el Alto Representante serán seleccionados (“a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros”) por el Consejo de acuerdo con el Presidente electo⁵⁸, mientras que aquél será nombrado por la mayoría cualificada del Consejo Europeo pero con la (lógica) aprobación del Presidente de la Comisión⁵⁹. Ya lo ha sido, pues el 19 de noviembre de 2009 el Consejo Europeo proponía como Alta Representante a la Comisaria de comercio, la británica Catherine ASTON⁶⁰, valorada por los “medios” del mismo modo que el Presidente del Consejo Europeo (una personalidad “de perfil bajo”), que en todo caso tomó posesión de su importante cargo el 1 de diciembre de 2009⁶¹. La nueva Comisión (2010-2014) en su conjunto ha sido aprobada por el Parlamento Europeo el 9 de febrero de 2010⁶².

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

⁵⁷ Artículo 17.5 del TUE reformado.

⁵⁸ Artículo 17.7, párrafo segundo del TUE reformado.

⁵⁹ TUE artículo 18.1.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/091120_es.htm

⁶¹ *Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 2.

⁶² Por 488 votos favor, 137 en contra y 72 abstenciones (“Notas de Prensa: La Eurocámara aprueba a la nueva Comisión”.m <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?typ...>). Para su composición, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/index_es.htm).

“mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados”⁶³.

C) Obsérvese también que la composición reducida de la Comisión, a partir del 1 de noviembre de 2014, será de dos tercios del número total de los Estados miembros “a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”⁶⁴.

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

La reflexión no es baladí precisamente si se toma en consideración lo que sigue: Irlanda pidió a la Unión, aprovechando el triunfo del “no” en su referéndum a propósito del Tratado de Lisboa (2007)⁶⁵ y entre otras cosas, que se le dejara seguir teniendo un comisario de su nacionalidad para (*¿do ut des no?*), a cambio, comprometerse a organizar un segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado de Lisboa (2007), como por cierto ocurrió con de Tratado de Niza (2001). Y como resulta que a la Unión Europea convenía que el panorama azaroso e incierto que el fiasco del Tratado Constitucional (2004) generó acabara de diluirse de una vez con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007), puede uno explicarse que el Consejo Europeo lejos de considerar la de la Verde Irlanda como una “proposición indecente” si es que no encerrando un levísimo toque de chantaje viera con su formulación, o eso puede parecer, poco menos que los cielos abiertos. En su reunión de Bruselas de los días 11 y 12 de diciembre de 2008 acordó lo siguiente:

⁶³ TUE reformado artículo 17.5. El TFUE concreta aún más estas exigencias: de una lado, al precisar que los Estados miembros serán tratados en el mismo “en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del periodo de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno”; y de otro al señalar que las Comisiones sucesivas “se constituirán de forma que reflejen la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros” (TFUE, artículo 244, letras a y b).

⁶⁴ TUE artículo 17.5, párrafo primero *in fine*.

⁶⁵ Para una reflexión sobre sus posibles causas, consecuencias y aún necesidad: “Un enquête Eurobaromètre analyse le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne”, IP/08/981, Bruxelles, le 20 juin 2008; PECH, L., “Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens: obligatoire ou coutumier?”, *Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe*, octobre 2008, pp. 1-9.

“En relación con la composición de la Comisión, el Consejo Europeo recuerda que los Tratados actualmente vigentes exigen que el número de comisarios se reduzca en 2009. El Consejo Europeo acuerda que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro”⁶⁶.

Decisión ésta que en el posterior Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, por el que los Jefes de Estado o Gobierno de la Unión llegaron a un acuerdo “sobre las garantías jurídicas concedidas para responder a las preocupaciones expresadas por el pueblo irlandés, allanado así el camino para una nueva consulta a los irlandeses sobre dicho Tratado” (se refiere, claro al de Lisboa), fue recordada y por ende ratificada⁶⁷.

La formulación del compromiso asumido con Irlanda por los Jefes de Estado o de Gobierno de los demás Estados miembros es, si bien se mira de una inquietante ambigüedad: si se parte de que la adopción de la decisión a la que el mismo se refiere precisa que el Tratado de Lisboa (2007) haya entrado en vigor y observamos que éste establece que la Comisión se compondrá de un nacional por cada Estado miembro hasta el 2014, ¿qué debemos entender?, ¿qué lo que Irlanda quiere y el Consejo Europeo asume es adoptar una decisión de conformidad con los procedimientos jurídicos que sean necesarios para que la Comisión siga teniendo (pasada esa fecha) un nacional por Estado miembro?; pensando en esta hipótesis, apuntaba anteriormente que una interpretación a ras de letra del Tratado de Lisboa podría permitir al Consejo Europeo modificar el número de los integrantes de la Comisión en dicho sentido para después del 31 de octubre del 2014⁶⁸; hipótesis que no soy, entiendo, el único en plantear⁶⁹.

Es en todo caso merecedora de reflexión la penosa sensación que todo este asunto transmite. Las razones de eficacia y coherencia con su naturaleza y mandato que exigen el que la Comisión sea un órgano de composición razonable y supranacional no parecen contar demasiado en este cambalache de intereses en el que las negociaciones sobre la reforma de

⁶⁶ *Consejo Europeo de Bruselas (11-12 diciembre 2008). Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas 13 de febrero de 2009 (16.02), 17271/1/08 Rev. 1, Concl. 5, p. 2, párrafo 2.

⁶⁷ “Tras tomar cuidadosamente en consideración las preocupaciones del pueblo irlandés, expresadas por el *Taoiseach* (Primer Ministro), el Consejo Europeo en su sesión de los días 11 y 12 de diciembre de 2008, acordó que, en el supuesto de que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptaría una decisión de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro” (*Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 19 de junio de 2009, 11225/09, punto 2, p. 2).

⁶⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007)*... cit. (nota 6), pp. 32-35 (párrafo 5).

⁶⁹ “Más europeísta e integrador hubiera sido [ha escrito muy recientemente Araceli MANGAS] que el número de Comisarios fuera siempre inferior al de Estados miembros (...), como en principio se prevé a partir de la Comisión que se renueva en el 2014 (...). No sería extraño que para entonces el Consejo Europeo decida otra cosa por unanimidad (...). Por ello, la rotación tiene limitadas posibilidades de llegar a producirse en 2014 (...)” (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* cit. [nota 9], p. 199).

la Unión a veces se manifiestan; intereses por lo demás que o reposan en un malentendido o, lo que sería más grave, en la perversión de las instituciones, pues los comisarios no son agentes ni “conseguidores” del Estado del que son nacionales o (y por esto lo de la perversión) ¿es que sí lo son en realidad?⁷⁰

En cuanto al nombramiento de Presidente y Comisarios, el Tratado de Lisboa (2007) introduce algunos cambios. El Presidente se propone por el Consejo Europeo (no por el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno) por mayoría cualificada y “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo”; los Comisarios, como sabemos, por el Consejo (mayoría cualificada) de acuerdo con el Presidente elegido, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros y, en el caso del Alto Representante por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. El colegio en su conjunto (Presidente, Alto Representante y demás comisarios) se someterá al voto de aprobación (dictamen conforme del Parlamento Europeo)⁷¹.

3. La incorporación al procedimiento legislativo de los Parlamentos nacionales (y regionales) y del ciudadano de la Unión

8. El Tratado de Lisboa (2007) ha supuesto un avance significativo en ese objetivo permanente de la Unión Europea, al menos desde el Tratado de Maastricht (1992) que la creó, de acercar su funcionamiento y su Ordenamiento jurídico a los ciudadanos. Dos supuestos lo confirman: de una parte, las nuevas competencias que se asignan a los Parlamentos nacionales y, de otra, la regulación del derecho de iniciativa ciudadana.

Como razones de espacio y, en orden a su exposición oral, de tiempo me impiden desarrollar ambas cuestiones, me centraré únicamente en la figura de la iniciativa ciudadana⁷²

⁷⁰ Lo cierto es que muchos Estados suspiraron aliviados tras la concesión a Irlanda de sus pretensiones acerca de la Comisión. Así, y por citar a algunos cuyas posturas hayan sido claramente expresadas, Finlandia (*EU-27 Watch*, núm. 8, Institut für Europäische Politik, marzo 2009 [disponible en <http://www.eu-consent.net>], p. 34) o Francia (*EU-27... cit.*, p. 36). Entre los que declararon públicamente su preocupación (los menos), Bélgica (que ha expresado su esperanza de que se trate de algo meramente temporal, *EU-27... cit.*, p. 21), Países Bajos y Luxemburgo. Alemania, pese a que pudiera pensarse que acogería de buen grado el mantenimiento de la Comisión con un componente de cada Estado miembro, ha afirmado estar también a favor de una Comisión reducida (*EU-27, ... cit.*, p. 39). España se ha acogido a esta línea (véanse las Declaraciones del Sr. Presidente Rodríguez Zapatero, Diario de Sesiones del Congreso, IX Legislatura, 53ª sesión plenaria, 18 de diciembre de 2008).

⁷¹ Artículo 17.7 del TUE reformado.

⁷² Sobre las nuevas competencias que el Tratado de Lisboa (2007) supone para los Parlamentos nacionales (y aún regionales) *vid.* LASO PÉREZ, J., “Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad”, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa (Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática – Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid 2 y 3 de junio de 2009)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 83-97; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, Mª.J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007)... cit.* (nota 6), pp. 55-68.

por tres razones: me parece la más directa respecto del problema de la formación de normas jurídicas en el seno de la Unión, es la más novedosa y, sobre todo, ha sido calificada de “prioritaria” por la Presidencia española.

9. El Tratado de Lisboa (2007) ha incluido también algunos cambios para la ciudadanía europea que el de Maastricht instauró en 1992⁷³. En una de las cuestiones que atañen directamente a los ciudadanos europeos nos centraremos: la implantación de lo que se ha denominado derecho de iniciativa legislativa popular.

Esta figura permitirá a los ciudadanos de la Unión intervenir por primera vez en el proceso legislativo de la misma. Este derecho, de acuerdo con el artículo 11.4 del nuevo TUE, permite que un grupo de al menos un millón de ciudadanos europeos inviten a la Comisión a presentar una propuesta legislativa. Aunque la cifra (un millón) pueda parecer elevada, no lo es en realidad pues la Unión cuenta ya con alrededor de 450 millones de ciudadanos y, sobre todo, si pensamos que en el ámbito español (artículo 87.3 de la Constitución española) la iniciativa legislativa popular debe partir de 500.000 firmas (la mitad que en el ámbito europeo) pero de entre un conjunto cuyo total de población es de 45 millones⁷⁴.

El que derecho tal funcione, una vez regulado en términos concretos, con fluidez, está por ver todavía. Serán, probablemente, los grupos sociales (sindicatos, *lobbies*, organizaciones no gubernamentales...) quienes se encargarán de articular esta posibilidad cuya garantía de éxito no está asegurada. ¿O es que acaso a nivel interno, en el que el ciudadano se siente más próximo a la vida legislativa, se inician muchos de estos procedimientos? Por otro lado, el ciudadano debe ser consciente de que esta potestad no le permite pedir cualquier cosa sino sólo lo incluido “en el marco de las atribuciones de la Comisión”, sin seguridades, pues, de que su petición se materialice. Realismo aparte, es ésta en teoría una “herramienta” a la que debe darse la bienvenida.

La disposición se completa con el nuevo párrafo primero del artículo 24 del TFUE según el cual Parlamento Europeo y Consejo adoptarán, mediante reglamento, las disposiciones que concreten los procedimientos y condiciones para que se pueda presentar esa iniciativa. Pero los vientos están soplando, y fuerte, a favor de la figura⁷⁵.

II. PREVISIONES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA PARA LA ADAPTACIÓN AL TRATADO DE LISBOA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DECISORIO DE LA UNIÓN

10. La Presidencia española, respecto de la cuestión que en su Programa oficial se llama “Asuntos institucionales/Tratado de Lisboa” y que me parece, en consecuencia, es

⁷³ En concreto, Parte II del TFUE (“No discriminación y ciudadanía de la Unión”, artículos 18-25)

⁷⁴ Según datos de 1 de enero de 2007 del INE (www.ine.es).

⁷⁵ *Infra* párrafo 14 (letra B).

la que debe centrar mi intervención, se declara dispuesta, “continuando la labor iniciada bajo la Presidencia sueca”, a hacer de “la plena aplicación del Tratado de Lisboa (...) su principal responsabilidad”⁷⁶.

La Presidencia sueca, en efecto, llevó a cabo en su fase final con encomiable y ágil oportunidad el impulso necesario para la rápida adopción de ciertas normas que el Tratado de Lisboa (2007) había previsto. Recuérdese, así, la aprobación, el mismo día de la entrada en vigor del Tratado, el 1 de diciembre de 2009, el último mes en que Suecia detentaba la Presidencia, del reglamento interno del Consejo Europeo, de la Decisión de éste sobre el ejercicio de la Presidencia del Consejo, así como la aprobación por el Consejo de la Unión de las medidas de desarrollo de la Decisión que acabo de citar y de la adaptación de su Reglamento interno al Tratado de Lisboa⁷⁷.

Otras normas que el Tratado de Lisboa (2007) exige se irán adoptando en su momento, no siendo tarea, dados la materia y objetivos de las mismas, de la Presidencia española que inició su función en enero del presente año de 2010 y la está, cuando escribo estas líneas (mediados de mayo), terminando (el 30 de junio deberá pasar el relevo a la siguiente Presidencia). Este sería el caso, tómese como ejemplos de lo que quiero decir, de la Decisión del Consejo Europeo sobre las formaciones del Consejo adicionales a la de Asuntos generales y de Asuntos Exteriores mencionados *eo nomine* en el texto del TUE reformado y del TFUE⁷⁸ (formaciones, recuérdese, que han sido provisionalmente fijadas por el Reglamento interno del Consejo de 2009)⁷⁹ o, desde luego, de la que eventualmente decidiera adoptar el Consejo Europeo antes del 1 de noviembre de 2014 modificando la composición de una Comisión reducida, integrada por un número de miembros igual al de dos tercios⁸⁰.

El Gobierno español, en lo relativo a los “asuntos institucionales/Tratado de Lisboa” y amén de proclamar que como Presidente de la Unión “prestará su apoyo a los nuevos Altos Cargos para que puedan ejercer, en las mejores condiciones posibles sus competencias”, con referencias expresas al Presidente del Consejo Europeo y a la Alta Representante⁸¹, declaró que “España concederá especial prioridad a las siguientes actuaciones” (que cito por el orden que el Programa oficial menciona):

- El lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.
- La iniciativa legislativa popular.

⁷⁶ Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (1 de enero a 30 de junio de 2010). *eu2010.es. Innovando Europa*, Edita: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Secretaría de Estado para la Unión Europea), Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 2009, pp. 1-48 (pp. 5 y 3) (también disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>).

⁷⁷ *Vid. supra* párrafos 4 y 6 (letras B y C).

⁷⁸ TUE artículo 16.6 y TFUE artículo 236.

⁷⁹ *Supra* párrafo 6 (letra B).

⁸⁰ *Vid. supra* párrafo 6 (letras B y C).

⁸¹ Programa de la Presidencia española... cit. (nota 76), p. 5.

- La adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- La ampliación del número de escaños del Parlamento Europeo.
- La cláusula de solidaridad
- Asistencia consular para la protección del Ciudadano Europeo.
- Y, “sin ánimo exhaustivo, entre las otras iniciativas derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en las que trabajará la Presidencia española”, los actos delegados y los actos de ejecución así como el Comité consultivo para la designación de los miembros del Tribunal de Justicia de la UE y del Tribunal General⁸².

11. Habida cuenta de que tres de estas cuestiones (la adhesión de la Unión al Convenio de Roma sobre derechos humanos y la que se refiere al Servicio Europeo de Acción Exterior, cuestión esta última que “absorbería” la conectada con la asistencia consular para la protección del ciudadano europeo) van a ser tratadas por otros ponentes⁸³, me centraré únicamente en las restantes.

III. FUNCIONAMIENTO Y NOVEDADES EN ESTE ÁMBITO

12. Dividiré en tres grupos las cinco cuestiones por tratar, que abordaré asimismo en tres párrafos separados: temas estrictamente instituciones (ampliación del Parlamento Europeo y Comité consultivo para la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión), temas conectados con la formación de las normas jurídicas de la Unión (actos delegados y de ejecución e iniciativa legislativa popular) y, finalmente, la denominada cláusula de solidaridad.

13. Ampliación del Parlamento Europeo y composición del Comité consultivo que debe intervenir en la elección de los miembros del Tribunal de Justicia son, sin duda, temas “institucionales” puros y duros:

A) En su Programa para la Presidencia de la Unión, publicado a finales de diciembre de 2009, nuestro Gobierno asume el compromiso de que la composición del Parlamento Europeo refleje cuanto antes el reparto equitativo de escaños acordado durante la negocia-

⁸² *Programa de la Presidencia española...*, pp. 17-19.

⁸³ El jueves a las 17 horas, Ana PEYRÓ, Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia (MJU): “adhesión de la UE a la Convención Europea de Derechos Humanos”; y el viernes a las 12, Ignacio MOLINA DE CIENFUEGOS, Profesor de Ciencia Política (UAM): “La política exterior de la UE y la puesta en marcha del Servicio de Acción exterior de la UE” (Jornadas de la Presidencia española de la UE: balance y perspectivas, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 13 y 14 de mayo de 2010).

ción del Tratado de Lisboa para responder al principio de proporcionalidad decreciente, declarando en este sentido que:

“convocará durante su Presidencia la necesaria Conferencia intergubernamental con vistas a que dicha adaptación sea una realidad antes de que termine 2010”⁸⁴.

El pleno del Parlamento Europeo ha aprobado, el 6 de mayo de 2010, modificar el Tratado de Lisboa para permitir la incorporación de 18 nuevos diputados al Parlamento Europeo esta legislatura. El número de eurodiputados se incrementará debido a que las elecciones europeas de junio de 2009 se celebraron bajo el Tratado de Niza, que prevé un total de 736 escaños, mientras que el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, establece que habrá 751 escaños. El reparto de los 18 nuevos escaños fue decidido durante las negociaciones del Tratado de Lisboa. Doce países se verán favorecidos por el incremento de escaños: España, que pasará de 50 a 54, es la más beneficiada. Austria, Francia y Suecia obtendrán dos escaños adicionales, mientras que Bulgaria, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Reino Unido tendrán un eurodiputado más. El único país que pierde escaños con Lisboa es Alemania, que pasará de 99 a 96. No obstante, se mantendrán los 99 hasta el final de la legislatura actual. Por esta razón, el número total de escaños será de 754 de forma provisional hasta 2014. Para que esto sea posible es necesario modificar los Tratados formalmente, pues el texto del artículo 14.2 del TUE reformado menciona *expressis verbis* el número de eurodiputados (751) y la exigencia de que el cupo por Estado miembro no supere los 96.

Por eso, la Presidencia española presentó una propuesta de enmienda del Tratado de Lisboa y ha consultado al Parlamento, que ha apoyado la modificación⁸⁵. Ahora los cambios propuestos deben ser ratificados por los Estados miembros. Mientras, los 18 nuevos eurodiputados podrían ser invitados como observadores, pero la Eurocámara aún no ha tomado ninguna decisión en este sentido.

El pleno del Parlamento Europeo respaldó también la recomendación del Consejo Europeo de no convocar una Convención para oficializar las modificaciones al Tratado⁸⁶ y, en su lugar, celebrar una Conferencia Intergubernamental (CIG). Normalmente, la modificación de los Tratados exige la convocatoria de una Convención, en la que participan los jefes de Gobierno de los Veintisiete, la Comisión, el Parlamento Europeo, y representantes de los parlamentos nacionales; sin embargo, si la modificación propuesta no es importante,

⁸⁴ Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia (CO EUR/6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 3 (párrafo 5); *Programa de la Presidencia española...* cit. (nota 76), p. 18.

⁸⁵ Por 479 votos a favor, 122 en contra y 15 abstenciones (Parlamento Europeo. Notas de prensa. Instituciones, 06.05.2010, 12'25, <http://www.europe.eu>).

⁸⁶ La recomendación para no convocar una convención ha sido aprobada por 499 votos a favor, 94 en contra y 4 abstenciones (Parlamento Europeo. Notas de prensa. Instituciones, 06.05.2010, 12'25 (<http://www.europe.eu>)).

el Consejo Europeo puede sugerir, previa aprobación del Parlamento Europeo, convocar una CIG, en la que se reúnen representantes de los gobiernos de los Estados miembros⁸⁷.

B) El artículo 255 del TFUE determina que un comité se pronunciará sobre la idoneidad de los candidatos a jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General antes de que los Gobiernos de los Estados miembros procedan a su elección. Dicho Comité estará compuesto por siete personalidades elegidas de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo.

Es el Consejo, a iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia, quien debe adoptar, al respecto, dos decisiones, una estableciendo las normas de funcionamiento del Comité y otra designando a sus miembros.

Nuestro Gobierno hizo público en el Programa oficial de su Presidencia su intención de trabajar, entre otras cuestiones, en relación con “el Comité consultivo para la designación de los miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General”⁸⁸. No hay constancia, hasta el momento, del estado de estos trabajos

14. El Tratado de Lisboa (2007) incide también en el tema de la formación de las diversas normas jurídicas de la Unión, habiendo la Presidencia española declarado su propósito de trabajar en dos cuestiones que cabe considerar aquí: la primera se refiere a la elaboración de las normas de ejecución de las normas primarias adoptadas por la Unión; la segunda a la implicación del ciudadano europeo en la formación de normas:

A) El artículo 202 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) preceptuaba que el Consejo “atribuirá a la Comisión (...), las competencias de ejecución de las normas que este establezca”. Estas “competencias de ejecución” engloban en la práctica dos supuestos diferentes: *por una parte*, el que consiste en adoptar un acto normativo que modifique o complete un acto normativo de base previo; por ejemplo, la Comisión recibe del legislador comunitario autorización para adaptar un anexo de un acto legislativo al progreso técnico o a normas internacionales, o definir normas complementarias más detalladas por las que los Estados miembros apliquen el acto de base; y, *por otra*, el que supone aplicar o ejecutar en el plano comunitario el acto normativo de base, ya sea total ya parcialmente.

Este último supuesto, como es sabido, supone una excepción al *principio de administración indirecta* en el que se basaron las Comunidades Europeas a fin de no tener que dotar a estas de la colosal infraestructura administrativa que hubiera hecho falta de tener que aplicar por sí mismas la legislación comunitaria. Son, así, las Administraciones nacionales

⁸⁷ Artículo 48.3, párrafo segundo del TUE reformado.

⁸⁸ *Programa de la Presidencia española...* cit. (nota 76), p. 19

de los Estados miembros (las fiscales, aduaneras, sanitarias, de inmigración...) las que aplican y ejecutan como regla general el Derecho de la Unión en general y el Comunitario en particular⁸⁹. Pero cuando resulte preciso, a fin de evitar una distorsión de la competencia o una discriminación entre agentes económicos, el legislador encarga a la Comisión ya la adopción de normas de ejecución de una previa norma de base por él adoptada ya la toma de medidas de ejecución directa del mismo.

Pese a ser los supuestos comentados distintos, el Derecho de la Unión en vigor antes del Tratado de Lisboa utilizaba un mismo sistema para controlar si la Comisión ejercía correctamente en ambos casos las competencias de ejecución atribuidas. Sistema que se traducía en la intervención de comités compuestos por representantes de los Estados miembros, con el mismo sistema de votación que el Consejo (artículo 205 del TCE)⁹⁰, y presididos por un representante de la Comisión. Es el llamado, en la jerga comunitaria, procedimiento de “Comitología”.

El Acta Única Europea (1986) exigió que el procedimiento de control por parte de los Estados miembros de la actividad ejecutiva de la Comisión fuese concretado de manera expresa en una norma comunitaria. Así se hizo en 1987 con la Decisión sobre Comitología de 13 de julio⁹¹, revisada por la Decisión 468/1999 del Consejo⁹², que estableció diversos tipos de comités para controlar la norma de ejecución elaborada por la Comisión⁹³

⁸⁹ En virtud del artículo 4.3.primerio del Tratado de la Unión Europea (TUE) reformado por el Tratado de Lisboa (2007), “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”.

⁹⁰ Serán los artículos 16 del TUE reformada por el de Lisboa y 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que implican modificaciones de importancia.

⁹¹ Decisión 87/373/CEE por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197 de 18.7.1987, p. 33).

⁹² Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184 de 17.7.1999, p. 23).

⁹³ Cuatro en concreto: el *comité consultivo* emite sobre los proyectos de medidas que la Comisión pretenda un dictamen de naturaleza consultiva que esta debe tener en cuenta al adoptar las medidas “en la mayor medida posible” (artículo 3 de la Decisión). Si el dictamen del *comité de gestión* no es conforme con las medidas que la Comisión propone, ésta lo comunica al Consejo pudiendo aplazar la aplicación de aquellas por un período máximo de tres meses, durante el cual el Consejo puede tomar una decisión diferente por mayoría cualificada (artículo 4). El *comité de reglamentación* emite, asimismo, un dictamen: si las medidas proyectadas no son conforme con él (o no se emite el dictamen), la Comisión presenta el proyecto al Consejo e informa al Parlamento Europeo; el Consejo, por mayoría cualificada, se pronuncia en tres meses “tomando en consideración” la posición del Parlamento si el acto de base se adoptó en codecisión (repárese que el alcance de la intervención parlamentaria es mucho más limitado que la del Consejo); si el Consejo rechaza la propuesta, la Comisión debe volver sobre ella; si no lo hace, la Comisión adoptará el acto de ejecución (artículo 5). Finalmente, el llamado *procedimiento de salvaguardia* se utiliza en contadas ocasiones. Cuando la Comisión tiene la facultad de adoptar medidas de salvaguardia, comunica su proyecto de medidas a los Estados miembros y al Consejo. Este puede adoptar una decisión diferente por mayoría cualificada (artículo 6).

El 17 de julio de 2006, el Consejo adoptó, a propuesta de la Comisión⁹⁴, una modificación de la Decisión de 1999 que pretendió reforzar la intervención del Parlamento Europeo en el control de la actividad ejecutiva de la Comisión respecto de los actos normativos de base adoptados mediante el procedimiento de codecisión⁹⁵. Se crea un *comité de reglamentación con control* aplicable cuando el acto de base que se está tramitando por codecisión prevé la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto:

“modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales”⁹⁶.

Si las medidas previstas por la Comisión son conformes con el dictamen del comité, la Comisión presenta su proyecto sin demora tanto al Parlamento Europeo como al Consejo; ambos, el primero por mayoría de sus miembros y el segundo por mayoría cualificada, podrán oponerse a la adopción del proyecto de la Comisión en un plazo de tres meses a partir de la consulta, justificando su oposición ya por considerar que el proyecto de medidas rebasa las competencias de ejecución previstas en el acto de base, porque el proyecto no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base o ya porque no respeta los principios de subsidiariedad o proporcionalidad.

En tal caso, la Comisión no adoptará su proyecto, pudiendo, sí, presentar al comité un proyecto de medidas modificado o una propuesta legislativa con base en los Tratados. Si pasados los tres meses, no hay oposición, la Comisión puede adoptar su proyecto de norma o medidas de ejecución. Si el comité emite un dictamen negativo sobre el proyecto de ejecución presentado por la Comisión, el procedimiento previsto para este nuevo comité es idéntico al del comité de reglamentación, salvo que si el procedimiento está a punto de concluir en el Consejo con la adopción del proyecto de medidas, éste debe ser presentado previamente al Parlamento Europeo para su control.

La elección del tipo de comité corresponde al legislador comunitario, que se guía por una serie de directrices o criterios indicativos (salvo en el caso del procedimiento de regla-

⁹⁴ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (presentada por la Comisión), Bruselas, 11.12.2002, COM (2002) 719 final, 2002/0298 (CNS), pp. 1-11.

⁹⁵ Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006, que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 200, 22.7.2006, p. 11)

⁹⁶ Artículo 2.2. de la Decisión 468/1999 añadido por la Decisión 2006/512 (artículo 1, apartado 5). Respecto de las normas o medidas de ejecución atribuidas a la Comisión por un acto normativo de base no adoptado mediante el procedimiento de codecisión será el comité de reglamentación el procedimiento de control aplicable, aunque el acto permitiese a la Comisión la modificación de elementos no esenciales del mismo.

mentación con control)⁹⁷ establecidos en el artículo 2 de la Decisión 469/1999 tal y como ha sido modificada por la Decisión 2006/512⁹⁸.

Con el Tratado de Lisboa (2007), la situación mejorará al distinguirse con claridad los dos supuestos a que conduce la ejecución de las normas comunitarias de base o “legislativas”, denominándose como “delegación de poderes” y “competencias de ejecución”. Uno y otro determinan a su vez procedimientos de control distintos sobre el modo en que la Comisión ejerce las competencias de ejecución que se le atribuyen.

El artículo 290 del TFUE precisa que todos los actos legislativos (que han de adoptarse mediante el que se califica de “procedimiento legislativo ordinario”, el que hoy llamamos de co-decisión)⁹⁹ podrán delegar en la Comisión poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que “completen” o “modifiquen” determinados elementos no esenciales del acto legislativo en cuestión (y que habrán de llevar en su título el calificativo de “delegados” o, piénsese en las directivas o decisiones, “delegadas”). En la medida en que estos poderes podrían haber sido ejercidos por el legislador comunitario, cada componente del mismo (Consejo y Parlamento Europeo) podrá controlar el modo en que la Comisión ejerce este poder delegado. El mismo TFUE precisa las dos modalidades de control que el acto legislativo puede fijar¹⁰⁰:

- el Parlamento Europeo o el Consejo pueden decidir revocar la delegación.

⁹⁷ “El primer objetivo de la presente Decisión, con vistas a obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité, es proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité, sin que esos criterios sean vinculantes, *con excepción de los que regulan el procedimiento de reglamentación con control*” (considerando 5 de la Decisión 468/1999 tras la modificación, que se resalta con cursivas, de la Decisión 2006/512).

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

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

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

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

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

2. *Cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado disponga la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control* (Las frases en cursivas fueron añadidas por el artículo 1, apartado 5 de la Decisión 2006/512 del Consejo).

⁹⁹ Artículo 251 del actual TCE y 289 del TFUE.

¹⁰⁰ El tenor del párrafo 2 del artículo 290 parece sugerir que se trata de una relación cerrada.

- O que el acto delegado no entre en vigor si el Parlamento o el Consejo formulan objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.

Repárese en que el artículo 290 solo establece un determinado procedimiento de control respecto de ciertos actos de ejecución (los referidos a actos de base adoptados en codecisión que permitan a la Comisión modificar [cambiar, suprimir o añadir] elementos no esenciales del mismo). En el caso de los actos de base adoptados en codecisión que atribuyan a la Comisión únicamente la competencia de aplicarlo (con carácter general o mediante decisiones individuales), el control de la competencia ejecutiva de aquélla se llevará a cabo según lo previsto en el artículo 291 del TFUE.

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

En suma, la Presidencia española debería tener como uno de sus objetivos, dada la trascendencia (de naturaleza “cuasi-constitucional” se ha hablado)¹⁰¹ de la “Comitología”, promover la adopción de un reglamento (que jugará un papel similar al de la actual Decisión 468/1999) sobre las normas reguladoras del procedimiento de control de los actos de ejecución que la Comisión deba adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE.

En dicha norma, que podría adoptar como punto de partida la Decisión 468/1999 vigente, sería conveniente tener en cuenta (a fin de ponderar la conveniencia de su formulación expresada en el texto de la misma) las interpretaciones jurisprudenciales que dicha Decisión ha generado, por ejemplo la obligación de motivación detallada cuando el Consejo decide, en el acto legislativo de base que adopta, reservarse para sí las competencias de ejecución del mismo¹⁰² o que, cuando el legislador comunitario se aparta de los criterios enunciados

¹⁰¹ CALONGE VELÁZQUEZ, A. y TOMÁS ROLDÁN, M^a del R., “Los actos de ejecución en la Constitución Europea”, en E. Alvarez Conde y V. Garrido Mayol (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I: La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 390.

¹⁰² Sentencia del TJCE de 24.10.1989, asunto C-16/88, *Recueil 1989*, p. 3457.

en el artículo 2 de la Decisión sobre Comitología, deba, asimismo, motivar claramente su elección¹⁰³.

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

Igualmente podría reflexionarse sobre la conveniencia de recoger, en esta norma por elaborar a la que me refiero, algunas de las propuestas que la Comisión hiciera en su momento y que no fueron tenidas en cuenta por el Consejo en su Decisión 512/2006/ de modificación del texto de la 468/1999 ni tampoco por el Tratado de Lisboa (2007) al distinguir entre actos de ejecución “delegados” y “de mera ejecución”¹⁰⁴.

El Programa para la Presidencia española de la Unión (1 enero a 30 de junio de 2010) que se hizo público en su versión provisional, fechada el 4 de diciembre de 2009, no contenía ningún dato concreto sobre el tema analizado en el parágrafo anterior. El Programa

¹⁰³ Sentencia del TJCE de 21.01.2003, asunto C-378/00, *Recueil 2003*, p. I-937.

¹⁰⁴ Así la Comisión propuso que respecto de los actos de “mera ejecución” relativos a actos adoptados por el procedimiento de codecisión (esto es, a “las medidas de ejecución [que] tengan un alcance individual o afecten a los procedimientos de aplicación de los actos de base”), se aplicara el procedimiento del *comité consultivo* (nuevo artículo 2 bis, a) que proponía la Comisión en su propuesta de decisión de 2002 cit. [*supra* nota 94] y que la Decisión 2006/512 del Consejo no recogió; en la exposición de motivos la propuesta de la Comisión aclara lo siguiente: el comité consultivo intervendría en “casos de carácter administrativo para los que actualmente se utilizan otros procedimientos [por ejemplo, la adopción de medidas de ejecución para los programas de ayuda financiera]”, decidiéndose el del *comité de reglamentación* respecto de “las medidas de ejecución [siempre referidas a actos de base adoptados mediante el procedimiento de codecisión] [que] tengan por objeto la aplicación general de los aspectos fundamentales del acto de base...” (nuevo artículo 2 bis, b) que proponía la Comisión en su propuesta de decisión de 2002 cit. y que la Decisión 2006/512 del Consejo no recogió [sí recoge esta la idea de que cuando el acto de ejecución de un acto de base adoptado por el procedimiento de codecisión implique la adaptación de algunos aspectos fundamentales de éste el control de la actividad ejecutiva de la Comisión debía efectuarse por un procedimiento de reglamentación, en concreto el de reglamentación con control]).

Dicho de otro modo, la Comisión sugiere la eliminación de los *comités de gestión* para controlar toda medida de ejecución relativa a actos de base adoptados mediante codecisión (“Las competencias de ejecución de los actos de base afectados que sólo se refieran a disposiciones de procedimiento o decisiones individuales no deben someterse, como tales, a medidas de control por parte del legislador, dado que tienen que respetar las orientaciones y los principios previstos al efecto en el acto de base. Esto no significa sin embargo que no sea útil para la Comisión consultar a los Comités compuestos por representantes de los Estados miembros expertos en los asuntos de que se trate. A tal efecto, el procedimiento de consulta debe constituir la regla para las medidas de ejecución en el sentido mencionado anteriormente, tales como las relativas a la aplicación de los programas de ayuda financiera. El procedimiento de gestión ya no puede utilizarse para aplicar instrumentos adoptados por el procedimiento de codecisión” (considerando 8 de la Decisión que la Comisión propuso en el 2002 cit. [nota 94]).

oficial definitivo presentado a fines de diciembre contiene, sin embargo, un pasaje nuevo al respecto que nos parece muy significativo:

“Sin ánimo exhaustivo, entre las otras iniciativas derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en las que trabajará la Presidencia española cabe citar los actos delegados y los actos de ejecución...”¹⁰⁵.

No consta el estado de los trabajos sobre este punto.

B) El Programa de la Presidencia española afirma el deseo de nuestro Gobierno de que la “este instrumento de democracia directa [se refiere a la iniciativa legislativa popular] sea una realidad al servicio de los ciudadanos europeos en el menor plazo de tiempo posible”. Añadiendo que:

“Por ello, impulsará durante su semestre la aprobación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de un reglamento en el que se fijarán las condiciones y los procedimientos requeridos para canalizar esta iniciativa. Con este propósito, emplazará a la Comisión a que presente sin dilación la correspondiente propuesta”¹⁰⁶.

El tema avanza claramente: la Comisión inició, con la adopción de un Libro Verde al respecto (noviembre 2009), una consulta pública sobre la iniciativa ciudadana¹⁰⁷. El Consejo Europeo de diciembre de 2009 se congratuló de la iniciativa, invitando a la Comisión “a presentar una propuesta legislativa lo antes posible con vistas a su adopción en el primer semestre de 2010”, o sea, bajo Presidencia española¹⁰⁸.

La necesaria concreción de las reglas generales sobre la iniciativa ciudadana, que permite a un millón al menos de ciudadanos de la Unión incitar a la Comisión a que presente una propuesta adecuada¹⁰⁹, implica cuestiones diversas. Cuatro me parecen de particular interés:

a) En cuanto al número mínimo de Estados miembros, el Parlamento Europeo ha propuesto fijar éste en un cuarto de los que componen la Unión (hoy sería 7 en una Unión

¹⁰⁵ Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (1 de enero a 30 de junio de 2010). Programa. Una Presidencia reformadora para una nueva época de la Unión (<http://realinstitutoelcano.org>), pp. 1-48; y *Programa de la Presidencia española...* cit. (nota 76, p. 19).

¹⁰⁶ *Programa de la Presidencia española...* cit., p. 18.

¹⁰⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre Vert sur une initiative citoyenne européenne*, COM (2009) 622 final, Bruselas 11.11.2009, pp. 1-15.

¹⁰⁸ *Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009. Conclusiones de la Presidencia* (CO EUR 6, CONCL 4), Bruselas 11 de diciembre de 2009, p. 3 (párrafo 4).

¹⁰⁹ Artículo 11.4 del TUE reformado.

de 27 Estados)¹¹⁰. La Comisión barajó, además de ésta, otras dos opciones: exigir que los ciudadanos que presentan la iniciativa pertenezcan a la mayoría de los Estados miembros, una, o a un tercio de ellos (hoy 9 de 27), la otra¹¹¹.

La primera parecía excesiva. La cifra del tercio de los Estados miembros era más razonable y coincidiría, amén de con otros temas¹¹², con la exigida con una cuestión próxima por su ámbito material a esta que de la que estamos tratando: la del número de Parlamento nacionales cuyo dictamen a favor de que un proyecto de acto legislativo vulnera el principio de subsidiariedad desencadena el procedimiento previsto en el artículo 7 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹³.

La propuesta final de reglamento que la Comisión ha presentado opta porque sean un tercio de los Estados miembros el número mínimo de estados de los que deben ser nacionales los ciudadanos europeos participantes (artículo 7.1)¹¹⁴

b) El Tratado de Lisboa no ha exigido en particular que en cada uno de los Estados miembros de los que son nacionales los ciudadanos europeos que presentan una iniciativa ciudadana se determine un número mínimo de firmas. Pero, y estoy de acuerdo con la Comisión en este punto, no sería conforme al espíritu del Tratado que una iniciativa de este tipo, de un millón de ciudadanos europeos, pudiera ser presentado por un gran número de personas nacionales de un solo Estado miembro y por un número simbólico de ciudadanos de los demás¹¹⁵.

La solución más fácil (fijar el número de personas participantes por igual para todos los Estados miembros) penalizaría en exceso a aquellos de población menor. La otra solución, más razonable, apoyada tanto por el Parlamento Europeo como por la Comisión, apoyaría fijar el número mínimo en cada uno de los Estados miembros de la Unión en proporción a su población total. Si se ha determinado en el Tratado de Lisboa que un millón de ciudadanos, de algo más de 450 millones, pueden presentar una iniciativa, esto, es el 0'2 del total de la población de la Unión, podríamos utilizar el mismo porcentaje a los efectos señalados y que el mínimo de personas den cada uno de los Estados miembros requeridos debiera ser al menos el 0'2 por ciento de población del Estado¹¹⁶. Es cierto que la regulación nacional de figuras similares exige porcentajes más altos, pero de lo que se trata es que esta herra-

¹¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 invitando a la Comisión a someter una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la puesta en marcha de la iniciativa ciudadana (P6_TA [2009] 0389).

¹¹¹ *Livre Vert sur une initiative...* cit., pp. 4-5.

¹¹² Como el de los requisitos exigidos para autorizar una cooperación reforzada (artículo 20 del TUE reformado por el de Lisboa)

¹¹³ *Vid. supra* nota 72.

¹¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (SEC [2010] 370), Bruselas 31.3.2010, COM (2010) 119 final, 2010/0074 (COD), pp. 1-35.

¹¹⁵ *Livre Vert sur une initiative...* cit. (nota 107), p. 5.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 6; también la resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 cit. (nota 110).

mienta de democracia directa pueda despegar de una vez y con facilidad. Y el tiempo y la práctica nos dirán (...).

La propuesta de reglamento de la Comisión ha optado por este criterio, determinando en su anexo I el número mínimo de ciudadanos firmantes en cada uno de los Estados miembros (artículo 7.2 y anexo I). la Comisión aclara en la explicación que antecede al reglamento propuesto que “este sistema permitirá, pues, un número de firmantes proporcionalmente más bajo para los países grandes y un número proporcionalmente más alto para los pequeños”¹¹⁷.

c) Parece razonable que para participar en una iniciativa europea las personas que lo hagan deben disponer de la capacidad necesaria que en los Estados miembros de la Unión se exige a una persona para que pueda ejercer su derecho al voto, por ejemplo el sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo, puesto que de Unión Europea estamos hablando (en los Estados miembros de la Unión, salvo en Austria [16 años], se exige tener 18 años a estos efectos). Parlamento Europeo y Comisión se decantan por esta solución¹¹⁸, que ha sido finalmente retenida en el reglamento que la Comisión propone (artículo 3.2).

d) Y, por último, es conveniente, aunque el Tratado de Lisboa no lo ha fijado, que las normas que lo concreten determinen un plazo máximo a disposición de la Comisión para examinar la iniciativa ciudadana presentada. Un plazo razonable sería, como la Comisión sugiere, el de seis meses; y también lo sería la fórmula que el Parlamento Europeo ha propuesto: dos meses para que la Comisión se pronuncie sobre la admisión a trámite de la iniciativa y otros tres para estudiarle y decidir¹¹⁹.

El reglamento propuesto ha previsto 4 meses para que la Comisión examine la iniciativa (artículo 4), plazo que, afirma la Comisión, “refleja el apoyo general (...) durante la consulta”¹²⁰. En dicho plazo, la Comisión tendrá que aprobar sus conclusiones sobre la iniciativa y las medidas que tuviere intención de tomar, que debe notificar al organizador, al Parlamento Europeo y al Consejo, así como hacerlas públicas (artículo 11).

15. El Gobierno español proclamó abiertamente, en su Programa oficial, la relevancia que en el ejercicio de su Presidencia iba a tener la cláusula de solidaridad, esto es, el deber de asistencia mutua que los Estados miembros de la Unión y la Unión como tal han asumido cuando uno de ellos ha sufrido un ataque terrorista, una catástrofe natural o de origen

¹¹⁷ Propuesta de reglamento... cit. (*supra* nota 115), p. 5. Por aclarar las cosas; en el anexo I (“número mínimo de firmas por Estado miembro”), se precisa que, por ejemplo, harán falta 4.500 firmantes en Estonia, Luxemburgo y Malta, 19.500 en los Países Bajos, 40.500 en España, 55.500 en Francia o 72.000 en Alemania (Propuesta de reglamento..., p. 21).

¹¹⁸ *Livre Vert sur une initiative...* cit. (nota 107), p. 7; también la resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 cit. (nota 110 *supra*).

¹¹⁹ *Livre Verte sur une initiative...* cit., p. 13; resolución del PE de 7 de mayo de 2009 cit.

¹²⁰ Propuesta de reglamento... cit. (nota 114), p. 7.

humano (artículo 222 del TFUE)¹²¹. Nuestro Gobierno comunica su intención de adoptar, durante su Presidencia de la Unión, las medidas necesarias para su aplicación efectiva y pronta. La rotunda posición del Gobierno español en este tema, me parece, a la vista de las circunstancias nacionales e internacionales que sobre el terrorismo se dan, de enorme interés y acierto:

“Apoyaremos la presentación de la necesaria propuesta conjunta de la Alta Representante y de la Comisión para que esta cláusula pueda aplicarse eficazmente cuando las circunstancias lo requieran”¹²².

Habrà sin duda que trabajar en su concreción. Ya la diversidad de su ámbito material es notable (lo que explica, por lo demás, que esta disposición no se incluya en las disposiciones que regulan (en el TUE) la Política Común de Seguridad y Defensa sino entre las que se refieren (en el TFUE) a la acción exterior de la Unión. Su precisión arroja también lagunas, básicamente en dos aspectos:

- De un lado, no se concreta el tipo de ataque terrorista (internacional o interno) que puede dar lugar a su invocación, ni si debe ser de una cierta gravedad (...); y por lo demás las desgracias susceptibles de catalogarse de modo genérico como “catástrofe natural” o “de origen humano” pueden ser muchas (terremotos, contaminación costas, ¿disturbios internos?; ¿valen todos?, ¿de qué gravedad...?). Esta ambigüedad genera un riesgo importante, dando pie en definitiva a que su aplicación pueda ser objeto de interpretaciones diferentes por parte de los Estados miembros.
- De otro, la cláusula tampoco es lo suficientemente precisa desde el punto de vista de su contenido jurídico. Porque ¿qué tipo de ayuda están los Estados miembros de la Unión obligados a prestar?; la declaración 37 adoptada por la CIG de Lisboa ayuda, al venir a mantener que será cada Estado miembro el que elija los medios que considere más adecuados para hacer frente a su obligación de asistencia. Citación que probablemente tenga que ver con el hecho de que la PCSD prevista dispone que

¹²¹ Sobre la misma vid. ad ex. RAMÓN CHORNET, C., “La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”, en C. Ramón (coord.): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 124 ss.; Id.: “Los nuevos instrumentos de la Política Común de Seguridad y Defensa”, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010. Propuestas para una agenda ambiciosa (Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática–Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2 y 3 de junio de 2009)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp.173-183 (pp. 178 ss.); ALVAREZ VERDUGO, M., “Límites y condicionantes de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, en A.M^a. Badía Martí, A. Pigrau Solé y A. Olesti Rayo (Coords.), *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia. Volumen II: La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 779-802 (pp. 782 ss.).

¹²² *Programa de la Presidencia española...* cit. (nota 76), p. 18 (también en p. 6).

sus disposiciones no pondrán en tela de juicio ni la política exterior de determinados miembros (neutralidad) ni sus compromisos con la OTAN¹²³.

La precisión de la cláusula de solidaridad sí parece mayor respecto de los deberes de la Unión misma: ésta debe asistir al Estado miembro afectado con *todos los medios* de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para responder a un ataque terrorista sufrido o para *prevenir* una amenaza terrorista en el territorio de dicho estado miembro, así como para proteger *tanto a sus instituciones como a su población civil*.

No hay constancia del estado de los trabajos en curso sobre esta cuestión.

IV. CONCLUSIÓN

16. Ampliación del Parlamento Europeo e iniciativa ciudadana son dos de los cinco temas que, en relación con la cuestión de la adaptación del sistema institucional y su funcionamiento de la Unión al Tratado de Lisboa (2007), la Presidencia española consideró prioritarios que han avanzado de manera importante. Dos puntos, sin duda positivos, para nuestro país. No se aprecian datos de avances significativos en los otros tres, aunque resta todavía mes y medio de trabajo.

Balance, pues, discreto en este punto el que “el legado de la Presidencia española”¹²⁴ parece arrojará.

17. ¿Podrá decirse lo mismo en otros temas y cuestiones?

¹²³ Artículo 42.2.párrafo segundo del TUE reformado.

¹²⁴ Cito el título de la ponencia a cargo del Secretario de Estado para la Unión Europea (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), don Diego LÓPEZ GARRIDO, impartida en estas Jornadas el jueves 13 de mayo de 2010, alas 18'30 horas.