

El liderazgo del Consejo Europeo entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa

The leadership of the European Council from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty

Miguel PAPI BOUCHER

Licenciado en Derecho
miguel.papi@europarl.europa.eu

Recepción: Septiembre 2015

Aceptación: Noviembre 2015

RESUMEN

Este artículo describe el papel que el Consejo Europeo desarrolló durante la crisis política e institucional surgida a raíz de las dificultades experimentadas para conseguir la ratificación del Tratado constitucional y del Tratado de Lisboa. Este contexto nos sirve para estudiar la función de impulso y orientación del Consejo Europeo en un contexto de crisis constitucional. Los principales hitos de esta crisis que describe este artículo muestran cómo la autoridad de los Jefes de estado o de gobierno se canaliza a través del Consejo Europeo que posee un amplio margen de maniobra que le llevó a interpretar el Derecho primario entonces vigente, actuar como conferencia intergubernamental (Mangas, 2005:349), servir de foro para refrendar las decisiones políticas más importantes adoptadas por un número reducido de Estados miembros y concretizar la futura aplicación de varios artículos del futuro Tratado de Lisboa. Para ello y a igual que hiciera en 1992, con motivo de la crisis danesa de la ratificación del Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo, al mismo tiempo que decidió salvaguardar el proceso de ratificación del nuevo Tratado, trató de acomodar todas las pretensiones de los Estados miembros demostrando que determinados problemas políticos planteados por uno o varios Estados se convierten en el problema de todos los miembros del Consejo Europeo.

Palabras clave: Consejo Europeo, Tratado Constitucional, Tratado de Lisboa, política de Estado.

Clasificación JEL: K33.

ABSTRACT

The present article describes how the European Council exerted its leadership during the political crisis that broke up due to the difficulties met to ratify the Constitutional and the Lisbon Treaties. This case study allows us to analyse the leadership role played by the European Council in the framework of a constitutional crisis. The landmarks of this crisis described below show how the political authorities of the Heads of State and Government converged into the European Council who benefited from a huge range of manoeuvre that led it to interpret the then Primary Law of the Union, to act as an Intergovernmental Conference, to be the fora where the decisions taken by some Member States were ratified by the rest of them and to decide how far the implementation of several articles of the future Lisbon Treaty should go. In order to find a way out of the crisis and as it happened in 1992 with the Danish crisis of the ratification of the Maastricht Treaty, the European Council decided to preserve the ongoing ratification process, while trying to reach a solution suitable for all Member States. This shows that when substantial political problems are brought up to the European Council, all members of the European Council are concerned by them.

24

Keywords: European Council, Constitutional Treaty, Lisbon Treaty, High politics.

JEL classification: K33.



1. INTRODUCCIÓN

Tras los resultados de los referéndums de ratificación del Tratado constitucional,¹ celebrados en Francia y en los Países Bajos los días 29 de mayo y 1 de junio de 2005 respectivamente, la Unión Europea se encontró inmersa en una profunda crisis política e institucional que concluyó con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009. El proceso que llevó a la firma y ratificación del Tratado de Lisboa por todos los Estados miembros de la Unión ilustra cómo los Jefes de estado o de gobierno de la Unión Europea hicieron del Consejo Europeo un instrumento privilegiado² para la gestión de una de las crisis políticas más importantes de la Unión Europea hasta la fecha.

El presente artículo estudia la función de impulso y orientación del Consejo Europeo dentro del contexto de la crisis política e institucional de 2005-2009.

La función de impulso y orientación del Consejo Europeo está recogida en el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea en vigor antes del Tratado de Lisboa: *"El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales"*.³

Esta función del Consejo Europeo es la única explícitamente reconocida por el Derecho primario y suele desarrollarse dentro de un contexto de crisis al ser los Jefes de estado o de gobierno de la Unión los únicos capaces de cubrir "el vacío político" (Dondelinger, 1975:76)⁴ que las instituciones no pueden suplir en circunstancias excepcionales.

25

La función de impulso y orientación que el Consejo Europeo realizó en 2005-2009 debe tener en cuenta cuatro consideraciones previas que nos servirán para describir el contexto en el que se produce:

- La escasa normativa que encontramos en los Tratados sobre las funciones del Consejo Europeo. El artículo 4 TUE fue introducido en el Derecho primario con ocasión del Tratado de Maastricht y su contenido ha permanecido inalterable hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La redacción de dicho precepto buscaba otorgar al Consejo Europeo un amplio margen de maniobra y una gran flexibilidad debido a su especial naturaleza sui generis (Tauglène, 1993:97).⁵ El artículo 4 TUE es el producto de la progresiva definición y codificación⁶ de las funciones del Consejo Europeo desde 1974.
- La escasa regulación del Consejo Europeo y de sus funciones en el Derecho primario nos lleva a defender que el estudio del Consejo Europeo, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, debe seguir un enfoque pragmático sustentado en la práctica y casos concretos.

A lo largo de la historia de la construcción europea se han dado varios intentos de esquematización de las funciones del Consejo Europeo como, por ejemplo, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Londres de 1977, el Informe de los Tres Sabios de 1978, la Declaración Solemne de la Unión Europea de 1983, el Informe Spinelli del Parlamento Europeo de 1984, el Informe Trumpf/Piris de 1999, el Informe Solana de 2002 y las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

A pesar de ello, y como destaca Mangas (Mangas, 2005:97-98): "*tampoco resulta muy explícito el TUE en la regulación de las funciones del Consejo Europeo*"⁷, lo que lleva a esta autora a destacar que: "*es evidente el contraste entre la extensión real de las funciones del Consejo Europeo y las escasas previsiones de los Tratados*".⁸

De ahí que siguiendo a Tauglène (Tauglène 1993:26) defiende que para entender lo que ha sido el Consejo Europeo entre 1974 y 2009 hay que centrarse en las funciones que ha ejercido antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

"... le Conseil européen étant une institution essentiellement tributaire de la pratique, il convient de ne pas se limiter à des simples considérations théoriques et de procéder à une observation attentive de l'institution et de la pratique"⁹

- 26 - El Consejo Europeo ha tenido a lo largo de la evolución de la construcción europea un especial protagonismo a la hora de decidir la reforma del Derecho primario que puede manifestarse de muy diferentes formas como reconoce la propia Tauglène (Tauglène, 1993:475)¹⁰:

- "*Toute l'activité du Conseil européen a été marquée par le processus réformateur. Aucune étape décisive de ce processus ne s'est réalisée en dehors de son autorité*"¹¹

- La crisis institucional y política de 2005-2009 tiene como antecedentes tanto el resultado negativo del referéndum danés de ratificación del Tratado de Maastricht celebrado el 20 de mayo de 1993 como la victoria del "no" en el referéndum irlandés de junio de 2001 para la ratificación del Tratado de Niza¹².

Respecto a la victoria del "no" en Dinamarca, los Consejos Europeos de Birmingham de octubre de 1992 y de Edimburgo de 1992 definieron una estrategia para solventar dicho obstáculo que incluía varios elementos:

- a) la decisión de continuar con el proceso de ratificación a pesar de la negativa danesa;
- b) el fijar un marco temporal para que el Estado refractario defina unas pretensiones compatibles con el contenido del Tratado, y



c) canalizar dichas demandas tanto a través de una futura Decisión de los Jefes de estado o de gobierno como a través de la adopción de unas orientaciones sobre la futura interpretación y aplicación de varios principios y preceptos del Tratado firmado pero aún no ratificado.

Así, las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Birmingham "*reafirmaran la importancia de concluir el proceso de ratificación sin revisar el actual Tratado*" (Pérez Bustamante y Palacio, 1998:413)¹³ mientras que las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 recogen una Parte B que incluye una Decisión relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca sobre el Tratado de la Unión, que surtió efecto el día de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea¹⁴ (Pérez Bustamante y Palacio, 1998: 427) y un Anejo I a dichas conclusiones sobre un enfoque general adoptado por el Consejo Europeo sobre "la aplicación del principio de subsidiariedad y el artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea".

Este artículo, teniendo en cuenta los elementos antes expuestos, aspira a estudiar la contribución del Consejo Europeo en la génesis del Tratado de Lisboa desde una triple perspectiva:

- a) La perspectiva procesal nos permitirá abordar el proceso que llevó a pasar del Tratado constitucional, preparado por la Convención sobre el futuro de Europa, al Tratado de Lisboa, preparado exclusivamente por el Consejo Europeo,
- b) la perspectiva funcional tratará de identificar algunos de los elementos de la función de impulso y orientación del Consejo Europeo, y
- c) La perspectiva doctrinal que partiendo de los trabajos de Bulmer, Wessels, Defargues, Tauglène, Dashwood, Picod, De Schouthete, Werts y Egermont¹⁵ sobre determinadas funciones del Consejo Europeo tratarán de aplicar algunas de las conclusiones de las recientes aportaciones protagonizadas por Bickerton, Hudson, D y Puetter¹⁶, Puetter¹⁷ y Wessels¹⁸. Por último, queremos destacar el reciente libro *National Leaders and the making of Europe. Key episodes in the life of the European Council* de carácter divulgativo escrito por una serie de funcionarios de la Secretaría general del Consejo sobre determinadas reuniones del Consejo Europeo y en las que se trata del Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2007 que como veremos otorgó un impulso clave para desbloquear la situación creada por los referéndums francés y holandés sobre el Tratado constitucional¹⁹.

27

2. HACIA EL TRATADO DE LISBOA

La primera coincidencia existente entre la estrategia seguida por el Consejo Europeo en 1992 y en 2005 es que los Jefes de estado o de gobierno decidieron continuar el proceso de

ratificación a pesar de los resultados negativos de las consultas celebradas en Francia y los Países Bajos²⁰.

Así, el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005 recogió en las Conclusiones de la Presidencia que *"los resultados negativos de los referéndums no cuestionaban la continuidad del proceso de ratificación"*²¹ y decidió abrir un periodo de reflexión *"para dar más tiempo a los europeos para debatir sobre el Tratado constitucional"*. El Consejo Europeo acordó volver a tratar este asunto durante el primer semestre de 2006.

A partir de junio de 2005 comenzó el llamado *"período de reflexión"* que se prolongó hasta enero de 2007. En junio de 2006 y ante la falta de una solución política, el Consejo Europeo prolongó en un año *"el periodo de reflexión"* y al mismo tiempo fijó el segundo semestre de 2008 como objetivo para solucionar la crisis:

"La Presidencia alemana presentará, en el primer semestre de 2007, un informe que (...) incluirá una evaluación del Estado de los debates en torno al Tratado Constitucional y de las posibilidades de explorar las opciones futuras. Este informe será estudiado por el Consejo Europeo y el resultado de dicho examen servirá de base de las decisiones ulteriores respecto al procedimiento para continuar el proceso de reforma, teniendo en cuenta que las medidas necesarias para ello deberán ser adoptadas, a más tardar, "durante el segundo semestre de 2008"".²²

28

La referencia al "segundo semestre de 2008" no fue casual ya que el proceso de ratificación del Tratado Constitucional dependía tanto de una serie de circunstancias políticas como de aclarar qué debía hacerse con el contenido del Tratado constitucional: El calendario político estaba condicionado por las elecciones presidenciales francesas en la primavera de 2007 y las elecciones europeas de junio de 2009, por lo que la solución política debía de fraguarse durante esa ventana de oportunidad. Piris (Piris, 2010:26-29)²³ destaca además que los Jefes de estado o de gobierno no quisieron hacer coincidir la ratificación del Tratado constitucional con las negociaciones derivadas de la cláusula de revisión intermedia de las perspectivas financieras de la Unión (2008-2009)²⁴, ni con las elecciones europeas y la constitución de la nueva Comisión Europea²⁵.

En este aspecto, cabe recordar que el artículo 4, párrafo 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de Niza destacaba que *"a partir del momento en el que la Unión cuente con 27 Estados miembros, el número de miembros de la Comisión será inferior al de los Estados miembros"*. Lo que significa que si el Tratado Constitucional no entraba en vigor antes de las elecciones europeas seguiría vigente el citado Protocolo, lo que exigía definir una composición ad hoc para la Comisión, que debía entrar en funciones en noviembre de 2009, con el grave riesgo de "contaminación" sobre las negociaciones sobre el nuevo Tratado.



Pero el impasse para encontrar una posible solución de la crisis institucional se debió también a las dificultades que los Jefes de estado o de gobierno encontraron a la hora de definir el alcance de la solución. De esta forma se produjo un debate entre aquellos que defendían la recuperación total del Tratado Constitucional y los que propugnaban defendían preservar únicamente sus elementos esenciales. Entre estos últimos destacamos los argumentos presentados por Sarkozy el 8 de septiembre 2006²⁶:

a) Se propuso concentrar en un "Tratado Fundamental" los aspectos institucionales sustanciales del Tratado Constitucional y dejar para una nueva fase y tras una nueva Convención, que se convocaría en 2009, el debate sobre la reforma global de la Unión, y

b) se defendió la fusión de las Partes I y IV del Tratado Constitucional, que recogían las disposiciones institucionales y crear con ellas un Tratado Fundamental. También propuso eliminar la Parte II del Tratado Constitucional, que contenía la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y aplazar la solución que debía darse a la Parte III del Tratado Constitucional, que contenía las políticas y acciones de la Unión.

Es interesante destacar que, para Sarkozy, el futuro Tratado Fundamental debería recoger los procedimientos de toma de decisiones, la definición de la mayoría cualificada en el Consejo basándose en un sistema de doble mayoría, la extensión del voto por mayoría cualificada, la consagración del procedimiento legislativo de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario, la elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo, el reconocimiento del Presidente del Consejo Europeo y de la figura del ministro de Asuntos Exteriores. Además quería otorgar una mayor flexibilización de las cooperaciones reforzadas, lograr una intervención más activa y estructurada de los Parlamentos Nacionales en el control del principio de subsidiariedad, y reconocer la personalidad jurídica de la Unión.

29

En definitiva, el objetivo político del Tratado Fundamental no era otro que encontrar una fórmula que permitiera, al mismo tiempo, salvar la sustancia del Tratado Constitucional y evitar la futura convocatoria de referéndums de ratificación por parte de los Estados miembros.

Frente a estas tesis, los veinte Estados miembros que a principios de 2007 habían ya ratificado el Tratado constitucional, se reunieron en Madrid bajo la denominación de "amigos de la Constitución". Estos Estados miembros defendían preservar íntegramente la Constitución. Esta posición fue debilitándose en favor de una solución más pragmática y realista que defendía conservar lo "esencial" del Tratado constitucional.

El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2007 supuso una etapa decisiva para desbloquear la situación por tres cuestiones: en primer lugar, plasmó la victoria de la corriente que defendía la conservación de la "sustancia" impulsada por Francia y Alemania, que ostentó la presidencia rotatoria durante el primer semestre de 2007, en segundo lugar adoptó "la

Declaración de Berlín" aprobada por los Jefes de estado o de gobierno con ocasión de la ceremonia de la Conmemoración del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma y, en tercer lugar, permitió avanzar sustancialmente en la definición del futuro mandato de negociación de la conferencia intergubernamental. La Declaración de Berlín destacaba en su último párrafo que:

*"Los Jefes de estado o de gobierno y el Presidente de la Comisión acuerdan redefinir, hasta la fecha de la celebración de las elecciones europeas de junio de 2009, los fundamentos comunes de Europa"*²⁷.

Esta última circunstancia suponía que la conferencia intergubernamental, que reformaría los Tratados vigentes, sobre la base del Tratado constitucional, debía concluir sus trabajos, a más tardar, en diciembre de 2007, y que el proceso de ratificación del nuevo Tratado entre los 27 Estados miembros debía abarcar a lo sumo unos 18 meses.

Este calendario tan riguroso, ya que la conferencia intergubernamental debía prolongarse como máximo unos 6 meses exigía definir un mandato de negociación muy reducido y con unos métodos de trabajo que evitasen la reapertura de determinados temas que se consideraban cerrados por el Tratado Constitucional.

30 Para asegurar la definición de los "fundamentos comunes de Europa" la Canciller alemana mantuvo contactos con todos los Jefes de estado o de gobierno de la Unión y especialmente con los Estados que presentaban más dificultades para avanzar como Francia, Reino Unido, República Checa y Polonia. Además, y de forma paralela, la presidencia alemana mantuvo contactos con el resto de los Gobiernos y los representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión destinándoles un cuestionario de doce preguntas que trataban de identificar "los fundamentos comunes de Europa".

A medida que pasaron las semanas estos contactos se transformaron en un proceso de negociación muy similar a una conferencia intergubernamental, con lo que en abril de 2007 se tenía una idea muy clara del ámbito de la futura conferencia intergubernamental. Esta comprendería aspectos tales como los símbolos de la Unión y la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional; la determinación de la naturaleza jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales; la definición del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y de Defensa; la distribución de las competencias entre la Unión y los Estados miembros; el papel de los Parlamentos nacionales y la cuestión del voto en el Consejo.

De cara a la celebración del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, la Presidencia²⁸ presentó un informe de situación de las negociaciones que definía ya el mandato de la futura conferencia intergubernamental.



Este informe defendió que el futuro Tratado europeo renunciaría al término Constitución y a sus símbolos y que los Tratados existentes en ese momento (Tratado de la Unión Europea, Tratado de la Comunidad Europea) fuesen sustituidos por un Tratado de la Unión Europea y por el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La presidencia alemana explicó su estrategia durante el debate sobre la hoja de ruta para el proceso constitucional de la Unión celebrado en el Parlamento Europeo el 6 de junio de 2007: *"Nuestro objetivo para el Consejo Europeo de junio es que se adopten directrices claras con respecto al contenido para la CIG y un programa muy preciso"*.²⁹

De esta forma, el Consejo Europeo de Bruselas de 21-22 de junio de 2007 adoptó formalmente el mandato de negociación de la conferencia intergubernamental³⁰ y las Instituciones europeas aprobaron sus respectivos dictámenes favorables sobre el mandato y la apertura de la conferencia intergubernamental un mes más tarde.³¹

Como destaca Piris (Piris, 2010), lo sobresaliente de esta conferencia intergubernamental es que sus métodos de trabajo y sus resultados fueron decididos de forma detallada en un Consejo Europeo anterior a la convocatoria oficial de dicha conferencia:

"It was the first time that such a detailed mandate was adopted for an IGC. This was due to the fact that the elements of the possible deal were already widely known... the method was to list in a precise manner what would be different from the known deal and to provide legal texts already drafted in a number of cases, mostly in form of annexes to the mandate".³²

31

Cosa que no pasó desapercibida por el Parlamento Europeo que en su Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la conferencia intergubernamental (CIG) destacaba que:

"Toma nota del mandato otorgado a la CIG por el Consejo Europeo; celebra su estudiada precisión y el estricto calendario para la conclusión de la CIG y pide a los Estados miembro que no se retracten de los compromisos que han suscrito en el Consejo Europeo...".³³

Además de definir el mandato de la conferencia intergubernamental, el Consejo Europeo de junio de 2007 inició varios debates sobre las cuestiones más complicadas del futuro Tratado como:

1. El principal "problema" fue el del voto en el Consejo donde Polonia ofreció fuertes reticencias a admitir la doble mayoría llegado al compromiso de retrasar de 2014 a 2017 la entrada en vigor del nuevo sistema de doble mayoría y a adoptar un mecanismo basado en la cláusula de Ioannina que definía varias condiciones que deben respetarse en el caso de una formación de una minoría de bloqueo³⁴,

2. Definir qué concesiones debían otorgarse a los británicos para que renunciaran a convocar un referéndum de ratificación, y

3. Determinar qué reivindicaciones francesas y holandesas debían ser añadidas en el nuevo Tratado para que los dirigentes de ambos países pudieran vencer las reticencias surgidas durante las campañas de sus respectivos referéndums del Tratado constitucional.

Con estos antecedentes se inauguró oficialmente la conferencia intergubernamental (CIG) el 23 de julio de 2007 concluyéndose los días 18-19 de octubre de 2007. Fue tal la inercia creada por la Presidencia alemana, que la siguiente presidencia portuguesa no convocó ninguna reunión negociadora de alto nivel hasta el Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2007.

Como destacó el representante alemán ante el Parlamento Europeo: *“La verdad es que celebramos la CIG más rápida de la historia de la Unión Europea para la revisión de los Tratados. Comenzamos el 23 de julio y terminamos el 18 de octubre (...) las cuestiones que quedaban para la cumbre de Lisboa eran limitadas aunque políticamente difíciles, es verdad (...) Además, era muy importante que en el Consejo informal pudiésemos resolver en el primer día las cuestiones institucionales... En todo el proceso del tratado de Lisboa ha habido dos momentos decisivos. El primero tuvo lugar el pasado mes de octubre cuando Angela Merkel decidió hacer del Tratado la principal prioridad de su Presidencia y de las futuras Presidencias (...“El otro momento decisivo al que me refería antes tuvo lugar cuando, aprovechando la oportunidad del último Consejo, decidimos llegar a un acuerdo en octubre, en lugar de dejarlo para diciembre.”)*³⁵

32

El Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2007 consiguió cerrar el acuerdo final previa resolución de dos grandes temas: - El primero de ellos fue el relativo al voto en el Consejo, objeto de un agrio debate ante la insistencia de Polonia de reabrir la cuestión para blindar jurídicamente lo ya obtenido en el Consejo Europeo de junio de 2007. El resultado de dicha negociación fue la inclusión en el Tratado de Lisboa de un proyecto de Decisión del Consejo que entraría en vigor el mismo día de la firma del nuevo Tratado (Declaración nº 7 sobre los artículos 16.4 TUE y 238.2 TFUE).

El segundo acuerdo versó sobre la invitación que el Consejo Europeo de junio 2007 dirigió al Parlamento Europeo para que la Cámara presentase una propuesta de distribución de escaños de acuerdo con el artículo I-20.2 del Tratado constitucional, cosa que el Parlamento hizo el 12 de octubre de 2007 por medio del informe Lamassoure/Severin³⁶.

Lo más destacado de este asunto fue que el Consejo Europeo de Lisboa de 18 y 19 de octubre de 2007, a partir de las propuestas del Parlamento Europeo, decidió fijar el número total de eurodiputados en "750 más su presidente", con lo que lo decidido por el Consejo Europeo supuso modificar la cifra recogida por el Tratado constitucional que era 750. Este cambio permitió atribuir un escaño adicional a Italia salvando de esta forma la amenaza de veto que



presentó dicho país durante las negociaciones. La solución a la que se llegó en octubre de 2007 relativa a los diputados italianos fue posteriormente confirmada por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2007 que decidió otorgar a Italia un escaño adicional tal como aparece en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2007 y en la Declaración n°4 relativa a las disposiciones del Tratado de Lisboa aneja al Acta final³⁷.

3. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA: EL CASO IRLANDÉS

El Tratado de Lisboa fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 pero su proceso de ratificación no fue tan pacífico como se esperaba al tener que vencer las reticencias de Polonia, de la República Checa, de una buena parte de la opinión pública británica y sobre todo, el resultado negativo del primer referéndum irlandés celebrado el 13 de junio de 2008.

Tras la consulta irlandesa, los Jefes de estado o de gobierno de la Unión Europea acordaron en el Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 que: *"el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa continuase en los siete países miembros que aún no se habían pronunciado y que el Consejo Europeo volvería sobre las consecuencias del "no" irlandés en su próxima reunión, el 15 de octubre, bajo presidencia francesa."*³⁸

Vemos de nuevo como se recurre a salvaguardar el proceso de ratificación y a neutralizar la dificultad presentada por un Estado miembro decidiendo un periodo de reflexión. El periodo de reflexión irlandés abarcó de junio de 2008 a junio de 2009 por varios motivos: a) hacer coincidir la mayor parte de las negociaciones durante la presidencia francesa del segundo semestre de 2008 y evitar así que la República Checa, que ostentaría la presidencia durante el primer semestre de 2009, pudiera tener un protagonismo en esta materia; b) el estallido de la crisis económica durante el verano de 2008 añadió una razón suplementaria para tratar de lograr un acuerdo durante el primer semestre de 2009 ya que tanto la República Checa como Suecia, que ostentarían la presidencia durante 2009, no pertenecían al euro, por lo que podrían ser unas presidencias políticamente débiles y c) evitar la coincidencia de las negociaciones con la celebración de las elecciones europeas de junio de 2009 y la renovación de la Comisión prevista en otoño de 2009.

33

El Consejo Europeo de 11-12 de diciembre de 2008 logró definir las garantías que deberían otorgarse a Irlanda. Una de estas condiciones supuso modificar la composición de la Comisión Europea respecto a lo recogido por el Tratado de Lisboa³⁹. Se acordó de esta forma que el Consejo Europeo adoptara una Decisión para que la Comisión pudiera continuar con un representante por Estado miembro con lo que, de hecho, la Decisión del Consejo Europeo supuso volver a la situación vigente con el Tratado de Niza.

Una vez pasadas las elecciones europeas del 4 a 7 de junio de 2009, el Consejo Europeo de 18-19 de junio de 2009 pasó a formalizar los compromisos adquiridos con Irlanda en

diciembre de 2008. Así, las Conclusiones de la Presidencia incluían tres anejos que recogían los borradores de una Decisión de los Jefes de estado o de gobierno, de una Declaración solemne y de una Declaración unilateral de Irlanda.

El Borrador de decisión de los Jefes de estado o de gobierno destacaba: *"Se garantiza jurídicamente que determinados temas que preocupan al pueblo irlandés no se verán afectados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; su contenido es plenamente compatible con el Tratado de Lisboa y no necesitará una nueva ratificación del Tratado de Lisboa; esta decisión es vinculante y entrará en vigor el día de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa."*

Mientras que la Declaración unilateral de Irlanda, que se incluiría al instrumento de ratificación irlandés al Tratado de Lisboa destacaba que: *"En el momento de la conclusión del próximo Tratado de adhesión (es decir, en la próxima ampliación), las disposiciones de dicha Decisión figurarán en un Protocolo que será añadido al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras haber sido ratificado (el Tratado de adhesión) por el conjunto de las reglas constitucionales de los Estados miembros...Dicho Protocolo no tiene ningún efecto en las relaciones entre la Unión y los Estados miembros y su objetivo será el de otorgar la condición de disposiciones del Tratado a las aclaraciones contenidas en la Decisión. Su estatuto no será diferente al de otras aclaraciones que figuran en otros Protocolos obtenidos por los Estados miembros. El Protocolo clarificará pero no modificará el contenido o la aplicación del Tratado de Lisboa".*⁴⁰

34

Para incorporar la Decisión del Consejo Europeo al Derecho primario de la Unión se recurrió al artículo 51 TUE del Tratado de Lisboa que destaca que los Protocolos anejos a los Tratados tienen la misma fuerza jurídica que éstos. La conversión de la Decisión del Consejo Europeo en un Protocolo del Tratado de Lisboa podía realizarse bien mediante el impulso de una nueva reforma del Tratado, lo que implicaba un nuevo proceso de ratificación, o bien aprovechar la oportunidad que brindaba el próximo Tratado de adhesión a la Unión Europea cuya ratificación no exigía la celebración de consultas populares.

Tras este compromiso, el Toiseach irlandés anunció la celebración del segundo referéndum el 2 de octubre de 2009 que se saldó con el 67% de los votos a favor y 33% en contra. Esta victoria del sí prácticamente coincidió con la firma del Tratado por Polonia el 10 de octubre de 2009 aumentando la presión sobre el Presidente de la República Checa, único dignatario que hasta el momento se negaba a firmar el Tratado de Lisboa.



4. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA: DIFICULTADES ADICIONALES.

Tres fueron las últimas dificultades que tuvo que vencer el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. La primera fue la declaración del presidente checo Klaus que manifestaba su intención de no firmar el Tratado si no se añadían varias exenciones de la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales en su Estado. La segunda fue protagonizada por Cameron, entonces líder de la oposición británica, al anunciar su intención de convocar un referéndum sobre el Tratado si llegaba al poder.⁴¹ Por último, tampoco ayudó a apaciguar la situación la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 30 de junio sobre el Tratado de Lisboa que, si bien permitió la ratificación alemana, planteó diversas dudas de fondo sobre la naturaleza y legitimidad de la Unión Europea.

Dentro de este contexto, el Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2009 trató de satisfacer a Klaus por medio de dos instrumentos:

1. Recogiendo en las Conclusiones de la Presidencia un texto que adecuaba la aplicación del Tratado de Lisboa a los ordenamientos nacionales:

"En este contexto, y con respecto a la aplicación jurídica del Tratado de Lisboa y su relación con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, el Consejo Europeo confirma que: 35
a) El Tratado de Lisboa estipula que "toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros" (artículo 5, apartado 2, del TUE); b) Las disposiciones de la Carta están "dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (artículo 51, apartado 1, de la Carta)".

2. Acudiendo de nuevo a la oportunidad que le brindaba el futuro Tratado de adhesión para modificar el Tratado de Lisboa:

*"Sobre esta base, y teniendo en cuenta la posición adoptada por la República Checa, los Jefes de estado o de gobierno han acordado que, en el momento de la celebración del próximo Tratado de Adhesión y de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales, anexarán el correspondiente Protocolo (que figura en el Anexo I) al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".*⁴²

De esta forma, y a igual que con Irlanda, la solución encontrada para la República Checa se transformaría en un Protocolo del próximo tratado de adhesión. El Presidente Klaus firmó el Tratado de Lisboa el 3 de Noviembre entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.

5. CONCLUSIONES

El relato anterior de los acontecimientos nos sirve para extraer las siguientes conclusiones agrupadas en torno a la triple perspectiva a la que hemos hecho referencia en la introducción.

Desde el punto de vista procesal destacamos que el Consejo Europeo siguió aproximadamente el mismo esquema para solventar la crisis de 2005-2009 que la de 1992; es decir: salvaguardar el proceso de ratificación de los Tratados, evitar crear dificultades a aquellos Estados miembros que habían ratificado o iban a ratificar dichos Tratados y satisfacer, en la medida de lo posible, determinadas demandas de los Estados miembros que habían planteado problemas en la ratificación por medio de unos instrumentos jurídicos que modulan la fuerza jurídica de los Tratados previamente negociados y firmados por todos los Estados miembros. Una de las causas que pueden explicar esta coincidencia es que tanto en la época de Maastricht como en la del Tratado constitucional el Consejo Europeo estaba asesorado por el mismo jurisconsulto del Consejo⁴³.

La perspectiva funcional nos permite analizar cómo el Consejo Europeo ha ejercido su liderazgo en un contexto de crisis institucional y política de la Unión. Una primera reflexión nos llevaría a concluir que, en ocasiones y en lo referente al Consejo Europeo, es difícil separar la gestión de la crisis y la función de impulso y orientación debido a que los Jefes de estado o de gobierno representan la máxima autoridad política de la Unión. Además y en ese contexto observamos cómo el Consejo Europeo se mueve al margen de los Tratados vigentes si es necesario.

Esta máxima autoridad política del Consejo Europeo se manifestó de las siguientes formas:

1. En primer lugar interpretando los Tratados en aquellos momentos en vigor. Por ejemplo, el Consejo Europeo de junio de 2005, al decidir continuar con el proceso de ratificación del Tratado constitucional y abrir un periodo de reflexión, interpretó el entonces vigente artículo 48 TUE que exigía la ratificación de todos los Estados miembros de cualquier enmienda introducida a los Tratados constitutivos.⁴⁴

2. En segundo lugar, actuando como Conferencia intergubernamental al negociar el contenido del futuro Tratado al margen del proceso formal que rige la convocatoria y desarrollo de una conferencia intergubernamental. Entre marzo y junio de 2007 se hace difícil distinguir cuándo los Jefes de estado o de gobierno actúan como Consejo Europeo y cuándo actúan como conferencia intergubernamental.

3. Derogando parcialmente el contenido de varios artículos de Tratados que habían sido firmados pero no ratificados por todos los Estados. Por ejemplo, el Consejo Europeo de octubre de 2007 modificó la composición del Parlamento apartándose de lo recogido en el



Tratado constitucional mientras que el Consejo Europeo de diciembre de 2008 fijó una composición de la Comisión europea diferente a la que se recogía en el artículo 17.5 TUE del Tratado de Lisboa y el Consejo Europeo de octubre de 2009 aprobó una futura aplicación jurídica del Tratado de Lisboa en relación con la distribución de las competencias de la Unión recogidas en los artículos 2 a 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Todo lo anterior nos lleva también a destacar que cuando es necesario el Consejo Europeo realiza una función constitucional sustituyendo parcialmente las competencias atribuidas por los Tratados al Tribunal de Justicia.

La perspectiva doctrinal nos permite contrastar el ejemplo histórico estudiado con dos de las premisas que defienden Bickerton, Hudson y Puetter sobre el nuevo intergubernamentalismo en la que se incluye un capítulo consagrado al nuevo gubernamentalismo y la reforma de los Tratados escrito por Christiansen.⁴⁵

El primer elemento a comentar es la afirmación de este autor que considera la reforma de los Tratados no como un evento cuyo centro de gravedad gira en torno a la reunión en la que los miembros del Consejo Europeo negocian los aspectos sustanciales sino como un proceso, que consta de preparación, negociación y aplicación del Tratado, en que las instituciones supranacionales tienen también un papel significativo⁴⁶. Esta tesis pretende ser una crítica al intergubernamentalismo, tanto clásico como al intergubernamentalismo liberal, que defienden el papel esencial de los Estados en la negociación que determinará qué competencias deben transferirse a las instituciones supranacionales.

37

Ante los argumentos de Christiansen destacaríamos que todo depende de la óptica con que se mire y, si bien no nos oponemos en principio a la consideración de la reforma del Derecho primario como proceso, en el caso que nos ocupa vemos cómo, con motivo de los preparativos de la Declaración de Berlín no se sabe muy bien cuándo el Consejo Europeo actúa como tal, cuándo como conferencia intergubernamental y cuándo comienzan las verdaderas negociaciones políticas. Recuérdese que, en marzo de 2007, los Jefes de estado o de gobierno, al mismo tiempo que adoptaron el mandato de la conferencia intergubernamental llegaron a un acuerdo sobre su resultado tal como admitió el propio Tribunal constitucional alemán en junio de 2004: *"El mandato de la conferencia intergubernamental (CIG) fue diferente a los mandatos de las CIG anteriores en el sentido que el Consejo Europeo plasmó la forma y el contenido del texto del nuevo Tratado casi de forma definitiva y, en algunas partes, el propio Consejo Europeo fijó el texto final del Tratado. Al hacer esto, el Consejo Europeo se basó en el Tratado Constitucional cuyo contenido se quería incorporar en la mayor medida posible. Es por ello que el Tribunal constitucional alemán afirma que "el Tratado de Lisboa sustituye al Tratado Constitucional".*⁴⁷

Lo anterior nos sirve para defender que, en todo caso, la etapa principal de la reforma del Tratado es la negociación que protagonizan los Jefes de estado o de gobierno

independientemente del método elegido para preparar la conferencia intergubernamental como de la propia conferencia.

La segunda idea que queremos comentar y que defiende Christiansen es que a partir del Tratado de Maastricht el Consejo Europeo está cada vez más ocupado en tratar de solventar asuntos que afectan a la vida cotidiana de la Unión y de sus ciudadanos que a negociar temas de gran transcendencia política. Este cambio de naturaleza de la agenda del Consejo Europeo llevaría a un debilitamiento de la distinción entre la "*high y low politics*" defendida por el intergubernamentalismo clásico. El autor añade como argumento suplementario para incidir en la neutralización de la disyuntiva entre la "*high y low politics*" que un punto de negociación puede ser considerado esencial en un Estado mientras que para otro no por lo que la diferencia entre la "*high y low politics*" deberá entenderse desde el punto de vista dinámico: *"The best example is to see the ups and downs of politization of formal constitutionalisation on the Treaty reform process. In 2002 a highly politized treaty proved impossible to pass in the face of significant popular mobilization against further integration (The constitutional Treaty) whereas the same reforms could be passed a few years later trough a de-politized and less transparent procedure"*⁴⁸.

Si bien creemos que existe un gran atractivo al prisma dinámico de lo que debería ser considerado "*high y low politics*", el caso estudiado demuestra que, en el seno de un órgano como el Consejo Europeo que actúa colectivamente y casi siempre por unanimidad, cuando un Estado Miembro defiende un tema esencial para sus intereses los demás miembros del Consejo Europeo hacen todo lo posible para llegar a un acuerdo. El caso checo de la ratificación del Tratado de Lisboa podría ser un buen ejemplo de ello. Hemos visto cómo un pequeño país llegó a bloquear la ratificación del Tratado de Lisboa hasta que no se encontró una fórmula para satisfacer sus pretensiones. Se nos puede decir que ello fue debido a la unanimidad que exige la ratificación de toda reforma de los Tratados pero tengamos en cuenta que en el Consejo Europeo muy excepcionalmente se produce una votación. El último caso que recordamos fue con objeto de la elección de Junker y la petición de votación fue realizada por el Primer ministro británico que sabía que iba a perder dicha votación. Con ello queremos decir que si un tema de especial transcendencia para uno o varios Estados llega al Consejo Europeo ese tema deviene automáticamente "*high politics*" para todos los miembros del Consejo Europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- DONDELINGER J. *Le Conseil Européen*. Unpublished manuscript, Library of the Council of the EU. 1975. Brussels
- EGGERMONT, F. The changing role of the European Council in the Institutional framework of the EU. Consequences for the European Integration process. Intersentia. Metro.2012.Cambridge.
- JACQUÉ, J-P. y SIMON, D. (1988) The constitutional and juridical role of the European Council. En: HOSCHEIT, JM. and WESSELS, E. (Eds). *The European Council 1974-1986. Evaluation and prospects*. European Institute of Public Administration, 1988. Maastricht. The Netherlands.
- MANGAS, A. y LIÑAN, D. J. (2010) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6VI Ed.: Tecnos, 2010. Madrid
- PEREZ BUSTAMANTE, R, y PALACIO, A. *Los Consejos Europeos*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1998.
- PIRIS, J-C. (2010) *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. Cambridge, Studies in European Law and Policy, 2010. Este volumen debería completarse con una obra anterior del mismo autor sobre el Tratado Constitucional. PIRIS, J-C. (2006): *Le Traité constitutionnel pour l'Europe: une analyse juridique*. Bruylant 2006.
- PUETTER U. The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and institutional change. 2014. Oxford University Press
- TAUGLÈNE, B. (1993) *Le Conseil Européen*. Les grandes thèses du droit français. PUF. 1993. Paris.
- VAN MIDDELEAR L. *Le passage à l'Europe*. Bibliothèques des idées. Paris. Gallimard, 2012.
- WERTS J. The European Council. Londres: John Harper Publishing, 2008, Pp. 37-45.
- WESSELS, W. The European Council (The EU Series) London. Palgrave Mc Millan, 2015.
- DE BOISSEAU P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN P. KELLER-NOELLET J. GALLOWAY D.CLOOS J. VAN MIDDELAAR L. MILTON G. BLANCHET Th. y GILLISEN, A National Leaders and the making of Europe. Key episodes in the life of the European Council. John Harper Publishing. 2015. UK

REFERENCIAS

- ¹ El 29 de octubre de 2004, los 25 Estados miembros de la Unión, Bulgaria, Rumania y Turquía firmaron el Tratado Constitucional. A partir de entonces comenzó su proceso de ratificación que concluyó con la firma el 13 de diciembre de 2007 del Tratado de Lisboa. Este Tratado entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.
- ² Según Jean Paul Jacqué: "Le Conseil Européen joue un rôle fondamental dans la vie de l'Union Européenne." JACQUÉ, J.-P. Droit institutionnel de l'Union Européenne. III Ed. Dalloz. Paris 2004. p. 330.
- ³ DOCE C 325/11 de 24.12.2002.
- 4 DONDELINGER, J. Le Conseil Européen. Unpublished manuscript, Library of the Council of the EU. Brussels 1975.p 76.
- 5 TAUGLÈNE, B. Le Conseil Européen. Les grandes thèses du droit français. PUF. Paris 1993. p. 97.
- 6 JACQUÉ, J.-P. Droit institutionnel de l'Union Européenne. III Ed. Dalloz. Paris. 2004.p. 329.
- 7 MANGAS, A. y LIÑAN, D. J. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. V. Ed. Tecnos. Madrid 2005, p. 97.
- 8 MANGAS, A. y LIÑAN, D. J. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. V. Ed. Tecnos. Madrid 2005. pp. 97- 98
- 40 9 TAUGLÈNE, B. Le Conseil Européen. Les grandes thèses du droit français. PUF. Paris 1993.p 26.
- ¹⁰ Recomendamos la lectura del artículo de los Profesores Jacqué y Simon sobre las primeras etapas del Consejo Europeo. JACQUÉ, J.-P. SIMON, D. (1988): The constitutional and juridical role of the European Council. HOSCHEIT, JM. WESSELS, E. (E). *The European Council 1974-1986. Evaluation and prospects*. European Institute of Public Administration (EIPA). Maastricht. The Netherlands. 1988.
- ¹¹ TAUGLÈNE, B. *Le Conseil Européen*. Les grandes thèses du droit français. PUF. Paris 1993 p 475
- ¹² En este artículo nos centraremos en el caso danés por considerar que es donde el Consejo Europeo desempeñó un papel principal debido a la adopción de la declaración relativa a la aplicación del principio de subsidiariedad. De todas formas encontramos las mismas pautas; el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 declara que el proceso de ratificación continúa, se da tiempo a negociar y el producto de esa negociación es reconocido y arropado de nuevo por el Consejo Europeo, en esta ocasión en sus reuniones de Sevilla y Bruselas en junio y octubre de 2002 respectivamente tras la celebración de un segundo referéndum.
- ¹³ PEREZ BUSTAMANTE, R. PALACIO, A. Los Consejos Europeos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1998. p. 413.
- 14 PEREZ BUSTAMANTE, R, y PALACIO, A. Los Consejos Europeos. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1998. p. 437. Ver también: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_es.htm.



15 Las referencias de estas obras son:

- BULMER, S. The European Council's first decade: between Interdependence and Domestic Politics. *Journal of Common Market Studies*. Vol XXIV. nº 2. December 1985. p. 99
- WESSELS, W. The European Council. 1974-1986. Evaluation and progress. HOSCHEIT, J-M WESSELS, W. (E) The European Council. 1974-1986. Evaluation and progress. European Institute of Public Administration. (EIAP). 2 Ed. Maastricht 1991.p 16.
- DEFARGUES, P.M. Twelve years of the European Council History (1974-1986): The crystalizing forum. HOSCHEIT, J-M y WESSELS, W. (E) The European Council, 1974-1986. European Institute of Public Administration. (EIAP). 2 Ed. Maastricht 1991. p.44-57.
- TAUGLENE, B. Le Conseil Européen. Les grandes thèses du droit français. PUF. Paris 1993. p. 103.
- DASHWOOD, A. Decision making at the summit. Dashwood, A. and a. The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2000. Chapter 5. pp. 79-105.
- PICOD, F. Le rôle du Conseil européen dans le processus de décision. *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, nº 4. 2002. pp.1190-1203.
- DE SCHOUTHEETE, Ph. The Institutions of the European Unión. Peterson, J and Shackleton, M. (E). The European Council. Oxford: Oxford University Press, 2006, Chapter II. pp.33.
- WESSELS, W. The European Council: a bigger club, a similar job? Best, E. and a. (E). The Institutions of the European Union. Continuity and change. Studies in EU reform and enlargement. Edward Elgar Publishing 2008. p. 17 y pp 16-32.
- WERTS, J. The European Council. John Harper Publishing 2008. London. pp. 37-45.
- EGGERMONT, F. The changing role of the European Council in the Institutional framework of the EU. Consequences for the European Integration process. Intersentia. Metro Cambridge 2012.
- ¹⁶ BICKERTON, Ch. HUDSON, D. PUETTER, U. The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford University Press 2015.
- ¹⁷ PUETTER, U. The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and institutional change. Oxford University Press 2014.
- ¹⁸ WESSELS, W. The European Council. (The EU Series). Palgrave Mc Millan. London 2015.
- ¹⁹ DE BOISSEAU, P. SKYTTE CHRISTOFFERSEN P. KELLER-NOELLET J. GALLOWAY D. CLOOS J. VAN MIDDELAAR, L. MILTON, G. BLANCHET, Th. GILLISEN, A. National Leaders and the making of Europe. Key episodes in the life of the European Council. John Harper Publishing. UK 2015.

²⁰ En Francia, los votos negativos fueron el 54.6% y en Holanda, el 61.5%.

²¹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de junio 2005. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf.

41

²² Puntos 47, 48 y 49 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de junio de 2005. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/90124.pdf.

²³ PIRIS, J-C. *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. Cambridge. Studies in European Law and Policy. Cambridge 2010. pp. 26–29.

²⁴ Esta revisión fue acordada en diciembre de 2005 en el marco del acuerdo de las Perspectivas Financieras para el período 2007-2013, tema que podría presentar enormes problemas políticos tanto para el Reino Unido (cheque británico) como para los defensores de la PAC (Francia, Polonia, España).

²⁵ El plazo de la primera Comisión Barroso venció a finales de octubre de 2009 al igual que el mandato del Alto Representante y Secretario General del Consejo. La alta tasa de abstención en las elecciones europeas (en 2004, alrededor del 55%) y la posibilidad que las negociaciones de un nuevo Tratado llevaran a modificar la composición del Parlamento Europeo suponían razones suplementarias para evitar dicha coincidencia.

²⁶ Discurso de Nicolás Sarkozy. Bruselas 8 septiembre de 2006.

http://www.decapactu.com/spip/IMG/pdf/discours-sarkozy_bruzelles_060908.pdf.

²⁷ Declaración de Berlín de 2007 sobre el L aniversario de los Tratados de Roma. http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_es.pdf. (última visita, agosto 2014)

42 ²⁸ Los esfuerzos de Alemania y el curso final de la reforma de los Tratados se vieron favorecidos por el resultado de las elecciones presidenciales francesas de 5 y 6 de mayo de 2007 con la victoria de Sarkozy.

²⁹ El representante de la presidencia alemana del Consejo destacó ante el Parlamento Europeo. Debate sobre la hoja de ruta para el proceso constitucional de la Unión, 6 de junio de 2007. Actas de los debates P6_CRE (2007)06-06.

³⁰ Punto 11 de las Conclusiones de la Presidencia: "*La CIG llevará a cabo sus trabajos de conformidad con el mandato establecido en el Anexo I de las presentes conclusiones*"... "*El Consejo Europeo invita a la Presidencia entrante a redactar un proyecto de texto de Tratado en consonancia con el mandato, y a presentárselo a la CIG en cuanto ésta se inaugure. La CIG finalizará sus trabajos con la mayor celeridad posible y, en cualquier caso, antes del final de 2007, de manera que exista margen temporal suficiente para ratificar el Tratado resultante antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009*".

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11177-2007-INIT/es/pdf>.

³¹ El Parlamento Europeo aprobó su opinión el 11 de julio de 2007; la Comisión el 10 de julio y el BCE el 15 de julio.

³² PIRIS, J-C. (2010): *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. Studies in European Law and Policy. Cambridge 2010.

³³ El Punto 2 de dicha Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la conferencia intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo



(artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)).

³⁴ De hecho, en el Tratado de Lisboa se recogen por primera vez en el Derecho primario las reglas relativas a la formación de minorías de bloqueo.

³⁵ Debate celebrado el 23 de octubre de 2007 sobre los resultados de la Cumbre informal de los Jefes de estado o de gobierno de Lisboa de 18 y 19 de octubre de 2007.

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+CRE+20071023+ITEM-007+DOC+XML+V0//ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20071023+ITEM-007+DOC+XML+V0//ES).

³⁶ Bajo el Tratado de Niza, Francia, Reino Unido e Italia tenían 78 diputados cada uno. A partir de las elecciones europeas de 2009, estos países cuentan con 72 diputados respectivamente. La propuesta Lamassoure/Severin otorgó a Francia 74 diputados, al Reino Unido 73 y a Italia 72. Informe de 3 de octubre de 2007 sobre la composición del Parlamento Europeo (2007/2169 (INI)). A6-0351/2007. [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//ES).

³⁷ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de diciembre de 2007. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16616-2007-INIT/es/pdf>.

³⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008. Punto 4:

"Recordando que el propósito del Tratado de Lisboa es ayudar a la Unión ampliada a actuar con mayor eficacia y de manera más democrática, el Consejo Europeo ha tomado nota de que los parlamentos de diecinueve Estados miembros han ratificado el Tratado y de que el proceso de ratificación continúa en otros países". [http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-
11018-2008-REV-1/es/pdf](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-REV-1/es/pdf).

43

³⁹ Respecto a la composición de la Comisión, el artículo 17.5 TUE destacaba que: *"A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número"*. DOUE C 326/23 de 26.10.2012.

Las otras preocupaciones irlandesas pueden consultarse en los puntos 2 y 3 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de diciembre de 2008. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17271-2008-REV-1/es/pdf>.

⁴⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de junio de 2009. Disponibles en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf

⁴¹ Este "opting out" permitiría impedir que la Carta de Derechos Fundamentales pudiera ser utilizada ante los Tribunales por los ciudadanos alemanes expulsados y cuyos bienes fueron confiscados después de la II Guerra Mundial bajo los decretos Benes.

⁴² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15265-2009-INIT/es/pdf>.

⁴³ Ver: A man for all Treaties. Liber amicorum en honneur de J-C Piris. Bruylant 2012. Bruxelles.

⁴⁴ El artículo 48 del Tratado de la Unión en su versión de 2002 destacaba: "El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales". DOCE C 325/31 de 24.12.2002

⁴⁵ En concreto ver el capítulo de Christiansen T. Institutional dynamism behind the New Intergovernmentalism. The continuous process of EU Treaty Reform. BICKERTON, Ch. HUDSON, D. PUETTER, U. The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford University Press 2015. pp. 90-106.

⁴⁶ *"Against the assumption of Treaty reform as a major event or a grand bargain, an institutional perspective emphasises that Treaty reform, should be understood as a continuous process that involves supranational and intergovernmental actors that operate in an environment"*. CHRISTIANSEN, T. en BICKERTON, Ch. HUDSON, D. PUETTER, U. The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford University Press 2015, p. 91

⁴⁷ Sentencia sobre la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Karlsruhe, 30 de junio de 2009. Disponible en http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

⁴⁸ CHRISTIANSEN, T. en BICKERTON, Ch. HUDSON, D. PUETTER, U. The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford University Press. 2015, p 95

