

LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA REFORMA DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN

THE PARTICIPATION OF THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION ON THE REFORM OF THE TREATIES OF THE UNION

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ
Profesor Titular de Derecho administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS INSTITUCIONES EN LA REGULACIÓN DE LA REFORMA DE LOS TRATADOS ORIGINARIOS. III. LA PRIMERA REFORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA: UNIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS. IV. LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS EN EL NO NATO TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. V. EL TRATADO DE LISBOA Y LA REFORMA DE LOS TRATADOS. VI. UNA BREVE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto, como afirma un principio general de Derecho internacional, que «los Estados parte son los dueños del Tratado», no lo es menos que en el caso de los Tratados comunitarios esta afirmación debe ser matizada, siquiera sea –aun-

que no sólo, ni mucho menos, por esto¹— porque las instituciones que ellos mismos han creado han participado desde el primer momento en sus reformas.

Es verdad que quien tiene siempre la última y definitiva palabra en la reforma de los Tratados de la Unión son los Estados miembros, que son los que se comprometen con su firma. Pero, las instituciones, creadas por estos mismos tratados, participan en los procesos de reforma en diversas fases, como tendremos ocasión de analizar a lo largo de las páginas que siguen.

Se ha justificado que la intervención de las instituciones en los procedimientos de reforma de los tratados se fundamenta en la naturaleza misma de los tratados comunitarios —y en la naturaleza misma del proceso, añadimos nosotros— que al ser acuerdos de integración que disponen de una estructura institucional propia, no pueden ser revisados sin tener en cuenta a aquellos sujetos que deberán ejecutar las políticas que se confían a la Unión².

Además, esta participación —muy limitada en sus orígenes— ha ido creciendo según los Estados miembros han ido profundizando en el proceso de integración y, en consecuencia, las Comunidades Europeas —desde 1992, Unión Europea— se han ido consolidando. Si se me permite la comparación, la participación de las Instituciones europeas en el proceso de reforma de los Tratados de la Unión Europea ha ido creciendo «paso a paso» como el mismo proceso de integración.

En las páginas siguientes, daremos cuenta del papel de las instituciones en los procedimientos de revisión del Derecho originario y de la evolución del proceso de participación de las instituciones en la reforma de los tratados de la Unión Europea, que es tanto como analizar, desde un solo y concreto aspecto, el proceso de reforma de los Tratados.

Pongamos de manifiesto que no es éste un tema que haya sido abordado por la doctrina más que de manera muy superficial o, incluso, sin llegar a ser tratado. La primera gran obra global que se publicó en España en el momento de nuestra incorporación a las Comunidades Europeas ni siquiera mencionó entre los poderes de la Comisión su competencia para iniciar el procedimiento de revisión de los Tratados

¹ Existe una vieja y casi inacabable discusión acerca de si los Tratados de la Unión pueden reformarse al margen de lo dispuesto en sus propias disposiciones. De la posición que se adopte en esta controversia resultará la solución a otros temas de mayor calado como, por ejemplo, la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión Europea frente al Derecho Internacional. No es nuestra intención entrar en este debate, pero sí recordar que son dos las posiciones que existen en la doctrina. Por un lado, un sector doctrinal estima que los procedimientos de revisión previstos en los Tratados comunitarios no son ni obligatorios ni exclusivos, ya que, en virtud de las normas de Derecho Internacional, el acuerdo de todos los Estados parte basta para su revisión (*vid.*, por ejemplo, DELIEGUE-SECARIS, M., «Révision des traits européens en dehors des procédures prévues», *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5 y 6, 1980, pp.). Por el contrario, otro sector de la doctrina considera que toda modificación del Tratado debe realizarse de conformidad con el procedimiento de reforma previsto en el propio Tratado (*vid.*, entre otros, LOUIS, J.-V., «Quelques considérations sur la révision des traits instituant les communautés européennes», *Cahiers...*, cit., pp.).

² LOUIS, J.-V., *Ibidem*, p. 554.

comunitarios más allá de la mera referencia general al derecho de iniciativa que tiene otorgado con carácter general³.

II. LAS INSTITUCIONES EN LA REGULACIÓN DE LA REFORMA DE LOS TRATADOS ORIGINARIOS

Los Tratados fundacionales (París 1951 y Roma 1957) contenían, entre sus previsiones, disposiciones específicas que regulaban su reforma. En concreto, los artículos 96 TCECA y 236 TCEE y 204 TCEEA establecían un singular procedimiento de revisión.

Pues bien, en estos preceptos ya se contemplaba la participación de las instituciones que acaban de ser creadas. Y, así, disponían que la alta autoridad, en el primero de los tratados, y la comisión, en los otros dos, podían «proponer enmiendas al presente tratado» o «someter al consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado». Es decir, se otorgaban a estas Instituciones, que era las genuinamente comunitarias, la facultad de lanzar, como cualquier Estado miembro, un proceso que podía desembocar en la modificación del Derecho originario.

Esta iniciativa debería ser presentada, como ya se decía en el encabezamiento de los artículos de los Tratados CEE y CEEA, a otra Institución también creada en los propios Tratados: el Consejo, que es la caja de resonancia de los Estados miembros, para que emitiera un dictamen que debería pronunciarse acerca de la convocatoria un conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que sería la encargada de estudiar y negociar sobre la propuesta de reforma planteada.

Una diferencia que se observa en estas regulaciones, es que en el sistema CECA se exige que el dictamen favorable del Consejo sea adoptado por mayoría de dos tercios, mientras que en los sistemas CEE y CEEA no se contempla ninguna mayoría cualificada, por lo que en virtud de lo dispuesto en los artículos 148 TCEE y 118 TCEEA sería suficiente la mayoría de los miembros que componen esta Institución para que ese dictamen se entienda favorable a la convocatoria del órgano que habrá de debatir la iniciativa presentada.

Además, en el ámbito de los Tratados CEE y CEEA no debía esperarse al transcurso de ningún periodo transitorio para que los sujetos legitimados para proponer la iniciativa de reforma pudieran plantearla, lo que sí sucede en el caso del Tratado CECA cuyo artículo 96 se inicia con los términos siguientes: «Transcurrido el periodo transitorio...» Y, asimismo, en este último Tratado no se exige consulta ni a la Alta Autoridad en el caso de que la iniciativa no hubiera partido de ella, sino de

³ DIEZ-PICAZO, L. M., «La Comisión de las Comunidades Europeas», *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, T. I, cuando se refiere a los poderes de la Comisión Europea no hace ninguna referencia ni expresa ni implícita a la participación de esta Institución en la reforma de los Tratados, salvo la referencia general al poder de iniciación de la Comisión, pp. 130-133.

algún Estado miembro, ni de la Asamblea, lo que sí es requisito exigido en la regulación de los Tratados CEE y CEEA.

Repárese que continuamos en la fase de propuesta tanto con la participación de la Alta Autoridad o de la Comisión como con la del Consejo, pues lo único que se ha planteado –o hay encima de la mesa– es un proyecto de reforma que presentado por la Comisión, debe pronunciarse el Consejo con un dictamen favorable a la convocatoria del órgano encargado de la segunda fase o fase de negociación.

Nos encontramos, pues, ante una participación de baja intensidad –escasa, si se quiere–, pero sin que pueda tacharse de nimia o insignificante. Es verdad que su capacidad se reduce a proponer, pero también lo es que la misma participación por sí ya es importante si tenemos presente que esta facultad se les está otorgando a unas Instituciones recién creadas y, de manera más notable, a la Comisión, que respondiendo a la naturaleza *sui generis* del proceso de integración que se iniciaba y de la propia estructura institucional que se creaba, no representa a los Estados miembros de las Comunidades Europeas, sino al interés comunitario por excelencia, haciéndola verdaderamente singular como también lo era el mismo proceso de integración.

Ahora bien, no es éste el único procedimiento de reforma previsto en los Tratados fundacionales, aunque sí el más general; ni tampoco el único en el que participan las Instituciones, como vamos a exponer a continuación.

En los tres Tratados se preveía una suerte de revisión simplificada pero sólo materias concretas. Así, el voto por sufragio universal para la elección de los miembros de la Asamblea (artículos 21 TCECA, 138 TCEE y 103 TCEEA) y la sustitución de las contribuciones financieras por recursos propios en los Tratados de Roma, podían ser acordadas por decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Asamblea y de la Comisión, respectivamente, y de la consulta a la Asamblea en el segundo caso (artículos 201 TCEE y 173 TCEEA).

Pero, todavía hay más, pues el Tratado CECA –y en esto le diferencia de los otros Tratados– contiene en los apartados 4 y 5 de su artículo 95 un «interesante»⁴ mecanismo para adaptar las competencias de la Alta Autoridad, transcurrido el periodo transitorio, «si dificultades imprevistas reveladas por la experiencia, en las modalidades de aplicación del presente Tratado, o un cambio profundo de las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón y del acero», lo hicieran necesario.

En ese supuesto, las propias instituciones recién creadas –y todas– eran las únicas intervinientes en este procedimiento, ya que el precepto en cuestión disponía que mediante acuerdo entre la Alta Autoridad y el Consejo, que decidiría por mayoría de cinco sextos de sus miembros, y con el dictamen del Tribunal, que deberá reconocer la conformidad de las propuestas con las disposiciones del párrafo precedente, serán

⁴ Así lo califica RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, MITRYAM, «La reforma de los Tratados: ¿es posible otra lectura constitucional?», *La Constitución Europea. Actas del III Congreso Nacional de las Asociación de Constitucionalistas de España*, Marc CARRILLO y Héctor LÓPEZ BOFILL (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 887.

tramitadas a la Asamblea y entrarán en vigor si fueran aprobadas por mayoría de tres cuartos de los votos emitidos y por mayoría de dos tercios de los miembros que componen la Asamblea.

Obsérvese la singularidad e, incluso, excepcionalidad de la disposición y, sobre todo, el papel que otorgaba al sistema institucional cuadrangular que se acababa de crear y que resultaba toda una incógnita, pero que también constituía la esperanza del mercado común del carbón y del acero que creaban.

En suma, desde los orígenes de las Comunidades Europeas nos hemos encontrado con la participación de las Instituciones (algunas o todas) en los procedimientos de revisión de los Tratados, lo que de por sí es un hecho que no dudamos en calificar sino de sobresaliente.

III. LA PRIMERA REFORMA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA: UNIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

La calificada como «primera gran reforma global» de los Tratados comunitarios, es decir, el Acta Única Europea (AUE) firmada en Luxemburgo y La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1987, respectivamente, por los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas no modificó los procedimientos de reforma que contenían los Tratados fundacionales y que hemos analizado en el apartado anterior.

Será la revisión siguiente de los Tratados comunitarios –y para muchos una auténtica mutación constitucional del proceso de integración–, el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, la que lleve a cabo la modificación de los procedimientos de reforma de los Tratados confirmando la consulta a la Comisión, en caso de que la propuesta de modificación no hubiera partido de ella, y al Parlamento Europeo, que ya recibe este nombre oficialmente. Además, prevé la consulta al Consejo del Banco Central Europeo (BCE) en caso de que la propuesta de reforma afectare a modificaciones relativas al ámbito de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que se acababa de crear.

Así es, el artículo N TUE no disponía nada que no se conociera ni respecto al objeto de este trabajo: la participación de las Instituciones europeas en la reforma de los Tratados; ni, en general, en relación al procedimiento general de reforma de los Tratados. Atribuía a la Comisión, como ya hicieran los Tratados CECA, CEE y CEEA, la potestad de presentar una propuesta de reforma del Derecho originario; el Consejo sería el recipiendario de esa iniciativa; y éste, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, si, como hemos avanzado, la proposición de modificación no ha partido de ésta, emitirá un dictamen que, si fuera favorable a la convocatoria de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, daría lugar al comienzo de la fase de negociación o fase interestatal.

Como observamos, pues, lo que se limita a hacer este Tratado es unificar en un mismo procedimiento y en un único precepto lo que antes eran dos procedimien-

tos casi idénticos en tres preceptos distintos. Las diferencias que encontramos entre ellos, y que ya señalamos, con la nueva regulación desaparecen. Ahora el Consejo, tanto en el marco del sistema CECA como en el de CEE y CEEA, emitirá el dictamen favorable por mayoría simple; y, asimismo, en el ámbito de los tres Tratados se exige la consulta a la institución parlamentaria, así como a la Comisión si la iniciativa no hubiera surgido de ésta.

La reforma, como puede apreciarse, no es ni mucho menos sustancial. Se limita a la unificación del procedimiento de revisión del Derecho originario para los tres Tratados. Ahora bien, esta modificación es, en nuestra opinión, clara muestra de las maneras de actuar en el ámbito de la Unión. No hay reformas *per saltum*, sino producto de la evolución y desarrollo (a veces, lento) del proceso de integración. La política del «paso a paso» sigue siendo, también, en esta materia, una realidad.

Debemos observar que el TUE derogó expresamente el artículo 96 TCECA, pero no así el precepto anterior, que es el que contenía un procedimiento especial de reforma en el que se producía la intervención de las cuatro Instituciones que integraban el sistema institucional, por lo que continuó vigente hasta la derogación expresa de este Tratado.

De la misma manera, el TUE también modificó un procedimiento de revisión simplificada para materias concretas y mantuvo el otro. Este Tratado dio nueva redacción a los apartados 3º de los artículos 21 del TCECA; 138 TCEE y 103 TCEEA para unificar el procedimiento de reforma relativo al voto por sufragio universal para la elección de los miembros de la Asamblea, que ahora además consagraba en el Derecho originario el nombre de Parlamento Europeo. Y no llevó a cabo modificación alguna con relación a la sustitución de las contribuciones financieras por recursos propios en los Tratados de Roma, ya que ya fueron modificadas, pero mantuvo el procedimiento de revisión simplificada respecto al sistema de recursos propios que determinaba que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

IV. LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS EN EL NO NATO TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Ni el Tratado de Amsterdam o, como también se le ha denominado, Maastricht II, dado que el propio Tratado de Maastricht en su artículo N.2, marcaba la ocasión y la fecha para su revisión; ni el posterior Tratado de Niza que se limitó, simplemente, a hacer hueco en las instituciones a los Estados que iban a ingresar en la Unión Europea, se ocuparon de los procedimientos de revisión de los Tratados, pese a que como ya venían denunciando la doctrina comunitarista y las propias Instituciones europeas, el sistema estaba agotado.

Así es, el Tratado de Niza por una parte, puso final a un modelo iniciado en Maastricht que se agota tras sucesivas reformas⁵ y, por otra, puso de manifiesto las carencias del método intergubernamental como fórmula eficaz para reformar los Tratados y preparar la Unión Europea para la ampliación⁶. El sistema que se siguiera en las últimas modificaciones del Derecho originario de anunciar las siguientes reformas se reveló desafortunado para el proceso de construcción europea porque en realidad lo que mostró fue la ausencia de un consenso verdadero y el consiguiente retraso en la resolución de los problemas que implica una Unión con el número de miembros que tiene en la actualidad.

Sin volver a describir y analizar –por suficientemente conocido– el proceso por el que se llegó a la convocatoria de una Convención, sí debe recordarse, no obstante, que la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001 estableció una segunda fase de trabajo con la creación de una Convención sobre el futuro de Europa; e identificó a la Conferencia Intergubernamental prevista en la Declaración nº 23 del Tratado de Niza como la tercera etapa de tan trascendental proceso.

Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental y con la finalidad de examinar las cuestiones esenciales que planteaba el futuro desarrollo de la Unión, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros decidieron convocar una Convención que reuniera a todos los participantes en el proceso de integración en la que, entre otros muchos puntos de interés, destacaba que la reforma ya no habría de ser obra exclusiva de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental⁷.

Sin embargo, sus resultados, pese a ser calificados –razonablemente– de éxito por algunos autores⁸, distan mucho, en mi opinión, de merecer tal calificación o, al menos, en un análisis más profundo, esa calificación exige matizaciones importantes. Debe tenerse presente que, en realidad, el trabajo de la Convención se volcó sobre la I Parte del proyecto de Constitución, pues la parte II (la Carta de Derechos Fundamentales) ya estaba hecha, la parte III se consensuó de forma precipitada, ya que el tiempo de la Convención tocaba a su fin y la parte IV, que es la que a nosotros en este trabajo nos interesa, ni siquiera llegó a debatirse en sesión plenaria.

⁵ FONSECA MORILLO, F. J., «De Berlín a Niza: panorama y lecciones», *Suplemento Boletín Europeo Universidad de La Rioja*, marzo, 2001, p. 2.

⁶ *Vid.*, por todos, POWWEL, Ch. y AREILZA DE CARVAJAL, J. M^a de, *Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado Constitucional: Una aproximación española al debate sobre el futuro de la Unión Europea*, <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultado el 11 de febrero de 2004).

⁷ Sobre este órgano, *vid.* mi trabajo «Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: la Convención sobre el futuro de Europa», *RDUE*, nº 8, 2005, pp. 53-70.

⁸ Así se expresa MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre el trabajo de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 528.

A pesar de esto, los convencionales⁹ aprobaron un procedimiento de revisión ordinario de la Constitución en el que intervenían algunas de las Instituciones Europeas y, en concreto, aportó como novedades la inclusión del Parlamento Europeo entre los sujetos legitimados para presentar una iniciativa de reforma, a tenor de lo dispuesto en el artículo IV-443, que prevé el procedimiento de revisión ordinario; la participación de la «nueva» institución que se creaba, esto es, el Consejo Europeo¹⁰ otorgándole la potestad de adoptar una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas; y, por último, de nuevo el Parlamento Europeo verá incrementado sus poderes al tener que ser consultado con carácter previo a la decisión que debe adoptar el Consejo Europeo.

En realidad, el texto que el Praesidium presentó a los convencionales, en la manera tan *sui generis* que fue redactado, mantenía, en su artículo F, el procedimiento de revisión previsto en el artículo 48 TUE. No obstante –advertía– la Convención puede estudiar otras alternativas, si así lo desea, en particular la prevista actualmente para elaborar la Constitución¹¹. Es decir, el Praesidium mantenía la redacción vigente, pero animaba a su modificación en la dirección propuesta por el Grupo «Parlamentos nacionales» de que fuera una Convención como la que actuaba el órgano encargado de llevar a cabo en adelante las futuras reformas de este texto constitucional¹².

⁹ BORREL, J., CARNICERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., se preguntaron cómo llamar en castellano a los miembros de la Convención ¿convencionados, convencionales o convencionistas? Nos hemos inclinado –escriben– por convencionados que guardan una relación más directa con el término diputados y que ha sido la acepción más utilizada. *Vid. Construyendo la Constitución Europea*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, pp. 33 y 34. Nosotros preferimos el término ofrecido por la Real Academia Española de la Lengua para designar al «individuo de una convención» que es el de convencional y que, además, ha sido el empleado en todos los documentos de la Convención traducidos al español. *Vid. Diccionario de Lengua Española*, vigésima edición, tomo I, p. 374.

¹⁰ Sobre esta institución, *vid.*, mi trabajo «La “nueva” institución de la Unión: el Consejo Europeo», *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J. L., y VILLAR ROJAS, F. J., La Ley, 2011, pp. 135-163.

¹¹ *Vid.* CONV 647/03. Bruselas, 2 de abril de 2003, pp. 2 y 5. El texto propuesto era del tenor siguiente:

Artículo F: Procedimiento de revisión del Tratado Constitucional:

El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión del Tratado constitucional, que se notificarán a los parlamentos nacionales.

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 el Tratado Constitucional. 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.

¹² La propuesta presentada por el grupo de trabajo señalado en el texto consistía en la adición del siguiente segundo párrafo: «Podrá preparar la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de

No se tardó mucho en aceptar esta sugerencia y, en consecuencia, en la sesión plenaria de 24 y 25 de abril de 2003, ya se indicó que la gran mayoría de convencionales eran partidarios de añadir el párrafo propuesto por el grupo «Parlamentos nacionales»; así como, por parte de algunos, se concediera también al Parlamento Europeo el derecho de iniciativa para modificar la Constitución; y otros abogaron por la atribución igualmente a los parlamentos nacionales de este derecho de iniciativa¹³.

El Praesidium elaboró un texto recogiendo estas sugerencias de los convencionales¹⁴, esto es, añadió la posibilidad de que el Parlamento Europeo tuviera iniciativa de revisión y que las revisiones de la Constitución fueran aprobadas por una CIG preparada por una Convención con la composición que hemos indicado en líneas anteriores. Además, éste órgano propuso que este procedimiento no se aplicara cuando la envergadura de las modificaciones no lo justificuen, por lo que el Consejo Europeo, en este caso, debería establecer claramente el mandato de la CIG.

Por lo que respecta a la posibilidad de establecer unos métodos de revisión distintos, según las partes del Tratado, que abordamos por lo que de interés tiene para el objeto de nuestro trabajo, el Praesidium no lo aceptó, pues alguna parte de las disposiciones de la Parte III estaban estrechamente ligadas a las de la I, por lo que debería aplicárseles el mismo procedimiento de revisión y, por otra parte, el establecimiento de procedimientos de revisión diferentes para las Partes I y III pondría en peligro la estructura del Tratado, puesto que provocaría que se pidiera que ciertos ámbitos de la Parte III se trasladaran a la I. No obstante, para atender el deseo de que en algunos casos se establecieran unos procedimientos de revisión más flexibles, el Praesidium consideraba preferible prever la posibilidad de revisión simplificada (Consejo por unanimidad, con dictamen del Parlamento Europeo, sin ratificación de los parlamentos nacionales) para determinadas disposiciones de la Parte III que no afectaría a los objetivos, valores y competencias de la Unión.

Y, finalmente, en cuanto a al entrada en vigor de las futuras modificaciones del Tratado proponía se mantuviera la unanimidad, pues estimaba inaceptable, en términos políticos, el establecimiento de un umbral de ratificación para la entrada en vigor del Tratado que no fuera la regla general establecida hasta ahora.

A la postre, este texto del Praesidium fue el que sirvió para la redacción definitiva del artículo IV-7, que la Convención sobre el futuro de Europa aprobaría por «consenso».

los Estados miembros una Convención convocada por el presidente del Consejo Europeo y compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Al término de sus trabajos, la Convención adoptará por consenso una recomendación destinada a la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros». La posición del grupo Parlamentos nacionales puede verse en su Informe final, CONV 353/02. Bruselas, 22 de octubre de 2002, p. 15.

¹³ CONV 696/03. Bruselas, 30 de abril de 2003, p. 11.

¹⁴ CONV 728/03. Bruselas 26 de mayo de 2003, pp. 4, 10 y 11.

Por lo que a nosotros nos interesa, las innovaciones que introduce son, como hemos destacado, la legitimación al Parlamento Europeo para proponer proyectos de revisión del Tratado; la participación de éste, a través del procedimiento de consulta, en la decisión que deberá adoptar el Consejo Europeo respecto a la oportunidad de examinar las modificaciones propuestas; y, por último, la intervención de esta última Institución a través de la adopción por mayoría simple de una decisión favorable a la convocatoria de una Convención, que compuesta por representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento y de la Comisión, examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación a la CIG.

También preveía la participación del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo en la decisión de no convocar una Convención si las modificaciones de los Tratados que se pudieran introducir no revistieran una importancia que justificara la intervención de aquel órgano.

En definitiva, la participación de las Instituciones Europeas –fundamentalmente el Parlamento Europeo– se incrementaba de manera notable en este nuevo procedimiento aprobado por la Convención, sin disminuir por ello el decisivo papel de los Estados miembros. No es de extrañar, pues, que esta Institución se congratulara de que dispusiera en lo sucesivo del derecho de proponer modificaciones constitucionales y, además, de dar su aprobación a cualquier iniciativa destinada a modificar la Constitución sin convocar una Convención¹⁵.

Convocada la CIG prevista en la Declaración nº 23 del Tratado de Niza, un número importante de delegaciones consideró excesivamente engorroso y poco realista el procedimiento de revisión propuesto por la Convención y se mostraron partidarias de introducir alguna fórmula de revisión más ágil y flexible para determinados ámbitos del Tratado como era el caso de la Parte III dedicada a las Políticas de la Unión.

La cuestión que a nosotros nos atañe no se abordó hasta que el 11 de noviembre de 2003 la Presidencia italiana elaboró un documento que, bajo el título «Revisión del Tratado»¹⁶, proponía contemplar un sistema más ágil para modificar determinadas partes del Tratado, definidas específicamente, en determinadas condiciones donde otorgaba un mayor peso a alguna Institución de la Unión, singularmente al Consejo Europeo que es como decir a los Estados miembros. Este mecanismo, en concreto, establecía que el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrían presentar propuestas de revisión de las disposiciones en cuestión ante el Consejo Europeo. En suma, como vemos, nada nuevo incorpora que no conociéramos. Ahora es el Consejo Europeo el que decidirá por unanimidad.

¹⁵ Resolución C5-0340/2003, del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental.

¹⁶ CIG 46/03. Bruselas, 11 de noviembre de 2003.

El cónclave ministerial de Nápoles no modificará esta propuesta¹⁷. De la misma manera que tampoco lo hará la presidencia irlandesa que únicamente propondrá una modificación menor consistente en otorgar al Parlamento Europeo el derecho a aprobar la decisión adoptada con el procedimiento simplificado de revisión que, por otro lado, no será tomada en consideración¹⁸.

Así las cosas, el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contemplaba, como sabemos, un procedimiento de revisión ordinaria (artículo IV-443), otro revisión simplificada (artículo IV-444) y un tercero de revisión simplificado relativo a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo IV-445).

Tanto en el procedimiento de revisión ordinaria como en el simplificado relativo a políticas y acciones internas de la Unión, la iniciativa corresponde, además de a los Gobiernos de los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión, quienes podrán presentar ante el Consejo proyectos de revisión del Tratado, o ante el Consejo Europeo si se trata de proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones del Título III de la Parte III del Tratado.

Además, el Parlamento Europeo deberá ser consultado por el Consejo Europeo antes de que éste adopte una decisión respecto del examen de las modificaciones propuestas (apartado 2º del artículo IV-443) o en relación a las decisiones que adopte de modificación de disposiciones si se trata de la revisión simplificada de las políticas y acciones de la Unión (apartado 2 del artículo 445). Y se deberá contar con su aprobación si el Consejo Europeo pretende no convocar una Convención previa a la CIG por la escasa importancia de las modificaciones propuestas (artículo IV-443.2, párrafo final).

En esta reforma de los procedimientos de revisión que lleva a cabo el *no nato* Tratado Constitucional destacamos, una vez más, el importante incremento de la participación del Parlamento Europeo –largamente demandada– en esta materia. Esta es, por lo que al objeto de nuestro trabajo se refiere, la principal novedad.

V. EL TRATADO DE LISBOA Y LA REFORMA DE LOS TRATADOS

No es nuestra intención, pues se excede de los límites que nos hemos marcado, exponer y analizar los procedimientos de revisión regulados en el Tratado de Lisboa de 2007. Nuestro objeto –más modesto– sigue siendo resaltar la participación de las Instituciones Europeas en estos procedimientos.

Se ha escrito –con razón, en mi opinión– que el Tratado de Lisboa no es sino el *no nato* Tratado anterior desprovisto de toda simbología constitucional¹⁹. Y una

¹⁷ CIG 52/03. Bruselas, 25 de noviembre de 2003.

¹⁸ CIG 73/04. Bruselas, 24 de abril de 2004.

¹⁹ En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Hacia un nuevo Tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado constitucional sin que realmente lo parezca», *ARI*, núm.

prueba irrefutable de esta afirmación lo constituye, a mi juicio, el tema que a nosotros nos ocupa.

En efecto, ahora es sólo un precepto el que regula los procedimientos de revisión de los Tratados (el artículo 48 TUE) y lo hace, prácticamente, de la misma manera que lo hacía el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Así, por lo que respecta al procedimiento ordinario de revisión, en primer término, sigue disponiendo que la Comisión y el Parlamento Europeo –junto con cualquier Estado miembro– son las instituciones legitimadas para presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados, que serán remitidos por el Consejo al Consejo Europeo y notificados a los Parlamentos nacionales.

Asimismo, sigue estableciendo que el Consejo Europeo antes de adoptar una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas deberá consultar, con carácter previo, al Parlamento Europeo y a la Comisión.

También, continúa señalando que el Consejo Europeo deberá contar con la participación del Parlamento Europeo para decidir acerca de la no convocatoria de una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. Pero, ahora, esa participación de la institución parlamentaria es de mayor intensidad que la prevista en el Tratado Constitucional. Si en aquél, para que el Consejo Europeo adoptara su decisión, era suficiente la consulta; en éste se exige la previa aprobación del Parlamento Europeo, recogándose de esta manera la propuesta de la presidencia irlandesa a que hicimos referencia en páginas anteriores y que no fue admitida por la CIG 2003-2004.

En cuanto a los procedimientos de revisión simplificados, siguen siendo Parlamento Europeo y Comisión las instituciones que pueden presentar al Consejo Europeo, en este caso, proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativas a las políticas y acciones internas de la Unión. Y siguen siendo estas mismas instituciones las que deben ser consultadas con anterioridad a que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad sobre la revisión planteada.

Y, por último, en relación a las denominadas «pasarelas» (los otros procedimientos de revisión simplificados), sólo se contempla la participación del Parlamento Europeo, con sobresaliente intensidad, antes de que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad, ya que requiere la aprobación de esta institución. Para la adopción de las decisiones contempladas en los párrafos primero o segundo del apartado 7 del artículo 48 TUE, es decir, para pasar en un determinado ámbito de la unanimidad prevista en el Tratado a la mayoría cualificada o para adoptar un

76/2007, 9-7-2007, pp. 3 y ss., en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal> (visitado el día 7 de junio de 2009).

ALONSO GARCÍA, R., «Estudio preliminar», en *Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea*, 1ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 45, habla de «desconstitucionalización formal del proceso iniciado en 2002» y, más adelante, de «operación de desmarque».

acto por el procedimiento legislativo ordinario cuando el Tratado dispone que lo deberá ser por el especial, el Parlamento Europeo debe aprobarlo por mayoría de los miembros que lo componen antes de que el Consejo Europeo se pronuncie por unanimidad.

Como vemos, pues, el Tratado de Lisboa ha ratificado la creciente y decisiva participación del Parlamento Europeo en esta materia de revisión de los Tratados de la Unión Europea. Consejo Europeo y Parlamento Europeo, es decir, la que hemos calificado de «nueva» institución de la Unión que es quien representa a los Estados miembros a su máximo nivel político y representativo y el Parlamento Europeo, «compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión» son las dos instituciones europeas que tienen un papel más activo en la revisión de los Tratados. Y, sobre todo, debe destacar al Parlamento Europeo que, una vez más, ha demostrado su capacidad para ir incrementando sus poderes.

VI. UNA BREVE CONCLUSIÓN

Como observamos, el camino recorrido hasta aquí en esta materia ha sido muy similar al que ha llevado el Parlamento Europeo a ser hoy una institución colegisladora, pues, en buena medida, algunas decisiones en materia de revisión de los Tratados de la Unión Europea deben ser adoptadas de común acuerdo entre Consejo Europeo y Parlamento Europeo, lo que nos lleva a afirmar, aunque el Tratado de Lisboa lo haya suprimido, que la doble legitimidad en que se asienta la Unión Europea (la de los Estados miembros y la de los ciudadanos) también se manifiesta en esta cuestión como en tantas otras relativas al procedimiento legislativo.

Quienes han afirmado que con el Tratado de Lisboa ha habido un «escoramiento intergubernamental»²⁰, a mi juicio, se equivocan. Cada vez que ha concluido una reforma de la Unión nos ha gustado a todos decir quién ha perdido y quién ha ganado. GISCARD D'ESTAING se presentó en el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 afirmando que el gran ganador de nuestra Constitución había sido el Parlamento Europeo²¹. En mi opinión, ésta, como las anteriores reformas, no altera el triángulo institucional creado por los padres fundadores; antes, al contrario, se ha cuidado de preservar, como se ve en esta materia que hemos abordado, el equilibrio fundamental entre sus tres componentes y, sobre todo, entre Estados miembros y ciudadanos de la Unión, representados por el Consejo Europeo y por Parlamento Europeo, respectivamente.

²⁰ MANGAS MARTÍN, A., «El escoramiento intergubernamental de la Unión», *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Iustel-AEPDIRI, Madrid, 2008, pp. 279-239.

²¹ *Vid.*, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/9608.pdf>, p. 11 (visitado el día 15 de junio de 2010).

RESUMEN: Desde su aprobación, los Tratados fundacionales han contemplado la participación de las Instituciones que creaban en los procedimientos de revisión de los Tratados. En este trabajo se estudia el papel que han tenido las Instituciones en estos procedimientos y siguiendo un orden cronológico se desgana la cada vez mayor participación, sobre todo, del Parlamento Europeo en esta materia, muy al compás del proceso de integración europea.

Sin duda, debe calificarse de singular y sobresaliente, desde el primer momento, el hecho de que los hacedores de los Tratados constitutivos proveyeran la participación de las Instituciones que acababan de crear en los procedimientos de reforma previstos, aunque sólo fuera en su fase de propuesta.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Tratados comunitarios, Instituciones europeas, Procedimientos de reforma.

ABSTRACT: Since its adoption, the founding Treaties have considered the participation of the institutions they created in the Treaties revision procedures. This paper examines the role that institutions have played in these procedures, and furthermore, in particular, we will analyse in a chronological order the increasing participation of the European Parliament in this matter, in time to the European integration process.

From the first moment, it certainly should qualify as unique and outstanding, the fact that the makers of the founding Treaties allowed those institutions that had just created to take part in the revision procedures, even if it only were during the proposal stage.

KEY WORDS: European Union, EU Treaties, EU institutions, revision procedures.