

# **El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa**

## *The Council of the European Union after the Lisbon Treaty*

**Covadonga FERRER MARTÍN DE VIDALES**

Profesora Titular Interina

Departamento de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

cferrer@der.ucm.es

Recepción: Junio 2010

Aceptación: Noviembre 2010

### **RESUMEN**

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, introduce varias modificaciones en el esquema institucional de la Unión y viene a recoger todas las previsiones acordadas en 2004. Por lo que respecta al Consejo de la Unión Europea, apenas se introducen novedades en su composición, organización y funciones, encontrándose los principales cambios en el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada. El presente trabajo analiza las cuestiones señaladas, con el fin de comprobar si las mismas suponen cambios verdaderamente significativos en el funcionamiento de la Institución.

**Palabras clave:** Unión Europea, Consejo de la Unión Europea, Tratado de Lisboa.

**Clasificación JEL:** K39.

## ABSTRACT

The Lisbon Treaty, that entry into force the 1<sup>st</sup> December 2009, introduces several modifications into de institutional model of the Union and comes to gather all the previsions agreed in 2004. As regards the Council of the European Union, innovations are hardly introduced in its composition, organization and functions, being found the principal changes in the decision-making system by qualified majority. The present paper examines these issues, with the aim of assessing if they involve really significant changes in the Institution's functioning.

**Keywords:** European Union, Council of the European Union, Lisbon Treaty.

**JEL Classification JEL:** K39.



## **1. INTRODUCCIÓN**

El uno de diciembre de 2009 ha entrado finalmente en vigor el Tratado de Lisboa. Culmina así un proceso que comenzó en junio de 2007, cuando el Consejo Europeo acordó convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG) que elaborase un Tratado de Reforma de los Tratados existentes<sup>1</sup>.

El nuevo Tratado introduce ciertas modificaciones en el esquema institucional de la Unión y viene a recoger todas las previsiones acordadas en 2004. Por lo que respecta al objeto del presente estudio, el Consejo de la Unión Europea, se recogen incluso las previsiones relativas al sistema de votación para la adopción de decisiones por mayoría cualificada, constituyendo una de las pocas novedades el aplazamiento de la entrada en vigor de dicho sistema. Además, se vuelve a introducir respecto del mismo una cláusula tipo “Ioannina”, esto es, se permitirá que un acto se siga debatiendo en el Consejo aunque los países que se opongan a la adopción del mismo por mayoría cualificada no alcancen el número necesario para constituir una minoría de bloqueo. De nuevo, queda reafirmada la preeminencia de los intereses gubernamentales representados por la Institución y las tensiones que aparecen entre los distintos Estados miembros cuando chocan sus intereses<sup>2</sup>.

53

A continuación examinaremos las nuevas disposiciones relativas al Consejo contenidas en el Tratado de Lisboa, apuntando las permanencias y cambios respecto a la anterior regulación. Así, analizaremos su composición y organización; competencias; y proceso de adopción de decisiones, con especial referencia al nuevo sistema de votación de doble mayoría. Estudio que nos permitirá concluir si el Tratado de Lisboa introduce cambios verdaderamente significativos en el funcionamiento de la Institución. e founder of the Republic of Turkey, Kemal Pasha Atatürk, wanted to unite all Muslims without any ethnical divisions and build a modern and homogeneous state. Kurds were named the Mountain Turks. Turkish state did not recognize Kurds as an ethnic minority<sup>1</sup>.

## **2. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN**

En lo relativo a la organización, composición y atribuciones del Consejo, el Tratado de Lisboa vuelve a recoger lo ya acordado en 2004, tal y como señalaba el mandato dado a la CIG de 2007<sup>3</sup>.

## 2.1. Composición

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 16 del TUE, el Consejo estará compuesto “por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”<sup>4</sup>.

Los representantes en el Consejo deberán tener, por tanto, rango ministerial y estar facultados para comprometer a su Estado. Se mantiene así, como ya hacía el TCE, la posibilidad de que participen en las reuniones del Consejo, consejeros o ministros regionales de las entidades infraestatales<sup>5</sup>. Deberán ser facultados por sus respectivos gobiernos para comprometer su voluntad y será precisa una coordinación previa de las comunidades o regiones en defensa de su posición común, debiendo el Estado definir la misma con anterioridad a la reunión del Consejo<sup>6</sup>.

La determinación de los representantes depende de las respectivas normas constitucionales de cada Estado Miembro<sup>7</sup>, sin intervención de las demás Instituciones comunitarias. Ello da una muestra clara de la naturaleza intergubernamental del Consejo, derivándose la irresponsabilidad política del mismo frente al resto del entramado institucional<sup>8</sup>.

54 Por otra parte, si un miembro del Consejo no pudiese asistir a una reunión del mismo podrá hacerse representar por un funcionario<sup>9</sup>, el cual podrá participar en las deliberaciones si bien, a la hora de la adopción de decisiones, tendrá que delegar el voto a favor de otro Estado miembro del Consejo que esté representado por un miembro del Gobierno<sup>10</sup>. El representante, por tanto, no será tenido en cuenta para el cálculo del quórum. Con esta medida, se trata de preservar el carácter político del Consejo, reservando el poder de decisión a los representantes con rango ministerial, y que en caso de tener que proceder a una votación haya al menos veintitrés Estados representados al máximo nivel<sup>11</sup>.

Luego, apenas hay variaciones respecto a lo dispuesto en la anterior regulación, ni tampoco con relación a lo acordado en 2004. Únicamente, como novedad en la redacción, se añade que el representante estará facultado para “ejercer el derecho de voto”, lo que ya se deducía sin problemas de las anteriores disposiciones<sup>12</sup>.

## 2.2. Organización

El Consejo es único pero, por razones de organización, según la naturaleza del tema a abordar se reúne en diversas formaciones, integradas por los Ministros competentes en esa materia.

Ahora bien, no todas las cuestiones sobre las que debe decidir el Consejo son discutidas y analizadas a nivel de los Ministros. El trabajo del Consejo es preparado por el Comité



de Representantes Permanentes (COREPER) y los grupos de trabajo, a cuyo nivel se va a intentar llegar a un acuerdo sobre el mayor número de asuntos posibles. Se trata de centralizar en los Ministros sólo aquellos asuntos más controvertidos, en los que no se ha podido llegar a un acuerdo en los niveles inferiores, reduciendo así su carga de trabajo<sup>13</sup>.

La Presidencia, por su parte, es responsable del buen funcionamiento del Consejo y se encarga de asegurar la coordinación y organización de todos los trabajos del mismo. Paralelamente, realiza también una importante labor de impulso y de conciliación de los distintos intereses, buscando soluciones y compromisos cuando se encuentran dificultades para llegar a un acuerdo<sup>14</sup>. Para llevar a cabo esta labor, cuenta con la Secretaría general, que se encarga de la asistencia técnica, logística y administrativa.

Esta precisa organización es fundamental para el buen funcionamiento del Consejo, considerando que los Ministros no pueden dedicar más que un tiempo limitado a la preparación de los trabajos del mismo, ya que deben atender los cometidos que tienen asignados en sus respectivos Estados<sup>15</sup>.

### ***2.2.1. Las formaciones del Consejo***

El nuevo artículo 16.6 del TUE establece que “El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”<sup>16</sup>.

55

La nueva previsión del TUE viene a recoger la práctica llevada a cabo hasta la fecha, consagrando así la misma formalmente en los Tratados. En la anterior regulación no se encontraba en éstos mención o referencia alguna a las diversas formaciones del Consejo. Sin embargo, en la práctica, éste se reunía en diversas formaciones según la naturaleza de las cuestiones abordadas. Posibilidad reconocida por el poder de auto-organización de la institución<sup>17</sup>.

Por otra parte, se contemplan asimismo expresamente en el nuevo Tratado dos de las formaciones del Consejo: la formación de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, fijando sus cometidos<sup>18</sup>. Cometidos que coinciden con lo ya dispuesto en 2004<sup>19</sup> y, prácticamente, también con lo que disponía el anterior Reglamento Interno del Consejo. El Tratado de Lisboa diferencia así las dos formaciones señaladas que, si bien con la anterior regulación eran una única formación, desde el 2002 celebraban sesiones distintas con órdenes del día separados<sup>20</sup>.

El resto de formaciones se dejan a la determinación del Consejo Europeo<sup>21</sup>, perdiendo así el Consejo dicha facultad pues, anteriormente, era el mismo el que establecía la lista de sus formaciones, en virtud del citado principio de auto-organización<sup>22</sup>. Las nuevas disposiciones quebrantan dicho principio, privando parcialmente al Consejo de dicha

competencia. El nuevo RIC, en su anexo I, recoge la nueva lista que, no obstante, no difiere prácticamente de la lista anterior<sup>23</sup>.

Evidentemente, dichas formaciones están compuestas por un representante por Estado miembro de rango ministerial, habilitado para comprometer a su Gobierno en las decisiones que se adopten<sup>24</sup>.

Independientemente de la formación que adopte una decisión, se tratará de una decisión del Consejo, sin mencionar su formación. La especialización es puramente funcional. Por ello, en aplicación de la regla de la unidad del Consejo, se otorgó al Consejo de Asuntos Generales una competencia de coordinación, para dotar así de una coherencia a las actividades del Consejo; competencia que se mantiene por el Tratado de Lisboa. Ello no implica el establecimiento de una jerarquía entre las distintas formaciones, lo que sería contrario al principio de unidad de la institución<sup>25</sup>.

Por otra parte, toda formación del Consejo puede decidir sobre toda cuestión relevante de la competencia del Consejo, incluso aunque la misma no sea de su especialización. Así se asegura un funcionamiento regular sin tener que esperar a la reunión de la formación competente, lo cual tiene cierta importancia en aquellos procedimientos decisorios que llevan aparejado un plazo<sup>26</sup>.

56

Por último, la anterior regulación del TUE contemplaba “aparentemente” una nueva formación del Consejo a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>27</sup>. “Aparentemente” porque este Consejo “en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno” no era otro que el Consejo Europeo<sup>28</sup>. Aunque la Comisión no estuviese representada en esta formación, ambos Consejos podían considerarse como idénticos políticamente. A través de los antiguos artículos 121 y 122 del TCE en realidad se estaba otorgando un poder legislativo dentro del primer pilar a la institución clásica. No se trataba de dos instituciones sino de dos poderes diferenciados de la misma institución<sup>29</sup>. La cuestión era que dentro del pilar comunitario no se deseaba hacer referencia explícita al Consejo Europeo, pues en dicho ámbito se quería evitar otorgarle funciones expresas<sup>30</sup>. El Tratado de Lisboa, como ya hacía el Tratado constitucional, ha desplazado esta eufemística fórmula<sup>31</sup>, pues en los casos en que anteriormente se hacía referencia al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno pasa a aludir sin más al Consejo Europeo<sup>32</sup>.

### **2.2.2. El COREPER, los Comités y los grupos de trabajo**

Por lo que respecta al COREPER, los Comités y los grupos de trabajo, el Tratado de Lisboa no ha introducido ningún cambio con respecto a los mismos, manteniendo tanto el Tratado como el nuevo Reglamento Interno los cometidos que venían realizando hasta la fecha<sup>33</sup>.



Como hemos señalado, no es posible a nivel de los Ministros llevar a cabo todas las tareas necesarias para la adopción de la norma comunitaria. Por ello, el Consejo es asistido en sus funciones por diferentes Comités, de entre los cuales el más importante es el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), cuya misión sigue siendo “preparar los trabajos del Consejo”<sup>34</sup> y realizar las tareas que éste le confíe<sup>35</sup>.

Sigue siendo, por tanto, el principal órgano auxiliar del Consejo, que permite dar continuidad a las tareas legislativas del mismo. Gracias a su permanencia y su localización en Bruselas ejerce una influencia nada desdeñable en las decisiones adoptadas por el Consejo<sup>36</sup>.

El COREPER realiza un examen previo de todos los puntos que figuran en el orden del día de las sesiones del Consejo<sup>37</sup>. Procura alcanzar un acuerdo a su nivel que, a continuación, habrá de presentar al Consejo para su adopción. Si se alcanza el acuerdo, el punto se inscribe en la Parte A del orden del día, parte que puede ser aprobada sin previo debate en el Consejo<sup>38</sup>. El COREPER de esta forma está estableciendo sobre qué asuntos va a decidir el Consejo<sup>39</sup>. Por lo tanto, aunque pueda parecer un órgano de relevancia limitada su papel es fundamental en el proceso decisorio comunitario, actuando como filtro entre Consejo y Comisión. En otras palabras, se encarga de realizar un examen preliminar de la propuesta misma e, incluso, si considera que ésta no está lista para ser discutida, puede no transmitirla al Consejo, condicionando así de manera relevante dicho proceso decisorio<sup>40</sup>.

57

El COREPER se ha convertido, por tanto, en una de las piezas claves en el proceso decisorio comunitario. Principalmente gracias al procedimiento de los puntos A, es este Comité quién, de hecho, está adoptando la decisión<sup>41</sup>. Ahora bien, el Consejo puede rechazar en todo momento un punto A y proceder a su debate<sup>42</sup>. Esta Institución sigue siendo en última instancia el dueño de la decisión y, además, únicamente la adopción formal de un punto A por el Consejo otorga naturaleza jurídica a la decisión. Lo contrario produciría una delegación de poderes en el COREPER contraria al equilibrio institucional<sup>43</sup>. Por otra parte, esta manera de organización de los trabajos del Consejo es necesaria ya que, por sí solo, no podría asumir todas las tareas necesarias para la adopción de la norma comunitaria. Y, además, tampoco difiere en exceso de las prácticas utilizadas en los regímenes parlamentarios actuales.

Efectivamente, en el Derecho comparado actual es prevalente la figura organizativa del Parlamento en Comisión<sup>44</sup>. Tanto en los grupos de trabajo del Consejo como en las comisiones parlamentarias se trata de distribuir el trabajo legislativo para alcanzar mayores grados de eficacia y proporcionar un entorno más flexible para la consecución de acuerdos<sup>45</sup>. Sin embargo, entre ambos hay una diferencia fundamental: mientras que las Comisiones parlamentarias a nivel estatal están integradas por parlamentarios, elegidos democráticamente por los ciudadanos, en el caso del COREPER, Comités y

grupos de trabajo del Consejo están integrados por funcionarios nombrados por los Gobiernos de sus respectivos Estados<sup>46</sup>.

Luego el principal problema no es tanto esta forma de funcionamiento sino la falta de responsabilidad tanto del COREPER, ya que no es responsable ante ninguna Asamblea parlamentaria<sup>47</sup>, como del Consejo, pues sus decisiones no son susceptibles de control por parte del Parlamento Europeo<sup>48</sup>.

A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, donde los Parlamentos nacionales ocupan una posición central en sus respectivos sistemas y disponen de medios de control de sus Gobiernos, a nivel comunitario el Parlamento Europeo no ocupa dicha posición nuclear y tampoco puede controlar las decisiones adoptadas por el Consejo. El Parlamento Europeo, que es el único que de manera verosímil puede realizar un control político efectivo sobre el Consejo, no puede sancionar de ninguna manera efectiva ni al Consejo ni a sus miembros, sino que su poder de control está limitado a la Comisión<sup>49</sup>.

Como efecto de esta realidad, las decisiones tampoco pueden ser controladas por los Parlamentos nacionales<sup>50</sup>. Aunque, de acuerdo con el nuevo artículo 10 del TUE los miembros del Consejo serán democráticamente responsables bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”, en la práctica éstos no pueden exigir responsabilidades en materia comunitaria a sus Ministros a título individual ya que representan unos intereses nacionales que chocan con el control colegiado que la institución demanda<sup>51</sup>. Tampoco pueden suplir la falta de control comunitario sobre la actividad de los Consejos<sup>52</sup>.

58

Planteadas las cosas en estos términos, las decisiones sobre puntos A, de hecho tomadas por el COREPER y aprobadas por el Consejo sin debate, no se sujetan a control parlamentario. El mayor problema, por tanto, es la ausencia de control.

Cierto es que no puede realizarse una comparación exacta entre la UE y los Estados tradicionales. Ahora bien, estas particularidades del sistema comunitario no implican que no pueda acudir a las tradiciones nacionales de democracia parlamentaria para intentar buscar un modelo europeo de democracia y responsabilidad adecuado al proyecto comunitario<sup>53</sup>.

Debe recordarse que se han transferido a nivel europeo toda una serie de competencias y que la Unión está ejerciendo un poder real tomando decisiones que van a afectar directamente a los ciudadanos, decisiones que deberían ser adoptadas por unas Instituciones responsables de sus acciones ante los representantes de los ciudadanos en el Parlamento, concretamente, ante el Parlamento Europeo<sup>54</sup>. Desde una perspectiva constitucional, por lo tanto, no puede ignorarse cómo se está produciendo el ejercicio de las competencias cedidas. Su ejercicio debiera ser de acuerdo con los parámetros





constitucionales establecidos por las respectivas Constituciones nacionales. Es necesario equiparar el nivel de desarrollo del poder político en la Unión con las exigencias de los sistemas democráticos de los Estados miembros<sup>55</sup>.

Con el fin de asegurar la preparación de los trabajos del Consejo, el COREPER puede, asimismo, crear comités o grupos de trabajo para que realicen tareas de preparación o de estudio previamente definidas y se encarguen de la discusión y preparación técnica de la decisión. Su cometido es reducir el número de áreas problemáticas que deberán ser tratados por el COREPER y, subsiguientemente, por el Consejo<sup>56</sup>.

Por último, entre el COREPER y estos grupos de trabajo, los Tratados también han previsto la creación de otra serie de Comités de alto nivel, encargados de áreas específicas<sup>57</sup>, como el Comité Especial de Agricultura o el Comité Económico y financiero. La intervención de los mismos no excluye la del COREPER. Éste es el vértice de la preparación de los trabajos del Consejo. No obstante, a pesar de que este status fue confirmado por el Tratado de Maastricht y por el Tratado de Ámsterdam, las rivalidades con los comités preparatorios se han ido incrementando y el papel de coordinación del COREPER en ciertos casos no es respetado<sup>58</sup>.

### **2.2.3. La Presidencia**

La Presidencia del Consejo es la responsable del buen funcionamiento del mismo. Se encarga de asegurar la coordinación y organización de todos sus trabajos, controlando su desarrollo y, paralelamente, lleva a cabo una importante labor de impulso y de conciliación de los distintos intereses<sup>59</sup>.

59

Su papel se ha ido desarrollando con los años, superando su función meramente técnica hasta llegar a jugar un rol importante en el proceso decisorio a través de esa labor de impulso y conciliación<sup>60</sup>. Todos los Estados miembros prestan una gran atención a su presidencia, intentando aprovechar su turno para impulsar la Unión en la dirección que desean<sup>61</sup>.

De acuerdo con el apartado 9 del artículo 16 del TUE, la Presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, se ejercerá por los representantes de los Estados miembros “mediante un sistema de rotación igual”<sup>62</sup>, encargándose el Consejo Europeo de establecer el orden de rotación mediante una decisión<sup>63</sup>.

Esta previsión implica una invasión de las competencias del Consejo por parte del Consejo Europeo, pues de acuerdo con la anterior regulación era el Consejo el encargado de establecer dicho orden de rotación<sup>64</sup>.

Al respecto, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental se ha incluido una Declaración relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo<sup>65</sup>, la cual recoge el

mismo Proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia que ya se contenía en la misma Declaración aneja al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa<sup>66</sup>.

Este nuevo orden de rotación ya está siendo aplicado pues el Consejo, en sesión de 13 de diciembre de 2004<sup>67</sup>, dio su acuerdo político a un proyecto de Decisión europea del Consejo por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo (15865/04 y 15866/04) Así, desde 2007 la presidencia se ejerce mediante grupos predeterminados de tres Estados durante dieciocho meses, ejerciéndola cada Estado del grupo durante seis meses<sup>68</sup>.

Finalmente, el Consejo Europeo ha adoptado dicha Decisión relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo el 1 de diciembre de 2009 y, en su artículo 1, vuelve a reiterar que la presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, se ejercerá por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante dieciocho meses y que cada Estado del grupo la ejercerá durante seis meses. Añade que estos grupos se formarán “por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión”<sup>69</sup>. Esta previsión ha sido recogida por el nuevo Reglamento Interno del Consejo<sup>70</sup>.

60 Mediante este nuevo sistema, se trata de dar continuidad y estabilidad a la Presidencia, a través de la colaboración institucionalizada y estable de las Presidencias semestrales y la aprobación de un programa común<sup>71</sup>. A pesar de ello, los Estados miembros seguirán ejerciendo la Presidencia a grandes intervalos de tiempo.

Acorde a este nuevo orden de rotación, el Consejo modificó su Reglamento interno, introduciendo cambios en la programación de sus actividades y sustituyendo el anterior sistema de programas estratégicos plurianuales para tres años, elaborados por las Presidencias afectadas, y de programas operativos anuales<sup>72</sup>, por programas de dieciocho meses<sup>73</sup>. El nuevo Reglamento Interno del Consejo establece que para cada período de 18 meses, el grupo predeterminado de tres Estados miembros que asuman la Presidencia del Consejo durante este período elaborará un proyecto de programa de las actividades del Consejo para dicho período<sup>74</sup>.

Excepto la formación de grupos predeterminados de tres Estados para el ejercicio de la Presidencia, poca novedad aporta esta nueva organización de los turnos de rotación, respecto de la situación anterior, pues cada Estado la seguirá ejerciendo por un período de seis meses. En este sentido, apenas reseñar la asistencia que podrán proporcionar los otros dos Estados miembros de la presidencia colectiva y la formación de grupos predeterminados de tres Estados<sup>75</sup>.



Ahora bien, la Presidencia si perderá algunas competencias respecto de las que ostenta de acuerdo con la regulación anterior:

En cuestiones relacionadas con la PESC que requieran una decisión rápida, será el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el que convoque una reunión extraordinaria del Consejo<sup>76</sup>, y no la Presidencia como establecía el antiguo artículo 22 TUE<sup>77</sup>.

También en materia de PESC, ya no representará a la Unión ni expresará cuando sea apropiado las posiciones comunes de ésta, tal y como disponía anteriormente el TUE<sup>78</sup>, sino que será el Presidente del Consejo Europeo quien represente a la Unión<sup>79</sup>.

Cuando haya que negociar un acuerdo internacional en beneficio de la Unión, ya no será la Presidencia quien lleve a cabo las negociaciones<sup>80</sup> sino que, en función de la materia prevista, se designará un negociador o un jefe del equipo de negociación para dirigir las mismas<sup>81</sup>.

Por último, con el Tratado de Lisboa el responsable de asegurar la coherencia de la acción de la Unión a nivel internacional será el Alto Representante<sup>82</sup>. Hasta ahora, dicha responsabilidad recaía en el Presidente, junto con la Comisión.

61

### **3. COMPETENCIAS**

De acuerdo con el nuevo art. 16.1 del TUE, el Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de definición de políticas y de coordinación<sup>83</sup>.

Se trata de unas competencias limitadas que se ejercen para garantizar la consecución de los fines establecidos en el Tratado y de acuerdo con las disposiciones del mismo. El art. 16.1 del TUE no constituye, por tanto, la fuente de un poder general para el Consejo, sino que establece de una manera general la misión del mismo.

#### **3.1. Competencias legislativas**

Como acabamos de señalar, el Tratado de Lisboa establece que el Consejo ejercerá la función legislativa y la función presupuestaria conjuntamente con el Parlamento Europeo. Aunque, en el ejercicio de esta línea competencial, el Consejo ha tenido que ir compartiendo sus poderes con el Parlamento Europeo, y aunque el Tratado de Lisboa aumenta nuevamente los poderes del mismo, extiende el procedimiento de codecisión y lo convierte en el procedimiento legislativo ordinario, siguen quedando ámbitos en los que el Consejo simplemente ha de consultar o informar al Parlamento Europeo.

Así, por ejemplo, corresponde al Consejo establecer la organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior<sup>84</sup>; establecer los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común<sup>85</sup>; o la adopción, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, de medidas sobre seguridad social o protección social<sup>86</sup>. En todos estos casos, así como en otros, se pronuncia previa consulta al Parlamento Europeo. Asimismo, en otras disposiciones el Tratado prevé que el Consejo simplemente informe al Parlamento de la decisión adoptada<sup>87</sup>. Todavía sigue habiendo, por tanto, competencias plenamente reservadas al Consejo y bases jurídicas que requieren la unanimidad del mismo, lo cual sitúa a un solo Estado con el mismo poder formal que todo un Parlamento<sup>88</sup>.

En cuanto a la función presupuestaria, con el Tratado de Lisboa desaparece la anterior distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que implicaba que el Parlamento Europeo no tenía la última palabra en relación a los primeros<sup>89</sup>. Por lo tanto, se amplía el poder de decisión del Parlamento, que pasa a decidir conjuntamente con el Consejo sobre el presupuesto total de la Unión<sup>90</sup>.

Por último, hay que recordar que el Consejo decide, si bien hay que matizar que no actúa solo. Por regla general, sólo actúa a propuesta de la Comisión, pues es quien tiene el monopolio de la iniciativa legislativa<sup>91</sup>.

62

### 3.2. Competencias ejecutivas

Según el principio clásico de administración indirecta, la ejecución material de las normas comunitarias corresponde normalmente a los Estados miembros. Éstos son los más indicados para apreciar cómo debe ser puesta en práctica la norma comunitaria en sus sistemas jurídicos nacionales. Y ha de recordarse, asimismo, que en la ejecución de las normas comunitarias han de tenerse en cuenta también los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El ejercicio por la Unión de competencias de ejecución está sometido a estas reglas y la adopción de medidas de ejecución debe dejarse a los Estados miembros cuando la intervención de la Unión no sea necesaria en el sentido del art. 5 TUE<sup>92</sup>.

La regulación primigenia de esta cuestión se recogía en el artículo 145 del TCEE, el cual establecía que la Comisión “ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”. El poder de ejecución pertenecía, por tanto, al Consejo, salvo que el mismo decidiera delegar todo o parte a la Comisión. Sobre la base de esa disposición surgió una práctica de gran importancia: la comitología, es decir, la obligación de consultar, antes de tomar una decisión, a un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros y, en ciertos casos, la posibilidad de acudir al Consejo para solventar los desacuerdos entre el Comité y la Comisión.



El Consejo, en su decisión de 13 de julio de 1987, con el fin de evitar la creación de nuevos procedimientos de comitología cada vez que confiriese las competencias de ejecución de un determinado acto a la Comisión, exigió someter el ejercicio de las mismas a determinadas condiciones<sup>93</sup>. Con posterioridad, el Acta Única Europea introdujo modificaciones al respecto, principalmente debido a la necesidad de que el Consejo se centrara en sus tareas legislativas, con la consiguiente necesidad de incrementar las delegaciones a la Comisión. Así, el antiguo apartado 3 del artículo 202 TCE establecía que el Consejo atribuiría a la Comisión, respecto de los actos que el mismo adopte, las competencias de ejecución de las normas que establezca. La vía normal, por tanto, era la delegación. Si bien, el mismo artículo preveía que el Consejo podía reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución, motivando su decisión. En los restantes casos, la competencia se conferiría a la Comisión<sup>94</sup>. La Comisión, sin embargo, retenía el poder de ejecutar el presupuesto, en virtud de lo establecido por el artículo 274 del TCE.

En la nueva regulación introducida por el Tratado de Lisboa, desaparece esta referencia a la función ejecutiva del Consejo. La ejecución de los actos comunitarios pasa a encomendarse, como norma general, a la Comisión. El Consejo mantiene solamente un poder ejecutivo residual: bien en los casos en los que expresamente le es atribuido por el Tratado (principalmente en Política Exterior y de Seguridad Común), bien en otros casos debidamente justificados<sup>95</sup>. Podría entenderse que el Tratado de Lisboa ha liquidado la comitología, puesto que en ningún precepto se ha reproducido el antiguo artículo 202 del TCE sobre el cual se construyó la misma. Pero el nuevo Tratado prevé que dicho control podrá realizarse ahora por parte de los Estados miembros<sup>96</sup>. Por lo tanto, no se observan grandes cambios con respecto a la práctica anterior. Puede decirse que lo que se ha producido es una adaptación de la regulación coherente a la realidad práctica: si antes la vía normal era la delegación en la Comisión, lo lógico era que la ejecución pasase a encomendarse a la misma como norma general y que como excepción quedase al Consejo un poder ejecutivo residual.

63

### **3.3. Competencias de definición de políticas y de coordinación**

En primer lugar, por lo que respecta a la definición de políticas, se trata de una función que se encuentra dispersa a lo largo de todo el articulado del Tratado y no, evidentemente, de una función de carácter general<sup>97</sup>. Así, por ejemplo, la definición de la política exterior y de seguridad común<sup>98</sup>.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la función de coordinación sigue siendo, al igual que en la anterior regulación, una función bastante indeterminada<sup>99</sup>. Así, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y la coordinación en materia de empleo se realiza en el seno del Consejo<sup>100</sup>.

Los Estados miembros han decidido que desean una política económica general asentada en una estrecha coordinación de sus políticas económicas nacionales. Esta coordinación es llevada a cabo por los Ministros de Economía y Hacienda que conjuntamente forman el Consejo ECOFIN. El Consejo, en el ejercicio de sus facultades, asegura la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, y puede sancionar a un Estado miembro en caso de déficit presupuestario<sup>101</sup>.

Las bases de la política de coordinación están recogidas en los arts. 120 a 126 del TFUE, así como en varios Protocolos, incluyendo las normas de disciplina financiera y presupuestaria que los Estados miembros han de respetar para mantener la Unión Monetaria. Así, el artículo 121 establece que el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Este proyecto será objeto de unas conclusiones por parte del Consejo Europeo, en base a las cuales el Consejo adoptará una recomendación en la que establecerá las citadas orientaciones generales e informará de la misma al Parlamento Europeo<sup>102</sup>.

64 En paralelo a esta coordinación en materia de política económica, los países de la Unión también tienen otros intereses comunes: mejorar los sistemas de educación, salud y protección social, así como la creación de más puestos de trabajo, por citar algunos. A este respecto, pese a que cada Estado miembro es responsable de su propia política en estas áreas, pueden acordar objetivos comunes y aprender de la experiencia de otros socios comunitarios. Se trata de “métodos abiertos de coordinación”, que también tienen lugar en el Consejo<sup>103</sup>.

En cuanto a la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros en materia de empleo, también se realiza en el seno del Consejo y mediante sus políticas de empleo los Estados miembros “*contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121*”<sup>104</sup>.

### **3.4. Competencias en materia de relaciones exteriores**

El Consejo cuenta también con atribuciones en materia de relaciones exteriores y, así, concluye cada año varios acuerdos entre la UE y terceros países, así como con Organizaciones Internacionales, que cubren amplias áreas.

La apertura de negociaciones tendentes a la celebración de acuerdos internacionales requiere previa autorización del Consejo. Asimismo, su firma y celebración son decididas por el mismo<sup>105</sup>.



Por otra parte, el Consejo también podrá celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados; así como adoptar, ajustar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio<sup>106</sup>.

Para los acuerdos celebrados en el marco de la política monetaria, es el Consejo el que decide sobre las modalidades de negociación y celebración de los mismos, con el objetivo de que la Unión exprese una posición única<sup>107</sup>.

En el caso de acuerdos comerciales, también es el Consejo quien autoriza a la Comisión a iniciar las negociaciones necesarias<sup>108</sup>.

Por último, también le corresponde decidir sobre la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión<sup>109</sup>.

### **3.5. Competencias en materia de PESC y en el ELSJ**

En materia de PESC el Consejo sigue contando con amplias funciones. En el nuevo Tratado, la PESC sigue rigiéndose por normas y procedimientos particulares, y colocada en un título específico dentro del TUE, lo que es una forma de recordar su carácter intergubernamental<sup>110</sup>. Por lo tanto, el papel principal lo ostentan Consejo y Consejo Europeo.

65

Así, el Consejo, junto con el Consejo Europeo, define y aplica la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión<sup>111</sup>; tiene el poder de concertar a los Estados miembros en su seno<sup>112</sup>; decide sobre la conclusión de acuerdos internacionales<sup>113</sup>; y vela por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión<sup>114</sup>.

Una vez que el Consejo Europeo fija los principios, las orientaciones generales y las prioridades de la PESC<sup>115</sup>, es el Consejo el encargado, basándose en esas orientaciones generales y líneas estratégicas, de elaborar la política exterior y de seguridad común y de adoptar las decisiones necesarias para definir y aplicar la misma<sup>116</sup>.

Por lo que respecta al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), el Tratado de Lisboa termina la evolución comenzada en Tratados anteriores, generalizando el método comunitario.

El mismo pasa a enunciarse en el TFUE como una política más, junto con las clásicas comunitarias, sin estar sometido a reglas específicas<sup>117</sup>. Ahora bien, en su funcionamiento se mantienen ciertas variantes, que matizan las reglas de juego supranacionales, pues sigue siendo una materia sensible para los Estados miembros<sup>118</sup>.

Así, se reconoce un importante papel al Consejo Europeo, a quien se encarga definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el mismo<sup>119</sup>. Y por lo que respecta al Consejo, se encargará:

De establecer las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza con arreglo a un procedimiento legislativo especial, pronunciándose por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo<sup>120</sup>. También podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá “una decisión que determine los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario”. Simplemente se consulta al Parlamento Europeo y el Consejo decide por unanimidad, por lo que no entra en juego el método comunitario.

Del establecimiento de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades policiales y aduaneras, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo<sup>121</sup>.

De establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades de un Estado miembro podrán actuar en el territorio de otro país miembro, en colaboración con las autoridades del mismo. Se pronunciará por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo<sup>122</sup>.

De la decisión de crear una Fiscalía Europea, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>123</sup>.

66

Como puede observarse, se mantienen rasgos intergubernamentales para algunas materias, pues el Consejo continuará pronunciándose por unanimidad y simplemente consultando al Parlamento Europeo, y la Comisión compartiendo su derecho de iniciativa en ciertos supuestos. Para el resto de cuestiones, el Consejo codecide con el Parlamento Europeo y se aplica el procedimiento legislativo ordinario<sup>124</sup>.

Para cumplir los cometidos fijados en el ELSJ es necesaria, evidentemente, una adecuada cooperación transfronteriza entre los tribunales nacionales, las fuerzas policiales, los agentes de aduanas y los servicios de inmigración de todos los países miembros, entre otras cuestiones. Y es precisamente en el Consejo de Justicia e Interior, cuyo objetivo es crear un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión, donde todas estas cuestiones son abordadas.





#### 4. EL NUEVO SISTEMA DE VOTACIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

Por lo que respecta al proceso de adopción de decisiones por el Consejo, el Tratado de Lisboa introduce una serie de novedades en relación al sistema de votación que debe emplear la Institución.

En primer lugar, la mayoría cualificada pasa a convertirse en la regla general para la adopción de decisiones<sup>125</sup>. Se invierte así la regla anterior, según la cual cuando el Tratado no dispusiera otra cosa el Consejo se pronunciaría por mayoría de sus miembros<sup>126</sup>.

En segundo lugar, se establece un nuevo sistema para la adopción de decisiones por mayoría cualificada que requerirá el logro de dos mayorías simultáneas: de Estados y de población. No será posible, por tanto, adoptar una decisión ni por una minoría de Estados ni por una mayoría que no cuente con el respaldo de la población<sup>127</sup>. Desaparece así el anterior sistema de ponderación de votos tal y como se definía en el antiguo art. 205 TCE.

Este sistema de votación de doble mayoría se recoge tal y como había sido acordado en la CIG de 2004, si bien se aplaza su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 2014, período que podrá ampliarse hasta 2017<sup>128</sup>. Luego el cálculo de la mayoría cualificada quedará establecido de la siguiente forma:

- Hasta el 31 de octubre de 2014, continuará aplicándose el anterior sistema de ponderación de votos previsto en el art. 205 TCE. Es decir, la adopción de un acto por mayoría cualificada requerirá al menos 255 votos, los cuales tienen que representar el voto favorable de la mayoría de los miembros en los casos en que el acto deba ser adoptado a propuesta de la Comisión y el voto favorable de dos tercios de los miembros en el resto de los casos<sup>129</sup>.
- A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá:

Como regla general, cuando el Consejo actúe a propuesta de la Comisión, “*como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión*”<sup>130</sup>.

En aquellos casos en que no todos los miembros del Consejo participen en la votación, por ejemplo, cuando se trate de una

cooperación reforzada, la mayoría cualificada se definirá como “*un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados*”<sup>131</sup>.

Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, “*como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión*”. Se requiere en estos casos, por tanto, mayor número de Estados miembros para alcanzarla. Cuando no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como “*un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados*”<sup>132</sup>.

- Entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, se establece un período transitorio durante el cual se podrá seguir aplicando el actual sistema de ponderación de votos en el caso de que un miembro del Consejo solicite que se aplique el mismo<sup>133</sup>.

68

En cuanto a la minoría de bloqueo que impida la adopción de un acto, también a partir del 1 de noviembre de 2014, se requerirá para alcanzarla:

- Como regla general, al menos cuatro Estados miembros del Consejo<sup>134</sup>. Se trata así de facilitar la toma de decisiones en el Consejo, pues de esta forma será más difícil la formación de minorías de bloqueo<sup>135</sup>.
- Como regla especial, en los casos en que no todos los miembros del Consejo participen en la votación, “*el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro*”<sup>136</sup>.

Si no se reúnen estos requisitos, la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Con este nuevo sistema se trata de dejar atrás el anterior y los desequilibrios que éste provocaba para los Estados más grandes y poblados, así como facilitar el proceso de adopción de decisiones en una Unión de 27 Estados<sup>137</sup>. Por otra parte, se introduce de nuevo una fórmula inspirada en el compromiso de Ioannina de 1994, con la intención de facilitar la transición entre el sistema actual contemplado en el Tratado de Niza (basado en la ponderación de los votos) y el nuevo sistema de mayoría doble. Permitirá que el



Consejo siga debatiendo sobre un acto aunque los Estados que se opongan a su adopción por mayoría cualificada no constituyan una minoría de bloqueo. Así, el Consejo adoptó un proyecto de decisión en el que se establece que<sup>138</sup>:

- Entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, el Consejo seguirá debatiendo el asunto si al menos un número de Estados miembros que representen las tres cuartas partes de la población o del número de Estados miembros necesarios para constituir una minoría de bloqueo manifiestan su oposición a que un acto se adopte por mayoría cualificada.
- A partir del 1 de abril de 2017, los porcentajes que se aplicarán serán de al menos el 55% de la población o al menos el 55% del número de Estados miembros requeridos para constituir una minoría de bloqueo.

Decisión que ha entrado en vigor, puesto que el Tratado de Lisboa ya lo ha hecho y así lo prevé la Declaración relativa al apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y al apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aneja al Acta final de la CIG que aprobó el Tratado de Lisboa. El Consejo seguirá, en estos casos, debatiendo el asunto para intentar alcanzar una solución satisfactoria. Eso sí, dentro de un plazo razonable y sin afectar a los plazos obligatorios establecidos por el Derecho de la Unión para adoptar la decisión<sup>139</sup>.

69

Además, estas disposiciones sólo se podrán modificar o derogar por consenso. Nuevamente, durante la cumbre del Consejo Europeo de Lisboa de 18 y 19 de octubre de 2007, Polonia volvió a plantear ciertas exigencias intentando que estas previsiones quedasen consagradas en el texto del Tratado<sup>140</sup>. Si bien, finalmente aceptó que se incorporase un Protocolo en el cual se establece que *“Antes de que el Consejo estudie todo proyecto que estuviera encaminado, bien a modificar, o bien a derogar la Decisión o cualquiera de sus disposiciones, o bien a modificar indirectamente su ámbito de aplicación o su sentido mediante la modificación de otro acto jurídico de la Unión, el Consejo Europeo mantendrá una deliberación previa sobre dicho proyecto, pronunciándose por consenso con arreglo al apartado 4 del artículo 9 B del Tratado de la Unión Europea”*<sup>141</sup>.

Ahora bien, en la actualidad el Consejo siempre intenta lograr el acuerdo más amplio posible y llegar a un consenso, a fin de evitar proceder a una votación formal. Asimismo, el anterior compromiso de Ioannina fue invocado en un número muy limitado de casos y tampoco se modificó sustancialmente el contenido de la decisión. Por lo tanto, no parece que el mantenimiento de esta práctica vaya a influir excesivamente en el proceso decisorio en el seno del Consejo<sup>142</sup>. En cualquier caso, habrá que esperar a ver cómo evoluciona el mecanismo.

## 5. CONCLUSIONES

Realizado el análisis de las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas al Consejo de la Unión, es posible concluir que el mismo apenas introduce novedades con respecto a la regulación y práctica anteriores.

Por lo que respecta a la composición, se mantiene la regulación anterior, un representante por Estado miembro, y se añade exclusivamente que el mismo estará facultado para ejercer el derecho de voto, lo que ya se deducía sin problemas de la regulación anterior.

En cuanto a la organización de la Institución, el nuevo Tratado recoge la práctica existente y pasa contemplar expresamente dos de las formaciones del Consejo, Asuntos Generales y Asuntos Exteriores, cuyos cometidos coinciden con los que ya venían ejerciendo.

Y en lo relativo a sus competencias, tampoco se observan grandes cambios. Únicamente desaparece la referencia a la función ejecutiva del Consejo, pasando a encomendarse la ejecución de los actos comunitarios, como norma general, a la Comisión, y manteniendo el Consejo un poder ejecutivo residual, por lo que puede decirse que en realidad lo que se ha producido es una adaptación de la regulación a lo que era la realidad práctica.

70

Las únicas novedades que podemos encontrar en la nueva regulación se encuentran en el sistema de adopción de decisiones. Por un lado, con la conversión de la mayoría cualificada en la regla general para la adopción de decisiones. Por otro, con el establecimiento de un sistema de doble mayoría para la adopción de una decisión por mayoría cualificada. Novedades, no obstante, que quedan aplazadas, pues la entrada en vigor de este nuevo sistema se retrasa hasta el 1 de noviembre de 2014, período que podrá ampliarse hasta 2017. Y novedad cuya efectividad práctica, una vez que entre en vigor, quedará supeditada al uso que los países miembros hagan de la nueva fórmula introducida, similar al “compromiso de Ioannina”, que permitirá que el Consejo siga debatiendo sobre un acto aunque los Estados que se opongan a su adopción por mayoría cualificada no constituyan una minoría de bloqueo.

Con la nueva regulación, por lo tanto, el Consejo seguirá siendo la principal instancia decisoria de la Unión, asumiendo de iure los poderes de decisión formales esenciales. Ninguna política o norma comunitaria podrá ser adoptada sin su consentimiento. Ahora bien, sí perderá algunas facultades:

Por un lado, la lista de formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores, se deja a la determinación del



Consejo Europeo cuando, con la anterior regulación, era el propio Consejo en virtud del principio de auto-organización quien establecía dicha lista.

Por otro, la Presidencia pierde también algunas competencias que ostentaba con la anterior regulación, que pasan bien al Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bien al Presidente del Consejo Europeo.

Sin embargo, el nuevo Tratado de Lisboa no introduce ningún cambio respecto de la principal problemática que hemos abordado en relación con la institución: el proceso de adopción de decisiones y la falta de control.

La mayor parte de la legislación comunitaria que emana del Consejo seguirá siendo acordada de antemano en un nivel infra-Consejo, en el COREPER o en los grupos de trabajo, a través del procedimiento de los puntos A. Seguirán siendo, por tanto, funcionarios los que están realmente adoptando una decisión sobre un asunto concreto, decisión que será aprobada por el Consejo sin someterla a votación. Ello pese a que, en ningún momento, los Tratados prevén la posible delegación de funciones legislativas en el COREPER ya que el Consejo es el único que dispone de un poder de decisión atribuido directamente por los Tratados.

71

Puede decirse, por tanto, que a través del procedimiento de los puntos A el COREPER ha llegado a gozar de una verdadera delegación de facto de poderes de decisión, pues no sólo se encarga de la preparación de la misma sino que, también, concluye acuerdos sobre el fondo del asunto. Se ha convertido, de esta forma, en una pieza clave en el proceso político que conduce a la creación del derecho comunitario.

Es cierto, como hemos señalado en el presente estudio, que esta manera de organización de los trabajos del Consejo no difiere en exceso de las prácticas utilizadas en los regímenes parlamentarios actuales. En ellos también se realizan subdivisiones del trabajo y se convocan comités de funcionarios que se reúnen previamente a las reuniones de los Ministros. Asimismo, en el Derecho comparado actual se encuentran referencias al respecto, sirva de ejemplo la figura organizativa del Parlamento en Comisión. Igualmente, hemos apuntado que tanto los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea como las Comisiones parlamentarias a nivel estatal comparten dos características fundamentales: la especialización, que busca la agilización y división de los trabajos para lograr una mayor eficacia, y la composición reducida, que proporciona entornos más flexibles que pueden favorecer la consecución de acuerdos.

Ahora bien, dicho esto debe enfatizarse que entre el Consejo y el funcionamiento del parlamento hay una diferencia fundamental, a saber: mientras las Comisiones

parlamentarias a nivel estatal están integradas por parlamentarios, por lo tanto, elegidos democráticamente por los ciudadanos; en el caso del COREPER, Comités y grupos de trabajo comunitarios nos encontramos con funcionarios que en el mejor de los casos están nombrados por el ejecutivo, pero que, en muchos casos, son funcionarios de carrera que no operan con una línea de mando política que permita establecer una conexión clara con la legitimidad democrática. Por otro lado, debe destacarse la falta de responsabilidad tanto del COREPER como del Consejo, órgano formal de decisión, en tanto que órgano colegiado de toma de decisiones.

Las actividades del Consejo, por tanto, seguirán escapando a todo control parlamentario ya que el Consejo, como órgano colegiado, no está sometido a ningún control y ciertamente no al más importante: la moción de censura. El PE no dispone de ningún mecanismo para sancionarlo de manera efectiva, ni tampoco a sus miembros. De hecho la literalidad del Tratado de Lisboa niega la posibilidad de la exigencia de responsabilidad a nivel europeo, estableciendo que sus miembros “*serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos*”.

72

Pero la ausencia de control no es una cuestión exclusiva de ausencia de voluntad política para considerar que es necesario un control del Consejo a nivel europeo, o que el Parlamento es la única institución que de manera verosímil podría realizar un control político sobre el Consejo. La propia naturaleza del Consejo impide su control por un órgano, el Parlamento Europeo, que no lo elige y no lo nutre de legitimidad democrática. El Parlamento Europeo no puede controlar al órgano ni a sus miembros porque la legitimidad democrática es de carácter individual y proviene de los parlamentos nacionales por vía directa o indirecta, su legitimidad democrática en sede nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ADAM, R. (2004): “La Riforma delle istituzioni dell’Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?”, en TUFANO, M. L. (2004): *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell’Unione*, Editoriale Scientifica.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. (2008): “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo nº 9.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2007): “La Constitución Europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 4, número 8, julio-diciembre, pp. 11-42.



- BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. (2008): “Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 29, Madrid, enero-abril, pp. 165-192.
- BOULOUIS, J. (1997): *Droit Institutionnel de l’Union Européenne*, 6e édition, Paris: Montchrestien.
- CHALMERS, D., HADJIEMMANUIL, Ch., MONTIO, G. and TOMKINS, A. (2006): *European Union Law. Text and materials*, Cambridge University Press.
- COLUCCI, M. y SICA, S. (2005): *L’Unione Europea: principi – istituzioni – politiche – costituzione*, Zanichelli, Bologna.
- DUBOIS, L. (2004): “L’Union Européenne”, *Les notices de la documentation Française*. París.
- ESTEBAN, J. de y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. (1994): *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Primera edición, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- GALERA VICTORIA, A. (2008): “El Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión tras el Tratado de Lisboa”, Comunicación presentada en el *Seminario Internacional Complutense de Derecho Constitucional Europeo “La (des)constitucionalización en la Unión Europea”*, celebrado en el Pabellón de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid los días 17 y 18 de abril de 2008.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1993): *El Sistema Institucional de la Unión Europea*, ed. Tecnos, Madrid.
- HÄBERLE, P. (2008): “El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 5, número 9, enero-junio, pp. 11-22.
- HAYES-RENSHAW, F. and WALLACE, H. (1997): *The Council of Ministres*, Nueva York: St. Martin’s Press.
- ISAAC, G., y BLANQUET, M. (2006): *Droit général de l’Union Européenne*, 9e édition.
- JACQUE, J. P. (2006): *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, 4e édition, Paris, Dalloz.
- JACQUE, J.-P., BIEBER, R., HAAG, M., [et. al] (2000): *Commentaire J. Megret. Le Droit de la CE et de l’Union Européenne*, 9, Editions de l’Université de Bruxelles, 2e édition.

KIIVER, Ph. (2006): *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.

LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. (2008): *Iniciación al derecho de la Unión Europea: edición adaptada al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*; Madrid: Colex.

LINDE PANIAGUA, E., “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V. (Directores), GARCÍA COUSO, S. (Coordinadora) (2004): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2006): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, ed. Tecnos.

MANIN, Ph. (2005): *L'Unione Européenne. Institutions. Ordre juridique. Contentieux*, Nouvelle édition, Paris.

MARCHESI, A. y SCOTTO, G. (2005): *Il diritto dell'Unione Europea. Dinamiche e istituzioni dell'integrazione*, Carocci editore.

74 MARTÍNEZ CUADRADO, M. (2004): “La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio institucional después de Bruselas de 2003”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 271-291.

MARTÍNEZ SIERRA, J. M. (2001): “El Debate Constitucional Europeo”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 113, pp. 193-224.

MARTÍNEZ SIERRA, J. M. (2000): “El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura”. Tesis doctoral, UCM.

MARTÍNEZ SIERRA, J. M. Y DÍAZ MARTÍN, J. M. (2002): “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”, *Revista Universitaria Europea*, nº 3, pp. 129-164.

MENGOZZI, P. (2006): *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, 2ª ed, CEDAM.

ORRÙ, R. (2003): “Prospettive di «parlamentarizzazione» dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea” en *Diritto pubblico comparato*, ed europeo, G, Giappichelli Editore.

PÉREZ ROYO, J. (2007): *Curso de Derecho Constitucional Español* (Undécima edición), Marcial Pons, Madrid.





- PETERSON, J. y SHACKLETON, M. (2002): *The institutions of the European Union*, Oxford University Press.
- RIDEAU, J. (2002): *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 4e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- SAURON, J. L. (2008): *Cours d'Institutions européennes. Le puzzle européen*, 3e édition, Gualino éditeur, Paris.
- VERHEY, L., BROEKSTEEG, H. y DRIESSCHE, I. Van der (Eds) (2008): *Political Accountability: which way forward? A traditional Concept of Parliamentary Democracy in an EU Context*, Europa Law Publishing.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Vid. conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto I. 4 del Anexo I, pp. 16.
- <sup>2</sup> Vid. GALERA VICTORIA, A., “El Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión tras el Tratado de Lisboa”, Comunicación presentada en el *Seminario Internacional Complutense de Derecho Constitucional Europeo “La (des)constitucionalización en la Unión Europea”*, celebrado en el Pabellón de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid, los días 17 y 18 de abril de 2008, pp. 6.
- <sup>3</sup> Vid. conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto 12 del Anexo, pp. 5.
- <sup>4</sup> Vid. art. 16.2 de la versión consolidada del TUE de 2010 (versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial nº C 83 de 30 de marzo de 2010).
- <sup>5</sup> Si bien ya con anterioridad a la introducción de esta previsión por el TCE, los mismos ya asistían a las reuniones del Consejo en el seno de su delegación nacional. Vid. JACQUE, J. P., BIEBER, R., HAAG, M. (et. al), *Commentaire J. Megret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, 9, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, 2e édition, pp. 131. Vid, asimismo, ISAAC, G., BLANQUET, M.: *Droit général de l'Union Européenne*, 9e édition, Sirey 2006, pp. 75; RIDEAU, J., *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 4e edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2002, pp. 328.
- <sup>6</sup> Pues no será posible cuestionar una decisión del mismo en el caso de que un consejero regional haya expresado una posición no compartida por su Gobierno.

Vid. JACQUE, J. P., *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 4e édition, Paris: Dalloz, 2006, pp. 278.

<sup>7</sup> Vid. anexo I del RIC (Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2009 por la que se aprueba su Reglamento interno (2009/937/UE)). DOUE L 325, de 11 de diciembre de 2009.

<sup>8</sup> Pues simplemente tiene ciertas obligaciones de información al PE respecto de algunas materias. Vid. LINDE PANIAGUA, E., “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V. (Directores), GARCÍA COUSO, S. (Coordinadora), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 855–856.

<sup>9</sup> Vid. art. 4 RIC.

<sup>10</sup> *Íbid.* art. 11.3. Vid., asimismo, art. 239 TFUE (antiguo art. 206 TCE).

<sup>11</sup> Vid. JACQUE, J. P., op. cit., pp. 278.

<sup>12</sup> Vid. antiguo art. 203 TCE (Versión consolidada). DOUE nº C 321 de 29 de diciembre de 2006. Vid. SAURON, J. L., *Cours d'Institutions européennes. Le puzzle européen*, 3e édition, Gualino éditeur, Paris, 2008, pp. 235.

<sup>13</sup> Vid. PETERSON, J. y SHACKLETON, M., *The institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002, pp. 54.

<sup>14</sup> Vid. JACQUE, J. P., op. cit., pp. 292.

<sup>15</sup> Vid. MANIN, Ph., *L'Unione Européenne. Institutions. Ordre juridique. Contentieux*, Nouvelle édition, Paris, 2005, pp. 277.

<sup>16</sup> Vid. art. 16.6 del TUE.

<sup>17</sup> Pues el art. 207.3 TCE señalaba que el Consejo establecería su Reglamento interno.

<sup>18</sup> Vid. art. 16.6 del TUE.

<sup>19</sup> Vid. art. I-24 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>20</sup> Vid. art. 2 RIC de 2006. Decisión del Consejo de 15 de septiembre de 2006 por la que se aprueba su Reglamento interno (2006/683/CE, Euratom).

<sup>21</sup> Vid. art. 236 del TFUE.



- <sup>22</sup> Por la formación Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Vid. art. 2 RIC de 2006.
- <sup>23</sup> De nueve se ha pasado a 10 formaciones, al separar Lisboa la formación de Asuntos Generales de la de Relaciones Exteriores. Vid. anexo I del anterior RIC y del actual RIC.
- <sup>24</sup> Vid. art. 16.2 del TUE.
- <sup>25</sup> Vid. BOULOUIS, J., *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, 6e édition, Paris: Montchrestien, cop. 1997, pp. 99.
- <sup>26</sup> Como el del art. 294 TFUE. Vid. JACQUE, J. P., BIEBER, R., HAAG, M., op. cit., pp. 135.
- <sup>27</sup> Así, por ejemplo, en el art. 121.3 TCE o en el antiguo art. 7 del TUE.
- <sup>28</sup> Otros sectores de la doctrina defendían que era un Consejo ex novo, mientras que otros argumentaban que se trataba de una nueva formación del Consejo de la Unión Europea. Vid, por ejemplo, HAYES-RENSHAW, F. y WALLACE, H., *The Council of Ministres*, Nueva York; St. Martin's Press, 1997, pp. 161-162; y GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El Sistema Institucional de la Unión Europea*, ed. Tecnos, pp. 185, respectivamente.
- <sup>29</sup> Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M., op. cit., pp. 178-180.
- <sup>30</sup> Vid. MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, Ed. Tecnos, 2006, pp. 98.
- <sup>31</sup> Vid. BLÁZQUEZ PEINADO, M. D., "Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 29, Madrid, enero-abril, 2008, pp. 186.
- <sup>32</sup> Vid. ADAM, R., "La Riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?", en TUFANO, M. L., *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione*, Editoriale Scientifica, 2004, pp. 66.
- <sup>33</sup> Vid. art. 207.1 TCE y art. 19 RIC de 2006.
- <sup>34</sup> Vid. art. 16.7 TUE.
- <sup>35</sup> Vid. art. 240.1 TFUE y 19.1 nuevo RIC.

<sup>36</sup> Vid. DOBUOIS, L., “L’Union Européenne”, *Les notices de la documentation Française*, 2004, pp. 18.

<sup>37</sup> Salvo decisión en contrario del mismo (Art. 19.2 RIC).

<sup>38</sup> Vid. arts. 3.6 y 19.2 RIC.

<sup>39</sup> Vid. CHALMERS, D., HADJIEMMANUIL, Ch., MONTIO, G., TOMKINS, A., *European Union Law. Text and materials*, Cambridge University Press, 2006, pp. 107.

<sup>40</sup> Vid. MARCHESI, A., SCOTTO, G., *Il diritto dell’Unione Europea. Dinamiche e istituzioni dell’integrazione*, Carocci editore, 2005, pp. 60-61.

<sup>41</sup> Goza así de una “verdadera delegación de poderes”. Vid. LINDE PANIAGUA, E., MELLADO PRADO, P., op. cit., pp. 85.

<sup>42</sup> En el asunto de 1996 Comisión c. Consejo, el TJCE señaló que “*La función de ejecución de las tareas encomendadas por el Consejo no faculta al Coreper para ejercitar el poder de decisión que corresponde, conforme al Tratado, al Consejo*”. Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1996. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-25/94. Puntos 26 y 27.

78

<sup>43</sup> Vid. STJCE de 31 de marzo de 1971, AETR, aff. 22/70, Rec. 1971, pp. 263, punto 42.

<sup>44</sup> Actualmente la mayor parte del volumen de trabajo del Parlamento se lleva a cabo en ellas. Vid. PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional Español* (Undécima edición), Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 671.

<sup>45</sup> Vid. ESTEBAN, J. de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J., *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Primera edición, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, pp. 465-466.

<sup>46</sup> Respecto de las comisiones parlamentarias, vid. Art. 75.1 Constitución Española y arts. 40 a 45 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Vid. Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. (BOE de 5 de marzo de 1982).

<sup>47</sup> Vid. MANGAS MARTIN, A., op. cit., pp. 50.

<sup>48</sup> Cuando éste actúa en materias no sujetas al procedimiento legislativo ordinario.



- 49 Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M., “El Debate Constitucional Europeo”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 113, 2001, pp. 212.
- 50 *Ibid.* pp. 210. Vid, asimismo, MARTÍNEZ SIERRA, J. M. y DÍAZ MARTÍN, J. M., “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”, *Revista Universitaria Europea*, nº 3, 2002, pp. 136.
- 51 Vid. KIIVER, Ph., *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2006.
- 52 Vid LINDE PANIAGUA, E., MELLADO PRADO, P., op. cit., pp. 95.
- 53 Vid. VERHEY, L., BROEKSTEEG, H. y DRIESSCHE, I. Van der (Eds), *Political Accountability: which way forward? A traditional Concept of Parliamentary Democracy in an EU Context*, Europa Law Publishing, 2008, pp. 6 y 8.
- 54 No debe olvidarse, además, que es el único que posee una legitimación de base, directamente del cuerpo social. Vid. ORRÙ, R., “Prospettive di «parlamentarizzazione» dell’Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea” *Diritto pubblico comparato ed europeo 2003-IV*. G, Giappichelli Editore, pp. 1754.
- 55 Vid. BALAGUER CALLEJÓN, F., “La Constitución Europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 4, número 8, julio-diciembre 2007, pp. 6.
- 56 Vid. art. 19.3 RIC.
- 57 Para más información sobre estos Comités vid. HAYES–RENSHAW, F. y WALLACE, H., op. cit., pp. 68–95.
- 58 Así, por ejemplo, el Comité Económico y financiero envía directamente sus informes a los Ministros de finanzas en el ECOFIN, sin que los mismos pasen por el COREPER. Vid. PETERSON, J. y SHACKLETON, M., op. cit., pp. 286.
- 59 Vid. JACQUE, J. P., op. cit., pp. 292.
- 60 Vid. MANIN, Ph., op. cit., pp. 278.
- 61 Vid. BARAV, A. y PHILIP, Ch., op. cit., pp. 279.
- 62 La presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores será desempeñada por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Vid. art. 18.3 TUE.
- 63 Vid. art. 236 del TFUE.
- 64 Vid. art. 203 TCE.

<sup>65</sup> Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo. DOUE C 115, 51º año, de 9 de mayo de 2008.

<sup>66</sup> Vid. declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2004.

<sup>67</sup> Vid. sesión nº 2630 Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Asuntos Generales. Bruselas, 13 de diciembre de 2004.

<sup>68</sup> La lista relativa al orden de rotación de las presidencias para 2007 – 2020 fue establecida por Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 (2007/5/CE, EURATOM) DOUE L 1/11 de 4 de enero de 2007.

<sup>69</sup> Vid. art. 1 de la Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo (DO L 315 de 2.12.2009, pp. 50).

<sup>70</sup> Vid. art. 1.4 RIC.

<sup>71</sup> Vid. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, *Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo*, nº9/2008, pp. 22.

<sup>72</sup> Vid. art. 2.4 y 5 del RIC de 2004. Decisión del Consejo de 22 de marzo de 2004 por la que se aprueba su Reglamento interno (2004/338/CE, Euratom).

<sup>73</sup> Vid. art. 2.4 y 5 RIC de 2006.

<sup>74</sup> Vid. art. 2.6 RIC.

<sup>75</sup> Vid. COLUCCI, M. y SICA, S., *L'Unione Europea: principi-istituzioni-politiche-costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, pp. 74.

<sup>76</sup> Vid. Art. 30 TUE.

<sup>77</sup> Vid. antiguo art. 22 TUE.

<sup>78</sup> Vid. antiguo art. 18.1 y 2 TUE.

<sup>79</sup> Vid. art. 15.6 TUE.

<sup>80</sup> Vid. antiguo art. 24.1 TUE.

<sup>81</sup> Vid. art. 218.3 TFUE.

<sup>82</sup> Vid. art. 18.4 TUE.

<sup>83</sup> Vid. art. 16.1 TUE.

<sup>84</sup> Vid. art. 27.3 TUE.



- 85 Vid. art. 41.3 TUE.
- 86 Vid. art. 21.3 TFUE.
- 87 Vid, por ejemplo, arts. 122.2, 126.11, 134.3, 155.2 y 215.1 del TFUE.
- 88 Vid., por ejemplo, arts. 19.1, 21.3, 22.1 y 2, 25 (entre otros) del TFUE; y arts. 24.1, 31.1, 41.2, 42.4, 46.6 y 49 TUE.
- 89 Vid. antiguo art. 272 TCE.
- 90 Vid. art. 314 TFUE.
- 91 Vid. art. 17.2 TUE.
- 92 Vid. art. 5.3 TUE.
- 93 Vid. antiguo art. 202 TCE.
- 94 Vid. JACQUE, J. P., BIEBER, R., HAAG, M. [et. al], op. cit., pp. 153.
- 95 Vid COLUCCI, M. y SICA, S., op. cit., pp. 75.
- 96 Vid. art. 291 TFUE.
- 97 Vid. LINDE PANIAGUA, E., MELLADO PRADO, P., op. cit., pp. 112.
- 98 Que definirá junto con el Consejo Europeo. Vid. Art. 24.1 TUE.
- 99 Vid. LINDE PANIAGUA, E., MELLADO PRADO, P., op. cit., pp. 112.
- 100 Vid. art. 121.1 y 146.2 TFUE.
- 101 Vid. arts. 121.2, 126.6 y 126.11 TFUE.
- 102 Vid. art. 121.2 TCE.
- 103 *El funcionamiento de la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE.* Comisión Europea. Dirección General de Prensa y Comunicación. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2006. PP. 16.
- 104 Vid. art. 146.1 TFUE.
- 105 Vid. art. 218.2 TFUE.
- 106 Vid. art. 219.1 TFUE.
- 107 *Ibíd.* Apartado 3.
- 108 Vid. art. 207.3 TFUE.

- 109 Vid. art. 49 TUE.
- 110 Vid. “Innovaciones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” en AGUILAR, D., EuroGersInfo, Actualidad Europea: <http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes2209.htm>
- 111 Vid. arts. 24 y 26.2 TUE.
- 112 Vid. art. 32 TUE.
- 113 Vid. apartados 3 a 6 del art. 218 TFUE.
- 114 Junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Vid. art. 26.2 TUE.
- 115 Vid. art. 26.1 TUE.
- 116 Vid. art. 26.2 TUE. Vid. MENGOZZI, P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell’Unione Europea*, 2ª ed, CEDAM, 2006, pp. 432.
- 117 Vid. Título V del TFUE.
- 118 Vid. *Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea. Preparación de la edición y estudio preliminar por Ricardo Alonso García*. Thomson-Civitas. Madrid, 2008, pp. 59.
- 82
- 119 Vid. art. 68 TFUE versión consolidada de 2008; art. 2 punto 64 del Tratado de Lisboa.
- 120 Vid. art. 81.3 TFUE.
- 121 Vid. art. 87.3 TFUE.
- 122 Vid. art. 89 TFUE.
- 123 Vid. art. 86.1 TFUE.
- 124 Vid. arts. 67 y ss. TFUE.
- 125 Vid. art. 16.3 TUE.
- 126 Vid. art. 205.1 TCE.
- 127 Häberle destaca este sistema de doble mayoría como uno de los aspectos positivos del Tratado. Vid. HÄBERLE, P., “El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 5, número 9, enero-junio 2008.
- 128 El Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa preveía la entrada en vigor de este nuevo sistema de votación para el 2009 pero, durante la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007





Polonia amenazó con bloquear las negociaciones si no se aplazaba la entrada en vigor del mismo.

129 Vid. art. 3.3 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias anejo al Tratado de Lisboa.

130 Vid. art. 16.4 TUE.

131 Vid. art. 238 TFUE.

132 Ibid, apartado 3, letra b.

133 Vid. art. 3.2 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias anejo al Tratado de Lisboa.

134 Vid. art. 16.4 TUE.

135 Sin esta cláusula, tres de los cuatro Estados miembros más poblados (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) podrían formar una minoría de bloqueo, pues su peso demográfico representa más del 35% de la población de la Unión.

136 Vid. art. 238.3 TFUE.

137 Vid. MARTÍNEZ CUADRADO, M., “La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio institucional después de Bruselas de 2003”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, pp. 281-283.

83

138 Vid. art. 1 del Proyecto de Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.

139 Vid. art. 7 de la Declaración.

140 Vid. MISSÉ, A., MORA, M., “Nace el Tratado de Lisboa que sustituye a la Constitución y desatasca la parálisis de la UE”, Lisboa, 19 de octubre de 2007, *ElPaís.com*.

141 Vid. protocolo sobre la decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra. Protocolo adoptado en la cumbre del Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007. Vid. documento DS 878/07, de 19 de octubre de 2007.

142 Vid. COLUCCI, M. y SICA, S., op. cit., pp. 72.

