

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REGULACION DEL CONSEJO, EL CONSEJO EUROPEO Y LA COMISIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA

M.^a DOLORES BLÁZQUEZ PEINADO*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA REFORMA INSTITUCIONAL: ASPECTOS GENERALES
- III. EL CONSEJO
 - 1. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA
 - 2. COMPOSICIÓN
 - 3. FUNCIONAMIENTO
 - 4. COMPETENCIAS
- IV. EL CONSEJO EUROPEO
 - 1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO EUROPEO Y SU PRESIDENCIA ESTABLE
 - 2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO
 - 3. COMPETENCIAS
- V. LA COMISIÓN (EUROPEA)
 - 1. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN
 - 2. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN
 - 3. COMPETENCIAS
- VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 13 de diciembre los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Lisboa un nuevo Tratado que de entrar en vigor en la fecha prevista —enero de 2009—, regulará el funcionamiento de la Unión Europea durante los

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Jaume I.

próximos años¹. El nuevo texto modifica al actualmente en vigor TUE y sustituye el TCE por un nuevo Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). Con la adopción de este tratado se abandona definitivamente la idea de elaborar una Constitución para Europa, concebida hace seis años en el Consejo Europeo de Laeken. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante Tratado Constitucional) fue ratificado por 18 Estados miembros, pero su rechazo por parte de dos de los países más europeístas de la Unión Europea sumió a ésta en una de las mayores crisis por las que ha atravesado el proceso de integración europea en los últimos años². El Tratado Constitucional aparentó ser un salto cualitativamente demasiado importante en un proceso que, como se sabe, se ha caracterizado por avanzar a base de pequeños pasos y esa apariencia megalómana dio al traste, como ha señalado la pro-

¹ Vid. el texto en *DO C 306* de 17 de diciembre de 2007. A diferencia de otras reformas anteriores, este Tratado no contiene ninguna cláusula en la que se prevea una reforma posterior a corto plazo, al estilo de la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza, firmado en febrero de 2001. No se ha recurrido a la llamada técnica «de las muñecas rusas» pero los Jefes de Estado y de Gobierno han constituido, en diciembre de 2007, un Grupo de reflexión sobre el futuro de Europa presidido por el ex Presidente del Gobierno español, Felipe González, cuya labor va a consistir en identificar y proponer respuestas a los retos que la UE afrontará en el horizonte de los años 2020-2030 en cuanto a su modelo económico y social, el Estado de derecho, el medio ambiente, la estabilidad global, la inmigración, la energía y el cambio climático, el crimen organizado o el terrorismo. Vid. las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, 12-14 de diciembre 2007 (1661/07).

² Finalmente el Consejo Europeo de junio de 2007 lograba, bajo presidencia alemana, desbloquear la crisis poniendo fin al período de reflexión abierto tras los noes de Francia y Países Bajos. Se convocó una CIG, la más breve en la historia de la integración europea (duró entre julio y octubre de 2007), que a partir de un mandato corto y estrecho elaboró un tratado que rescata los elementos esenciales del Tratado constitucional. Vid, sobre estas cuestiones, MANGAS MARTÍN, A., «El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?», *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI n.º 17/2007, www.realinstitutoelcano.org; ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., «¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007», *Revista General de Derecho Europeo*, 2007, n.º 13, mayo 2007, pp. 1-5. Vid, asimismo, ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., «El proyecto de Tratado de Reforma: una constitución sin nombre», *Revista General de Derecho Europeo*, 2007, n.º 13, julio 2007, pp. 1-7. Sobre el acuerdo logrado por la Presidencia alemana en el Consejo Europeo de junio de 2007, vid. TORREBLANCA, I., «Europa vuelve a funcionar», *Análisis del Real Instituto Elcano* -ARI n.º 70/2007. Vid, asimismo, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca», *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI n.º 76/2007, Madrid 2007.

fesora Mangas Martín, con un tratado cuyo fondo era intergubernamental como ningún tratado lo había sido hasta entonces³. En su lugar, el Tratado de Lisboa es un texto menos emotivo políticamente, más contenido en sus formas y también más complicado de entender para el público en general, más al estilo de las reformas que hasta la fecha se han llevado a cabo en la Unión Europea. Con todo, parece que Europa ha vuelto a funcionar y en ese sentido, y con independencia de la opinión que a cada uno merezca el alcance de las reformas, este Tratado es el fruto del consenso alcanzado en el seno de un grupo de Estados cada vez más numeroso y heterogéneo en el que las posibilidades de alcanzar acuerdos globales son cada vez más escasas⁴. El riesgo de una Europa ampliada y a la medida de los Gobiernos es que los consensos se convierten en acuerdos de mínimos⁵. Como ha señalado Petschen, se consolida definitivamente la Europa del *Establishment* político de los Estados y ello nos conduce a una Europa sin alma, sin poesía⁶. El balance final de la reforma arroja luces y sombras. Las sombras son todo lo que el nuevo Tratado ha tenido que sacrificar para salir adelante: su estructura formal, los símbolos, la mayor transparencia, la proclamación sin ambages de la primacía del derecho de la Unión europea, y todos aquellos elementos que evocasen la inspiración constitucional del texto. Las luces serían todas las reformas que el nuevo tratado ha logrado rescatar del texto constitucional y la inclusión de nuevas atribuciones de competencias en materias como el cambio climático o los intercambios energéticos. En este contexto de «cuestiones rescatadas» debe ser analizada la reforma del sistema institucional de la Unión Europea, tema objeto del estudio que presentamos a continuación.

³ Vid. MANGAS MARTÍN, A., Estudio preliminar a la 13ª edición del *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Ed. Tecnos, 2007, p. 22.

⁴ Lo que ha llevado a la doctrina a señalar que el método tradicional de reforma de los tratados constitutivos está tocando techo, que es un modelo prácticamente agotado y que el recurso a mecanismos de flexibilidad será a partir de ahora imprescindible. Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Estudio Preliminar. Tratado de Lisboa*, www.realinstitutoelcano.org, Diciembre 2007, p. 29.

⁵ Vid. a propósito de dichos riesgos, MANGAS MARTÍN, A., «Europa a la medida de los Gobiernos», *Revista General de Derecho Europeo*, Editorial, n.º 14, octubre 2007, p. 1-4.

⁶ Vid. PETSCHEN, S., «El mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del *Establishment* político de los Estados», *Análisis del Real Instituto Elcano* - ARI n.º 95/2007, Madrid, 2007.

II. LA REFORMA INSTITUCIONAL: ASPECTOS GENERALES

El Tratado de Lisboa no altera la esencia del sistema institucional previsto en los Tratados constitutivos, que sigue siendo válido tras más de medio siglo de funcionamiento. En realidad el Tratado de Lisboa retoma la práctica totalidad de las reformas diseñadas en la Convención sobre el futuro de Europa y recogidas posteriormente en el Tratado Constitucional⁷. Pero es que ni siquiera la Convención propuso reformas importantes en aspectos institucionales y el tema no fue objeto de reflexión por parte de un grupo de trabajo específico en el seno de la misma⁸. La verdadera reforma institucional se había llevado a cabo con anterioridad durante la CIG 2000⁹ y había cristalizado en el Tratado de Niza. Este Tratado entró

⁷ A propósito de la reforma institucional, tanto en el Proyecto de Tratado constitucional (PTC), como en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa existe una abundante literatura tanto en nuestro país como fuera de nuestras fronteras. Sobre el PTC, vid, entre otros, los trabajos de MANGAS MARTÍN, A., «El método comunitario: la reforma institucional de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 4, mayo 2004, p. 1-33; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 7, n.º 16, septiembre-diciembre 2003, pp. 897-941; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P., «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2003, pp. 158 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 15, mayo-agosto 2003, pp. 527 y ss. A propósito de la reforma institucional en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, vid. Entre otros, MANGAS MARTÍN, A., «Las instituciones: planteamiento general» en *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols. (dir. E. ALVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 575-614); PONZANO, P., «La réforme des institutions de l'Union Européenne dans le cadre de la Constitution», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 1, 2004, pp. 25-38.

⁸ En opinión de MANGAS MARTÍN, «esto es sintomático de la opción implícita de aceptación del sistema institucional por la Convención. Lo que importaba era hacer comprensible ese sistema en su conjunto, expresar y hacer inteligibles los principios implícitos del sistema, así como describir las tareas y atribuciones de cada institución: quién hace qué». Vid. MANGAS MARTÍN, A., «El método comunitario: la reforma institucional de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado Constitucional», *loc. cit.*, p. 6.

⁹ El objetivo de aquella CIG era claro: adaptar las instituciones europeas con vistas a la ampliación y su mandato consistía en revisar el tamaño y composición de la Comisión, revisar la ponderación de votos asignada a los Estados miembros en el Consejo, llevar a cabo una ampliación del voto por mayoría cualificada y otras modificaciones que tuvieran que ver con el funcionamiento institucional.

en vigor en febrero de 2003 aunque la mayor parte de las reformas institucionales no se materializaron hasta noviembre de 2004. Este es el sistema institucional que rige en la actualidad y va a constituir el punto de partida del análisis que vamos a realizar a continuación¹⁰.

El Tratado de Lisboa altera el número de instituciones existentes actualmente, que ha pasado de 5 a 7. Así, el clásico sistema cuatripartito que únicamente se había visto modificado en 1992 con la inclusión del Tribunal de Cuentas, vuelve a retocarse ahora con la incorporación del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo al sistema institucional. El Tratado de Lisboa reproduce en este punto el sistema institucional diseñado por el Tratado Constitucional, pero lo hace con menor dispersión y mayor contundencia¹¹. El nuevo Tratado proclama sin rodeos que las instituciones de la Unión son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. Como consecuencia de la desaparición de la clásica estructura de pilares, se suprime la referencia al marco institucional único, que ya no es necesaria, y se habla de marco institucional o simplemente de las instituciones de la Unión. Las disposiciones institucionales básicas se regulan en el Título III del nuevo TUE, en los artículos 13 a 19. El artículo 13 es la disposición principal y vendría a sustituir a los actuales artículos 3 y 5 del TUE, únicas disposiciones que aluden al marco institucional en ese tratado. El artículo 13 introduce tres novedades que siquiera sea desde un punto de vista formal, dan claridad y coherencia al conjunto del sistema institucional. En primer lugar, y por primera vez, el artículo se refiere expresamente a las finalidades del marco institucional¹². En segundo lugar, el artículo 13 alude al

¹⁰ Vid. entre otros, sobre la reforma institucional en el Tratado de Niza, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P., «La reforma institucional en el Tratado de Niza» *Gaceta Jurídica de la UE y de la competencia*, n.º 211, enero-febrero 2001, pp. 11 y ss.; OLESTI RAYO, A., «Las modificaciones institucionales en el Tratado de Niza», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, marzo 2001, n.º 7/8, pp. 18 y ss.; MANGAS MARTÍN, A., «Los equilibrios institucionales globales tras el Tratado de Niza», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, 2002, pp. 245-284.

¹¹ El Tratado Constitucional se refería en el artículo I-19 a las Instituciones de la Unión, pero dentro del marco institucional no mencionaba al Tribunal de Cuentas ni al Banco Central Europeo. Estos eran regulados en el capítulo siguiente bajo la rúbrica de «otras instituciones y órganos consultivos de la Unión». Los artículos I-30 y I-31 señalaban, sin embargo y de modo inequívoco que ambos órganos eran instituciones.

¹² A tenor del artículo 13, el marco institucional tiene como finalidad promover los valores de la Unión, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos

principio de atribución de competencias específicamente en relación con las instituciones de la Unión¹³. Por último el artículo 13 se refiere por primera vez de manera expresa al principio de cooperación leal entre instituciones¹⁴. Por su parte, los artículos 14 a 19 se refieren en concreto a cada una de las instituciones, pero no a todas ellas pues el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo sólo se regulan en el TFUE junto a las disposiciones que se refieren más en detalle a las demás instituciones¹⁵. Nuestro estudio no abordará el examen de todas las instituciones apuntadas. Se centrará únicamente en el Consejo, la Comisión y el Consejo Europeo, incluido éste por primera vez en el sistema institucional de la Unión Europea.

III. EL CONSEJO

El Tratado de Lisboa regula el Consejo en el TUE y en el TFUE. El artículo 16 del nuevo TUE representa la disposición fundamental. En ella se regulan los aspectos básicos de la institución, se establecen sus competencias esenciales y se definen aspectos fundamentales relativos a su composición y funcionamiento. Dicho artículo hay que leerlo en relación con los artículos 237 a 243 del TFUE, preceptos que lo desarrollan y donde se regulan cuestiones particulares sobre el funcionamiento del Consejo a través de sus órganos y sobre sus procedimientos de votación. Analizaremos el alcance de las modificaciones relativas al Consejo partiendo de cuatro puntos fundamentales: la denominación y naturaleza jurídica de la institución, su composición, su funcionamiento y sus competencias. Nos detendremos en aquellos aspectos que suponen una novedad respecto a la regulación actual prevista en el TCE, aspectos que en la mayor parte de los casos fueron asumidos por la Convención sobre el futuro de Europa y recogidos en el fallido Tratado Constitucional.

y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

¹³ Este principio se regula actualmente con carácter general en el artículo 5.1 del TCE y de manera específica en el artículo 7.1 del TCE en relación con las instituciones.

¹⁴ Este principio, recogido actualmente en el artículo 10 del TCE, venía expresamente referido únicamente a las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros y aunque la jurisprudencia del TJCE había reconocido su aplicación también en las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones y entre las instituciones entre sí, nunca antes se había reconocido en un texto jurídico de derecho originario.

¹⁵ Vid. el Título I de la sexta parte del TFUE.

1. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

En línea con el actualmente en vigor TCE, el Tratado de Lisboa se refiere a esta institución simplemente como Consejo. Se abandona así la denominación de «Consejo de Ministros» que aparecía en el Tratado Constitucional¹⁶. Tampoco aparece ninguna referencia al «Consejo de la Unión Europea», fórmula que adoptó la propia institución tras la reforma de Maastricht para poner de manifiesto que el Consejo lo era de toda la Unión Europea, y que actuaba tanto en el pilar comunitario como en los pilares intergubernamentales¹⁷. Desaparecida en el Tratado de Lisboa la clásica diferenciación entre pilares, parece claro que esta denominación, que nunca se había recogido formalmente en los Tratados, ha perdido toda su vigencia. En cuanto a la naturaleza jurídica del Consejo, el Tratado de Lisboa no ha introducido modificación alguna. El Consejo continúa siendo un órgano de carácter intergubernamental en el que se hacen valer intereses nacionales. Sus miembros no son independientes de sus respectivos Estados y actúan sobre la base de un mandato imperativo.

2. COMPOSICIÓN

Las características apuntadas condicionan la composición de la institución, que se establece en el artículo 16 del nuevo TUE en términos similares a los del actualmente en vigor TCE. El artículo 16 establece que «el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto».

De la nueva regulación cabe destacar dos cuestiones. En primer lugar, el TUE vuelve a referirse, como lo hace el TCE, al rango ministerial de los representantes del Consejo y ello sigue induciendo al mismo error que en su día señalaba la doctrina¹⁸. Podría deducirse de dicha referencia que

¹⁶ Vid. el artículo I-19 del Tratado Constitucional que al presentar el marco institucional de la Unión Europea se refiere al Consejo de Ministros. El artículo matiza, sin embargo, que en lo sucesivo será denominado Consejo y de hecho, salvo en el encabezado de los artículos I-23 y I-24, no vuelve a hacerse ninguna mención al Consejo de Ministros.

¹⁷ Vid la Decisión 93/591/EURATOM, CECA, CE del Consejo, de 8.11.1993 relativa a su denominación tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, *DO*, n.º L 281, de 16.11.1993.

¹⁸ Vid. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, 5ª edición, 2006, p. 156.

sólo los Ministros de un Gobierno central pueden desempeñar dicha función mientras que es bien sabido que otros representantes estatales, desde un Consejero regional hasta el propio Jefe de Gobierno o incluso de Estado en algunos casos, pueden formar parte del Consejo. Hubiera sido positivo que el nuevo Tratado clarificase esta cuestión suprimiendo la referencia al rango y enfatizando sobre la función: comprometer con su actuación la voluntad del Gobierno al que se representa. Esta actuación se materializa básicamente a través del ejercicio del derecho de voto. De ahí que —esta es la segunda cuestión que queríamos destacar— el nuevo Tratado aluda por primera vez de manera expresa a la facultad para ejercer el derecho de voto, alusión que no aparece actualmente en el TCE.

La composición del Consejo es, como es sabido, variable y está en función de los temas que vayan a ser tratados en el orden del día de cada reunión. Tradicionalmente, el Consejo ha venido estableciendo en su reglamento interno un listado de sus distintas formaciones pero el TCE nunca se ha referido a ellas en su articulado. Dicho listado ha ido variando¹⁹, y actualmente se recoge en la versión del reglamento interno de 2006²⁰. En este sentido el Tratado de Lisboa introduce tres novedades. En primer lugar, el nuevo TUE se refiere por primera vez a las distintas formaciones del Consejo. Este Tratado regula además de manera expresa los Consejos de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores. Convierte en dos formaciones diferentes lo que actualmente constituye una única formación (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores), y les asigna funciones concretas. Al Consejo de Asuntos Generales le encomienda la misión de velar por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo, preparar las reuniones del Consejo Europeo y garantizar su actuación posterior. Al Consejo de Asuntos Exteriores le encarga la elaboración de la acción exterior de la Unión siguiendo las líneas definidas por el Consejo Europeo y velar por la coherencia de la acción de la Unión²¹. Por úl-

¹⁹ En 1992 se contaban 22 formaciones. Posteriormente se redujeron a 15 y en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado en junio de 2002, se fijó en 9.

²⁰ Vid. la decisión del Consejo 2006/683, de 15 de septiembre de 2006, por la que se aprueba su reglamento interno. En el anexo I se prevén 9 formaciones del Consejo: Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros, Justicia y Asuntos de Interior, Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Competitividad, Transporte, Comunicaciones y Energía, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, y Educación, Juventud y Cultura.

²¹ Vid. el artículo 16.6, párrafos 2º y 3º del nuevo TUE. Pese a la novedad que supone la alusión expresa y por separado a estas dos formaciones del Consejo, lo cierto es que desde el año 2002 ambas vienen funcionando en la práctica de manera separada, reuniéndose en fechas distintas y con diferentes ordenes del día.

timo, y en relación con las restantes formaciones del Consejo, el nuevo TUE remite al TFUE donde se le encarga al Consejo Europeo la labor de establecer un listado de las mismas por mayoría cualificada²². Las novedades apuntadas pretenden resaltar la mayor importancia de estas dos formaciones frente a las restantes. El CAG y el CAE serán formaciones seguras y existirán en cualquier caso. Por eso se incluyen en el articulado del TUE. Las demás podrán variar, como de hecho ha venido sucediendo en la práctica, y será el Consejo Europeo quien decidirá sobre su existencia.

3. FUNCIONAMIENTO

El Tratado de Lisboa no prevé cambios significativos respecto al funcionamiento del Consejo, que sigue apoyándose en sus tres órganos principales: la Presidencia, el Coreper y la Secretaría General. Como es sabido, la Presidencia se ejerce de forma rotatoria por los distintos Estados miembros de la Unión Europea según un orden que ha venido estableciendo tradicionalmente el propio Consejo²³ y que afecta a todas las formaciones del mismo. Pues bien, el nuevo tratado introduce respecto a esta cuestión dos novedades destacables. En primer lugar, la competencia para determinar el orden del ejercicio de la Presidencia pasa del Consejo al Consejo Europeo²⁴, quien deberá adoptar una Decisión en este sentido cuando el Tratado de Lisboa entre en vigor²⁵. En segundo lugar, no habrá rotación en la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, sino que se establece en relación con el mismo, una presidencia estable que recaerá en la misma perso-

²² Vid. el artículo 236 del TFUE, letra a).

²³ Actualmente rige la Decisión 2007/5/CE del Consejo, de 1 de enero de 2007, *DO*, n.º L de 4 de enero de 2007. En su anexo se establece dicho orden para los años 2007-2020.

²⁴ Vid. El artículo 236 del TFUE, letra b).

²⁵ En la CIG 2007 se adoptó una Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del TUE que alude a una decisión que deberá adoptar el Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo. Según dicha Declaración, la Decisión deberá señalar que la Presidencia del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será ejercida por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión. En la actualidad ya se están ejerciendo estas presidencias conjuntas de 18 meses. Fueron previstas en el Tratado constitucional y sin esperar a la entrada en vigor del mismo, cosa que de hecho, nunca se produjo, su funcionamiento se hizo efectivo a partir de 2007. Así, el primer «trío presidencial» ha estado formado por Alemania, Portugal (2007) y Eslovenia (primer semestre de 2008).

na que ostente el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Respecto del Coreper no se prevé ninguna novedad. Llama la atención que se regule en el artículo 16 del TUE y vuelva a mencionarse en términos similares en el artículo 240 del TFUE. Una reiteración innecesaria si bien es cierto que en este último se especifican mejor sus funciones²⁶. La Secretaría General, por último, sólo aparece referida en el TFUE y en términos más sucintos que en el actual TCE²⁷. La Secretaría General seguirá estando bajo la responsabilidad de un Secretario General pero éste ya no va a tener además el cargo de Alto Representante.

También en relación con el funcionamiento del Consejo, el nuevo tratado prevé la posibilidad de que éste se reúna en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo²⁸. Se institucionaliza de este modo una práctica que ya venía siendo habitual desde el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 y que tiene que ver con el fomento de la transparencia en el funcionamiento de las instituciones europeas.

4. COMPETENCIAS

El Tratado de Lisboa clarifica, sin modificarlas sustancialmente, las competencias del Consejo. En primer lugar, y frente a la regulación actual que sucintamente alude al poder de decisión del Consejo, el nuevo TUE se refiere a sus funciones legislativa y presupuestaria, y por primera vez señala que estas competencias se comparten con el Parlamento Europeo. De este modo queda institucionalizado jurídicamente el papel codecesorio de ambas instituciones, algo que en la práctica venía siendo una realidad desde que se introdujo el procedimiento de «codecisión» en la toma de decisiones. El nuevo tratado se refiere, en segundo lugar, a las funciones de definición de políticas y coordinación en las condiciones establecidas en los tratados. También en este punto la nueva regulación es más clara que el actual TCE que se refiere únicamente a la función de coordi-

²⁶ El artículo 240 del TFUE está redactado en los mismos términos que el actualmente en vigor artículo 207.1 del TCE.

²⁷ Vid. El artículo 240.2 del TFUE donde se dice que «el Consejo estará asistido por una Secretaría General, que estará bajo la responsabilidad de un Secretario General nombrado por el Consejo» y que «el Consejo decidirá por mayoría simple la organización de la Secretaría General».

²⁸ Vid. el artículo 16.8 del nuevo TUE.

nación, en concreto, de las políticas económicas generales de los Estados miembros. En el elenco de competencias se echa en falta, sin embargo, una referencia a las funciones ejecutivas del Consejo a las que sí se refiere expresamente el TCE. Dentro de la función legislativa que el nuevo Tratado atribuye conjuntamente al Consejo y al Parlamento Europeo, el Consejo podrá recurrir a los mismos procedimientos que ha utilizado hasta ahora: mayoría simple, mayoría cualificada y unanimidad. El nuevo tratado introduce, no obstante, algunas novedades que pasamos a detallar.

En primer lugar, se menciona por primera vez de manera expresa el sistema de la mayoría simple definiéndose como la mayoría de los miembros que componen el Consejo²⁹. En el nuevo tratado la mayoría simple no se presume, no es el sistema que el Consejo deberá adoptar en ausencia de disposición en contrario³⁰, sino que se prevén expresamente los casos en que deberá utilizarse dicho procedimiento. Así, por ejemplo, para establecer la organización de la Secretaría General, para la aprobación de su reglamento interno, para las cuestiones de procedimiento o para el establecimiento de los estatutos de los comités previstos en los tratados³¹. En segundo lugar, se generaliza el voto por mayoría cualificada, mejor dicho, se institucionaliza jurídicamente dicha generalización pues la mayoría cualificada ya era en la práctica el sistema más utilizado en el seno del Consejo, sobre todo tras las reformas de Ámsterdam y Niza. La mayoría cualificada pasa a ser la regla general y el sistema habitual de votación excepto cuando los tratados dispongan otra cosa³². En tercer lugar, el Tratado de Lisboa introduce importantes modificaciones en el sistema de la mayoría cualificada tal y como fue concebido en la reforma de Niza y tal y como se aplica en la actualidad. Se suprime la tradicional ponderación de votos y el sistema de triple mayoría (votos, Estados y población en su caso), y la mayoría cualificada pasa a definirse como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo (que incluya al menos quince de ellos) que representen como mínimo al 65 % de la población de la Unión³³. Ello siempre que exista previa propuesta de la Comisión pues en caso contrario se necesitará un 72 % de los miembros del Consejo que representen como mínimo al 65 % de la población. El nuevo sistema de mayoría cualificada no

²⁹ Vid. el artículo 238 del TFUE.

³⁰ Esto es lo que se establece en el actual artículo 205.1 del TCE.

³¹ Vid. en este sentido los artículos 240.2 y 3, 241 y 242 del TFUE.

³² Así se establece en el artículo 16.3. del TUE.

³³ Vid. El artículo 16.4. del TUE.

será de aplicación hasta el 1 de noviembre de 2014. Es decir que con independencia de que el Tratado de Lisboa entre en vigor en la fecha inicialmente prevista —enero de 2009—, entre esta fecha y el 1 de noviembre de 2014 (y aún después, a petición de cualquier miembro del Consejo) seguirán siendo de aplicación las previsiones del Tratado de Niza en relación con la mayoría cualificada³⁴. El nuevo Tratado no suprime, en

³⁴ Vid. el artículo 3.1. del Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al TUE y al TFUE. Además, en virtud del artículo 3.2 de dicho Protocolo, entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, cuando un acuerdo deba adoptarse por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que el acuerdo se adopte por la mayoría cualificada que se define en el apartado 3. Es decir que hasta el 31 de marzo de 2017 se prolonga el período transitorio y se pueden seguir aplicando las previsiones de Niza en relación con el sistema de la mayoría cualificada. El nuevo sistema de mayoría cualificada que hemos descrito fue el previsto por la Convención y se recogió en el Tratado Constitucional. Debía empezar a aplicarse en 2009 aunque el Tratado Constitucional entrase en vigor con anterioridad. En la CIG 2007 y por exigencia de la delegación polaca, este sistema ha retrasado su entrada en vigor en el sentido que hemos apuntado. También por exigencia de la delegación polaca, en la CIG 2007 se ha introducido un doble compromiso, a aplicar, el primero de ellos entre el 1 de noviembre de 2009 y el 31 de marzo de 2017, y el segundo a partir del 1 de abril del 2017. Este doble compromiso, similar al compromiso de Ioannina que se adoptó a petición de la delegación española en 1994, tiene por finalidad ralentizar la aplicación del nuevo sistema de mayoría cualificada previsto en el Tratado de Lisboa, se prevé en la Declaración n.º 7 de la Conferencia relativa al apartado n.º 4 del artículo 16 del TUE y al apartado n.º 2 del artículo 238 del TFUE, y se recoge en una Decisión del Consejo sobre la materia, que fue firmada en la misma fecha que el Tratado de Lisboa. La Decisión prevé que en caso de que un determinado número de miembros del Consejo (inferior, lógicamente, al que podría constituir una minoría de bloqueo real y objetiva) se opongan a la adopción de un acto por mayoría cualificada, el Consejo deberá debatir el asunto para lograr en un plazo razonable una solución satisfactoria para dichos miembros. Respecto de esta Decisión del Consejo debemos señalar, no obstante, que tratándose de una Decisión atípica (como también lo era el «compromiso de Ioannina»), no altera la competencia del Consejo en relación con el nuevo sistema de la mayoría cualificada, es decir, que podría ralentizar, pero en ningún caso impedir la aplicación del sistema nuevo de mayoría cualificada. Así se desprende claramente de la redacción de la misma cuando señala que no se verán afectados los plazos obligatorios establecidos en el tratado. Es decir, que si transcurrido dicho plazo razonable de debate, el Consejo no hubiera logrado alcanzar un acuerdo en las condiciones apuntadas, se aplicaría el Tratado «a rajatabla», y por tanto el sistema de la mayoría cualificada tal y como se prevé en el mismo. Siguiendo con esta misma línea de exigencias polacas, la CIG 2007 ha introducido un nuevo protocolo para asegurar y afianzar esta especie de compromiso de Ioannina doble al que hemos aludido. Vid. el Protocolo sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del artículo 16.4. del TUE y del artículo 328.2 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra. Dicho

cuarto lugar, el viejo sistema de la unanimidad y mantiene que las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran la unanimidad³⁵.

Una última modificación en relación con las competencias del Consejo tiene que ver con la iniciativa normativa. Como es sabido, este poder corresponde casi en exclusiva a la Comisión. El Consejo sin embargo, como también el Parlamento Europeo tras la reforma de Maastricht, tenía la posibilidad de pedirle a la Comisión que le sometiera las propuestas que él considerase pertinentes³⁶ pero el tratado no preveía ninguna consecuencia para el caso de que la Comisión hiciera caso omiso a los requerimientos del Consejo. El Tratado de Lisboa refuerza esta facultad del Consejo al establecer el deber de la Comisión de comunicar al Consejo los motivos en caso de no presentar ninguna propuesta³⁷. El Consejo puede así ejercer un mayor control sobre la Comisión pues ésta deberá darle explicaciones a propósito de una facultad en la que siempre ha tenido un papel casi monopolizador.

IV. EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo es el órgano que ha sufrido mayores modificaciones y uno de los más beneficiados, junto con el Parlamento Europeo, por el Tratado de Lisboa. Conviene señalar, sin embargo, que este Tratado se ha limitado a retomar la práctica totalidad de los cambios introducidos en su día por Tratado Constitucional. Estas modificaciones tienen que ver con la inserción del Consejo Europeo en el sistema institucional de la Unión Europea y el nombramiento de una Presidencia estable, con su composición y funcionamiento y con el incremento de sus competencias. Veámoslas.

Protocolo establece en su un único artículo que «antes de que el Consejo estudie todo proyecto que estuviera encaminado, bien a modificar, o bien a derogar la Decisión o cualquiera de sus disposiciones, o bien a modificar indirectamente su ámbito de aplicación o su sentido mediante la modificación de otro acto jurídico de la Unión, el Consejo Europeo mantendrá una deliberación previa sobre dicho proyecto, pronunciándose por consenso con arreglo al apartado 4 del artículo 15 del TUE».

³⁵ Vid. el artículo 238.4. del TFUE.

³⁶ Vid. el artículo 208 del TCE.

³⁷ Vid. el artículo 241 del TFUE.

1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO EUROPEO Y SU PRESIDENCIA ESTABLE

El cambio más significativo en relación con el Consejo Europeo es su conversión en institución de la Unión europea. En la regulación actual, este órgano no se incluye entre las instituciones, ni en el artículo 5 del TUE ni en el artículo 7.1 del TCE. La primera consecuencia de este cambio de rango va a ser una regulación más profusa en el Tratado de Lisboa. El reconocimiento formal del Consejo Europeo como institución se lleva a cabo en el artículo 13 del nuevo TUE. Frente a la regulación actual, que sólo le dedica una lacónica disposición en el TUE, la nueva institución pasa a regularse tanto en el nuevo TUE (el artículo 15 regula las cuestiones nucleares de la nueva institución: su función, su composición, la periodicidad de sus reuniones, etc.) como en el TFUE (los artículos 235 y 236 tratan las cuestiones relativas a los procedimientos de votación).

La parca regulación actual no se correspondía en realidad con el importante papel adquirido por el Consejo Europeo en los últimos años. En este sentido y en aras a clarificar el funcionamiento global del sistema, es de agradecer que el Tratado de Lisboa reconozca por fin, de una manera formal, lo que ya venía siendo una realidad en la práctica. Denota, por lo demás, una clara voluntad por parte de los Estados de potenciar los rasgos intergubernamentales del sistema institucional de la Unión Europea.

Para respaldar la consagración del Consejo Europeo como nueva institución de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa le dota de un Presidente estable que no tenía y confiere a éste unas funciones específicas³⁸. Dicho Presidente será elegido por el Consejo Europeo por un período de dos años y medio, pudiendo ser reelegido una sola vez y podrá ser cesado por el mismo, en caso de impedimento o falta grave³⁹. Esta dependencia del

³⁸ Vid. el artículo 15.5. del TUE. En la regulación actual, la Presidencia del Consejo Europeo la ejercen los Estados de forma rotatoria, en el mismo orden establecido en relación con el Consejo.

³⁹ Como señaló Gutiérrez Espada en relación con la Presidencia en el PTC elaborado por la Convención, «la Presidencia se personaliza (es una persona, no el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la Presidencia), se democratiza (es una persona elegida, no dada por su cargo o función) y se profesionaliza (puede serlo por cinco años si renueva mandato y no seis meses como hasta ahora)». GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención», *loc. cit.*, p. 913.

Consejo Europeo le resta, nos parece, legitimidad a esta figura. Hubiera sido preferible, como ha señalado la doctrina, que su nombramiento hubiera sido aprobado por el Parlamento Europeo y que fuera responsable ante el mismo⁴⁰. En cuanto a las funciones del Presidente del Consejo Europeo, éstas aparecen claramente establecidas en el nuevo TUE: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo, facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo, presentar un informe al Parlamento Europeo después de cada reunión y asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁴¹.

En realidad estas funciones no son nuevas y son, *mutatis mutandi* las mismas que tiene asignadas el Consejo Europeo en la actualidad, pero aparecen ahora más organizadas y mejor definidas al recaer en manos de una figura unipersonal.

2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Tratado de Lisboa introduce cambios en la composición del Consejo Europeo. Así, junto a los Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión, tradicionales componentes de este órgano, el nuevo TUE se refiere también al Presidente del Consejo Europeo y conmina al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a participar en sus trabajos. Además, y si el orden del día así lo exige, el nuevo Tratado también prevé que los miembros del Consejo Europeo puedan ser asistidos por un Ministro (por un miembro del Consejo, se entiende) y en el caso del Presidente de la Comisión, por un miembro de la misma⁴².

En cuanto al funcionamiento del Consejo Europeo, en el Tratado de Lisboa se observa un intento de someterlo a unas reglas más precisas. Frente a una mayor rigidez en el funcionamiento de las instituciones tradicio-

⁴⁰ Vid. En este sentido, DOUGAN, M., «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review*, 2003, n.º 28, pp. 763 y ss, en p. 775. En el mismo sentido, vid. PERNICE, I., «Multilevel Constitutionalism in the European Union», *European Law Review*, vol. 27, n.º 4, 2002. pp. 511 y ss., en p. 528.

⁴¹ Vid. el artículo 15.6. del TUE.

⁴² Vid. el artículo 15, párrafos 2º y 3º del nuevo TUE.

nales, el Consejo Europeo siempre ha funcionado de un modo más flexible e informal. Actualmente el TUE prevé su reunión al menos dos veces al año. En la práctica, sin embargo, se vienen celebrando cuatro reuniones ordinarias, pero también reuniones extraordinarias cuando existe algún problema interno o de política exterior de especial importancia y, desde 1995, reuniones informales⁴³. Esta práctica, que adquirió una cierta institucionalización en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002⁴⁴, se incorpora ahora de manera clara en el Derecho originario. Así, el nuevo TUE señala que el Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre (cuatro veces al año) y en reunión extraordinaria cuando la situación lo exija⁴⁵. Por último, y también como consecuencia de su cambio de estatus y su nueva caracterización como institución de la Unión, el Consejo Europeo, sin abandonar el clásico sistema del consenso en la toma de decisiones, va a verse ahora sometido a las reglas de procedimiento tradicionalmente utilizadas por el Consejo: la mayoría simple, la mayoría cualificada y la unanimidad⁴⁶.

3. COMPETENCIAS

El Tratado de Lisboa ha aumentado notablemente las competencias del Consejo Europeo. Hasta ahora el Consejo Europeo se ha mantenido como una figura de perfiles difusos, a caballo entre el pilar comunitario y los ámbitos de la cooperación intergubernamental, cuya única competencia formalmente declarada consiste en dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales⁴⁷. Bajo la ambigüedad de estas tareas de impulso y definición y la relevancia aparentemente escasa de las mismas, las circunstancias políticas y económicas

⁴³ La primera reunión informal se celebró en septiembre de 1995 bajo Presidencia española, en Formentor.

⁴⁴ Durante dicho Consejo, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron unas normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo en las que se preveían las cuatro reuniones ordinarias y también las reuniones extraordinarias por circunstancias excepcionales.

⁴⁵ Vid. el artículo 15.3. del TUE.

⁴⁶ El artículo 15 del TUE establece que el Consejo Europeo se pronunciará por consenso excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Así por ejemplo, el artículo 235.3. del TFUE prevé la mayoría simple para las cuestiones de procedimiento y para la adopción del reglamento interno y el artículo 236 del TFUE prevé la mayoría cualificada para el establecimiento de la lista de formaciones del Consejo distintas al CAG y al CAE.

⁴⁷ Así se establece en el artículo 4 del actual TUE.

vividas en nuestro continente en las últimas décadas han hecho del Consejo Europeo un órgano con poderes cada vez más amplios que ha tomado decisiones de calado tanto en materia de Política exterior como en importantes ámbitos comunitarios, por ejemplo con relación a la política monetaria. En el desarrollo de las tareas apuntadas, y en la misma línea de «informalidad» que reside su funcionamiento, el Consejo Europeo no se somete, como lo hacen las restantes instituciones, a una tipología rígida de actos jurídicos. El resultado de sus reuniones se viene plasmando bajo distintas fórmulas: Conclusiones de la Presidencia, Declaraciones, Orientaciones, Estrategias comunes, Resoluciones, etc., que utiliza según el ámbito en el que se mueva y dependiendo de los fines que persiga.

El Tratado de Lisboa no altera el perfil del Consejo Europeo, que va a seguir siendo un órgano (ahora institución) de orientación e impulso político, pero va a acrecentar sus poderes de decisión⁴⁸. El nuevo TUE se encarga no obstante, de dejar bien claro que estos poderes de decisión no son poderes legislativos⁴⁹. La función legislativa sigue en manos del triángulo constituido por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, y en especial de estos dos últimos. Excluido por tanto el Consejo Europeo de la labor legislativa ordinaria, el Tratado de Lisboa le otorga amplios poderes de decisión en ámbitos de carácter extraordinario o constitucional o, en otras palabras, en relación con cuestiones que afectan al funcionamiento básico del sistema. Para ello, y sin perjuicio de que el Consejo Europeo siga recurriendo a las fórmulas apuntadas que ha venido utilizando hasta ahora, el Tratado de Lisboa prevé bastantes casos en los que el Consejo Europeo deberá pronunciarse mediante una Decisión, acto que, como es sabido, tiene carácter vinculante. Entre estas decisiones podríamos mencionar la que debe adoptar en relación con la composición del Parlamento Europeo⁵⁰, o sobre la lista de formaciones del Consejo distintas del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo de Asuntos Exteriores⁵¹. Por último, paralelamente a su reconocimiento como institución, y

⁴⁸ Como ya señalara SÁENZ DE SANTAMARÍA a propósito del Consejo Europeo en el PTC, «el Consejo Europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la Unión Europea y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo». ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P., «El sistema institucional en la Constitución Europea...» *loc. cit.*, p. 165.

⁴⁹ El artículo 15.1 del nuevo TUE establece sin titubeos que el Consejo Europeo no ejercerá función legislativa alguna.

⁵⁰ Vid. el artículo 14.2.2º párrafo del nuevo TUE.

⁵¹ Vid. el artículo 236 del TFUE.

como contrapeso al aumento de su capacidad decisoria, el Consejo Europeo, que hasta ahora se había mantenido fuera del alcance de todo control jurisdiccional, va a verse ahora sometido a un mayor control por parte del Tribunal de Justicia⁵².

V. LA COMISIÓN (EUROPEA)

Al contrario de lo que señalábamos en relación con el Consejo Europeo, la Comisión ha sido la institución menos favorecida por el Tratado de Lisboa. Aunque sus competencias se mantienen prácticamente inalteradas, la inserción en su seno de la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁵³, junto al nombramiento de un Presidente estable del Consejo Europeo van a provocar una importante merma de su protagonismo en el conjunto del sistema institucional de la Unión Europea⁵⁴.

El Tratado de Lisboa retoma la práctica totalidad de los cambios que aportó en su día el Tratado Constitucional en relación con la Comisión. Estos tienen que ver con su tamaño y composición, con el procedimiento utilizado para la elección de sus miembros y con sus competencias. Antes de abordar estos aspectos haremos una breve referencia a su denominación, pues el artículo 13 del nuevo TUE se refiere a ella como Comisión

⁵² Así, por ejemplo, en relación con el procedimiento de anulación, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros y en relación con el procedimiento de inactividad el Tribunal de Justicia también podrá declarar que el Consejo Europeo se ha abstenido de actuar en violación del Tratado. Vid. los artículos 263 y 264 del TFUE.

⁵³ Esta figura recibía la denominación de «Ministro de Asuntos Exteriores» en el Tratado Constitucional pero en la CIG 2007, dicha denominación se modificó siguiendo la línea de sacrificios semánticos que los Estados que ya habían ratificado el TC se vieron obligados a realizar durante la CIG 2007.

⁵⁴ Así lo pone de manifiesto DOUGAN cuando afirma que: «there's a fear that the European Council President, supported by a permanent secretariat, could create a competing centre of executive power which might undermine the influence of the Commission or, at least, create new inefficiencies by setting the two the two institutions against each other». DOUGAN, M., «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *loc. cit.*, p. 775. De la misma opinión es la profesora MANGAS MARTÍN, para quien «un Consejo Europeo proclamado como institución y con una presidencia estable generará inevitablemente una burocracia mayor compitiendo con la Comisión» Vid. MANGAS MARTÍN, A., «Las instituciones: planteamiento general» en *Comentarios a la Constitución Europea*, *op. cit.*, p. 587.

Europea mientras que su denominación actual es la de Comisión. No parece que este hecho tenga mucha relevancia sobre todo porque salvo la disposición apuntada, el resto del articulado, tanto del nuevo TUE como del TFUE, se siguen refiriendo a ella simplemente como Comisión.

1. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN

Compuesta actualmente por un nacional de cada Estado miembro, la Comisión ve disminuir su tamaño en el nuevo Tratado. En él se establece 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, a menos que el Consejo Europeo decida modificar dicho número por unanimidad⁵⁵. Esta previsión no es del todo nueva pues el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Niza, ya anunciaba una disminución a partir del año 2009 aunque no señalaba en qué términos⁵⁶. Si el Tratado de Lisboa entra en vigor en la fecha prevista, este Protocolo perderá toda su vigencia y la reducción del tamaño de la Comisión se producirá efectivamente, a partir del año 2014. Hasta entonces el tamaño de la Comisión podrá seguir creciendo a razón de un miembro por cada nuevo Estado que se adhiera a la Unión europea.

En cuanto a la composición de la Comisión, el Tratado de Lisboa introduce alguna matización. Sus miembros seguirán siendo nacionales de los Estados miembro, se elegirán en razón de su competencia general y tendrán que ofrecer plenas garantías de independencia, pero a estos requisitos el nuevo TUE añade que deberán ser personas con un compromiso europeo. El añadido resulta superfluo pues no se entiende que un Gobierno proponga a una persona no comprometida con la idea de la integración europea para ocupar un puesto en la Comisión que es, precisamente, la institución que posee un perfil más integracionista. En la composición de la Comisión se incluyen su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente de la Comisión sigue siendo, como hasta ahora, un *primus inter pares*. El Tratado de Lisboa mantiene sus competencias tal y como

⁵⁵ Vid. el artículo 17.5 del TUE.

⁵⁶ Vid. el artículo 4 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea anejo al Tratado de Niza.

habían sido ampliadas por el Tratado de Niza pero las define de una manera más clara⁵⁷. Por su parte, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, heredero del actual Alto Representante de la PESC⁵⁸, se convierte en miembro de la Comisión (será el único de sus vicepresidentes al que no nombrará el Presidente), aunque sin abandonar el Consejo, pues será al mismo tiempo el Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. El Alto Representante estará al frente de la PESC y de la Política Común de Seguridad y Defensa, contribuirá a la elaboración de dichas políticas mediante sus propuestas y las ejecutará como mandatario del Consejo. Además se encargará de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión⁵⁹. No albergamos duda sobre la bondad del objetivo perseguido por el nuevo TUE —coordinar toda la acción exterior de la Unión Europea, incluyendo su Política Exterior de Seguridad y Defensa— pero tal vez el método no sea el más adecuado. Aunque será miembro de la Comisión y concretamente uno de sus vicepresidentes, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una figura con marcados rasgos intergubernamentales y en principio, esto no casa bien en una institución que se caracteriza precisamente por su independencia. Tal vez sea esto lo que se ha perseguido con esta reforma: una Comisión más permeable a los intereses estatales. Además el Alto Representante, pese a ser un miembro más de la Comisión, no será elegido por el mismo procedimiento que los demás comisarios, ni el Presidente tendrá sobre él la misma autoridad que sobre el resto del colegio⁶⁰. Ni si quiera el Parlamento Europeo puede ejercer sobre él el mismo control político que sobre los restantes miembros de la Comi-

⁵⁷ Vid. el artículo 17.6 del TUE que se refiere expresamente a las funciones del Presidente de la Comisión. Estas coinciden con las que actualmente se regulan en el artículo 217 del TCE pero, como decíamos, aparecen definidas de una manera más clara y estructurada. Vid, asimismo, el artículo 248 del TFUE.

⁵⁸ Esta figura se regula actualmente en el artículo 26 del TUE. Forma parte del Consejo donde además detenta el cargo de Secretario General. Su labor consiste en asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y cuando proceda, dirigir el dialogo político con terceros a petición de la Presidencia y en nombre del Consejo.

⁵⁹ Vid. el artículo 18 del TUE.

⁶⁰ Si se lo pide el Presidente, deberá dimitir, como el resto de los comisarios, pero hará falta una decisión por mayoría cualificada en ese sentido por parte del Consejo Europeo. Vid, en este sentido, el artículo 17.6 del TUE.

sión si prosperase una moción de censura⁶¹. Y además será el Presidente de una de las más importantes formaciones del Consejo. Todo ello puede provocar recelos hacia él por parte de sus compañeros y en particular del Presidente, que puede ver amenazado su protagonismo como representante de la Unión en el exterior⁶².

2. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN

El procedimiento para elegir a la Comisión, que originalmente sólo atañía a los Gobiernos de los Estados miembros, ha sufrido una lenta pero imparable evolución hacia un sistema cada vez más democrático y formalista. En él ha ido adquiriendo un mayor protagonismo el Parlamento Europeo, el Consejo ha ido desplazando a la actuación concertada de los Estados miembros y el consenso ha dado paso al sistema típicamente comunitario de la mayoría cualificada. Desde la reforma de Maastricht, el procedimiento se articula en cuatro fases: designación del Presidente, designación de los restantes comisarios, sometimiento colegiado al voto de aprobación del Parlamento Europeo y, por último, nombramiento de todos ellos. En la regulación actual y tras los cambios introducidos en Ámsterdam y Niza, el Consejo (en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno) designa (por mayoría cualificada) al Presidente de la Comisión, debiendo el Parlamento aprobar dicha designación. Posteriormente el Consejo (en su formación ordinaria y por mayoría cualificada) y de común acuerdo con el Presidente designado, designa al resto de comisarios. Todos ellos se someten, en tercer lugar, al voto de aprobación del Parlamento

⁶¹ De conformidad con el artículo 17.8 del nuevo TUE, si se aprueba dicha moción, el Alto Representante deberá dimitir sólo del cargo que ejerce en la Comisión. Dicho de otra manera, de sus funciones comunitarias responde frente al Parlamento pero de sus funciones de Política Exterior y de Seguridad «se debe» únicamente al Consejo Europeo. Sólo él puede nombrarlo y poner fin a su mandato.

⁶² Estos riesgos ya fueron señalados por la profesora Mangas Martín en relación con la figura del Ministro de Asuntos exteriores prevista en el Tratado Constitucional. En su opinión, «este cargo bifronte, además de suponer un factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental, incrustando por primera vez un elemento claramente intergubernamental en el seno de la Comisión, también le disputará autoridad y relieve público al Presidente de la Comisión, además del riesgo de discordancias y recelos en cuanto a la representación exterior de la Unión». Vid. MANGAS MARTÍN, A., «El método comunitario: la reforma institucional de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado Constitucional». *loc. cit.*, p. 12.

Europeo y por último, el colegio es nombrado por el Consejo por mayoría cualificada⁶³.

El Tratado de Lisboa introduce ligeras modificaciones manteniendo el esquema apuntado de cuatro fases. El Parlamento Europeo sigue ganando posiciones y el Consejo Europeo, recién consagrado como institución de la Unión, irrumpe con fuerza en el procedimiento desplazando la eufemística fórmula del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno. En la primera fase, el Consejo Europeo deberá proponer un candidato a Presidente de la Comisión por mayoría cualificada. En el desempeño de esta responsabilidad, el Consejo Europeo deberá tener en cuenta los resultados electorales obtenidos en el Parlamento Europeo, algo que el actual TCE nunca ha previsto expresamente. Por su parte, el Parlamento va a adquirir una mayor relevancia pues deberá elegir al candidato propuesto por el Consejo Europeo. Deberá hacerlo por una mayoría elevada (mayoría de sus miembros, que no de los sufragios expresados), lo que supone la necesidad de un amplio consenso en el seno de la institución con mayor legitimidad democrática. Pero además, si dicho consenso no se logra, el Consejo Europeo tiene que proponer otro nombre en el plazo de un mes y éste será elegido por el mismo procedimiento⁶⁴.

Para la designación de los restantes miembros de la Comisión, la segunda fase, se seguirá utilizando el procedimiento actual. Serán designados por el Consejo (supuestamente por mayoría cualificada⁶⁵), de común acuerdo con el Presidente electo, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros⁶⁶. Sin embargo y como consecuencia de la reducción del tamaño de la Comisión, el nuevo Tratado obliga al Consejo a utilizar un sistema rotatorio estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica de dichos Estados. Este sistema deberá establecerlo el Consejo Europeo por unanimidad de conformidad con los criterios previstos en el artículo 244 del TFUE. Este procedimiento no se utiliza en relación con la elección del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Como hemos señalado, éste va a ser un miembro más de

⁶³ Vid. el artículo 214 del TCE.

⁶⁴ Vid. el artículo 17.7 del nuevo TUE.

⁶⁵ El artículo 17.7, segundo párrafo no dice por qué procedimiento, con lo que cabe deducir que éste será el de la mayoría cualificada, que es, como ya vimos, el utilizado con carácter general, a menos que el tratado disponga otra cosa.

⁶⁶ Vid. el artículo 17.7, segundo párrafo, del nuevo TUE.

la Comisión pero con un perfil *sui generis* y una de sus especialidades se observa precisamente en relación con su designación. Será el Consejo Europeo por mayoría cualificada y no el Consejo, quien deberá proceder a su nombramiento, con la aprobación del Presidente de la Comisión⁶⁷. En cuanto a la tercera fase, el nuevo Tratado no introduce distinciones entre los distintos miembros de la Comisión. Todos ellos, Presidente, demás comisarios y Alto representante, deberán someterse colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y por último, todos ellos deberán también ser nombrados por el Consejo Europeo (ya no por el Consejo), por mayoría cualificada.

3. COMPETENCIAS

El Tratado de Lisboa clarifica considerablemente⁶⁸ las competencias que tradicionalmente vienen siendo ejercidas por la Comisión. Estas se regulan actualmente en el artículo 211 del TCE y pasan a regularse en el artículo 17 del nuevo TUE. Por primera vez el nuevo TUE se refiere a esta institución como promotora del interés general de la Unión y confirma su papel como generadora de actos legislativos⁶⁹ en la Unión Europea. La Comisión sigue siendo la principal titular de la iniciativa normativa, pero si el Consejo le pide que presente una propuesta, la Comisión puede verse sometida, como ya vimos, a un mayor control por parte de aquél en caso de no seguir sus indicaciones⁷⁰. Además, sin quitarle el protagonismo a la Comisión en esta materia, el Tratado de Lisboa prevé, como también lo hiciera el TC, la posibilidad de que 1.000.000 de personas pertenecientes a varios Estados miembros soliciten a la Comisión la presentación de una propuesta normativa. Sin embargo, y a diferencia de lo que hemos visto en relación con el Consejo, el Tratado no prevé consecuencias si la Comisión hace caso omiso de dicha iniciativa popular. Además el nuevo TUE se refiere por primera vez de manera expresa a las iniciativas que deberá

⁶⁷ Vid. el artículo 18.1 del nuevo TUE.

⁶⁸ Las competencias de la Comisión se regulan en el artículo 17 del nuevo TUE.

⁶⁹ El artículo 289 del TFUE llama actos legislativos a los actos jurídicos que se adoptan mediante procedimiento legislativo. Este procedimiento legislativo puede ser ordinario (para adoptar reglamentos, directivas y decisiones conjuntamente por el PE y el Consejo a propuesta de la Comisión) o especial (para los mismos actos adoptados por el PE con participación del Consejo o por el Consejo con participación del PE).

⁷⁰ Como ya pusimos de manifiesto supra, si la Comisión no presenta propuesta alguna, deberá comunicar las razones al Consejo. Así se establece en el artículo 241 del TFUE.

adoptar la Comisión sobre la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

También se confirma su papel de guardiana de los tratados y del derecho comunitario en general, pero además el nuevo TUE señala expresamente que supervisará la aplicación del derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este sentido el nuevo Tratado otorga a la Comisión mayores poderes para solicitar al órgano jurisdiccional la imposición de una sanción respecto a los Estados miembros que incumplan el Derecho comunitario, concretamente por no informar sobre las medidas adoptadas por los Estados para transponer una directiva⁷¹. La Comisión seguirá gozando también de un poder de decisión propio aunque el nuevo TUE no lo menciona expresamente⁷², y mantiene asimismo sus funciones ejecutivas⁷³. Por último, en materia de relaciones exteriores, y salvo en materia de PESC, la Comisión asumirá la representación exterior de la Unión. Esta competencia no es nueva pero el nuevo TUE la proclama con carácter general clarificándola respecto a la regulación actual⁷⁴.

VI. CONCLUSIONES

El alcance de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en el funcionamiento del Consejo, del Consejo Europeo y de la Comisión (Europea) va a depender de la regulación que tomemos como punto de partida. Si partimos de la regulación actual de estas instituciones, tal como quedó fijada en la reforma de Niza, podemos decir que los cambios introducidos son notables y alguno de ellos de profundo calado. Si por el con-

⁷¹ Vid. el artículo 260 del TFUE. En este caso, la Comisión puede pedir al TJUE que imponga al Estado una sanción (suma a tanto alzado o multa coercitiva), sin tener que esperar a incoar un segundo procedimiento contra él por inejecución de una sentencia previa de incumplimiento.

⁷² El artículo 17.1 del TUE se limita a señalar que la Comisión «ejecutará el presupuesto y gestionará los programas».

⁷³ El artículo 17.1 del nuevo TUE señala que la Comisión «ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados». Asimismo, el artículo 290.1 del TFUE señala que «un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo».

⁷⁴ Actualmente esta competencia no se recoge en el artículo 211 del TCE, junto a las restantes competencias de la Comisión, sino en el artículo 302, en la sexta parte del TCE sobre las disposiciones generales y finales. Dicho artículo se refiere al mantenimiento de todo tipo de relaciones adecuadas con los órganos de Naciones Unidas y con las demás Organizaciones Internacionales.

trario tomamos como punto de referencia el fallido Tratado Constitucional, más que reformas en sentido estricto podríamos decir que el Tratado de Lisboa ha introducido leves modificaciones en el funcionamiento de las instituciones mencionadas. Además, y al menos en lo que respecta al Consejo y a la Comisión (Europea), dichas modificaciones no se harían efectivas de manera inmediata con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sino que su materialización se llevará a cabo a medio plazo. Tal es el caso en relación con el nuevo sistema de la mayoría cualificada en el Consejo, que se aplicará con un retraso articulado en dos etapas (una primera etapa entre enero de 2009 y noviembre de 2014, y una segunda entre esta última fecha y el 31 de marzo de 2017), o en relación con la disminución del tamaño de la Comisión que sólo a partir del año 2014 pasará de tener un nacional por cada Estado miembro a contar con un número de miembros correspondiente a los dos tercios de los Estados miembros.

De este modo podemos decir que el Tratado de Lisboa ha pospuesto temporalmente, por un período de cinco años, las previsiones que en ambos aspectos había introducido el *non nato* Tratado Constitucional. Además, y en relación con el nuevo sistema de mayoría cualificada se ha alcanzado, por exigencias de la Delegación polaca, un doble acuerdo, en unos términos que recuerdan al compromiso de Ioannina, cuya finalidad es ralentizar la aplicación del sistema previsto en Lisboa.

El Tratado de Lisboa no altera la naturaleza jurídica de las instituciones analizadas que siguen representando, en el caso de la Comisión, el interés general, y en el caso del Consejo y del Consejo Europeo, los intereses estatales. Sin embargo, la irrupción del Consejo Europeo en el marco institucional reforzando el papel de los Estados puede producir alguna disfunción en el sistema de frenos y contrapesos en el que esta basado el equilibrio institucional. Por lo demás, las reformas nos parecen positivas y en principio parece que pueden redundar en una clarificación y mejor funcionamiento del sistema. Todo ello siempre que entre los tres polos de poder que ahora se crean y que están representados por el Presidente de la Comisión, el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, no surjan fricciones y conflictos de competencias importantes, algo que dependerá del buen entendimiento personal —que no institucional—, entre ellos y que sólo podremos ver cuando todas estas figuras comiencen a trabajar a la vez⁷⁵.

⁷⁵ Las tensiones que podían generarse entre estas tres figuras ya fueron puestas de manifiesto por la doctrina en relación al proyecto de Tratado Constitucional y siguen sien-

En el deseable caso de que entren en vigor, las modificaciones analizadas van a constituir el marco de referencia para los próximos años, un marco de referencia estable y duradero, pues tal y como señalaron los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de diciembre de 2007, no se esperan cambios institucionales en un futuro próximo y la Unión deberá centrarse en los desafíos concretos que tiene ante sí, entre ellos la globalización y el cambio climático. En este sentido, el Grupo de Reflexión cuya composición se está decidiendo actualmente⁷⁶ no va a tratar aspectos institucionales por expreso mandato del Consejo Europeo⁷⁷.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REGULACION DEL CONSEJO, EL CONSEJO EUROPEO Y LA COMISIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA

RESUMEN: El trabajo analiza las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en el sistema institucional de la Unión Europea, en particular en el seno del Consejo, del Consejo Europeo y de la Comisión Europea. El nuevo Tratado retoma en este ámbito la práctica totalidad de las reformas introducidas por el fallido Tratado Constitucional y en este sentido, supone la plasmación formal de las reformas concebidas en la Convención sobre el futuro de Europa y en la Conferencia Intergubernamental de 2004. El Tratado de Lisboa no ha alterado la naturaleza jurídica de estos órganos que siguen representando, en el caso de la Comisión, el interés general, y en el caso del Consejo y del Consejo Europeo, los intereses estatales. Sin embargo, la inclusión del Consejo Europeo entre las Instituciones de la Unión y la asunción de nuevas competencias por su parte, se traduce en un refuerzo considerable del papel de los Estados miembros. Esto podría producir alguna disfunción en relación con el principio del equilibrio institucional, una de las

do plenamente aplicables en relación con el Tratado de Lisboa. Vid. entre otros, MATTERA, A., «Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: La composition de la Comisión. La Convention touche au coeur du projet européen», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2003/1, pp. 5-12; o KOKOTT, J. y RÜTH, A., «The European Convention and its draft Treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?», *Common Market Law Review*, (40) 2003, pp. 1315 y ss, en p. 1337.

⁷⁶ Como señalábamos en la nota a pie de página nº 1 de este trabajo, se trata de un Grupo presidido por Felipe González y asistido por dos vicepresidentes (la ex Presidenta de Letonia, Vaira Vike-Freiberga y el ex presidente de Nokia, Jorman Olille) que estará formado por un máximo de nueve miembros seleccionados en toda la Unión en función de sus méritos. El Consejo Europeo ha invitado a su presidente y vicepresidentes a presentar una lista de posibles candidatos que será examinada por el Consejo Europeo durante la presidencia francesa, en el segundo semestre de 2008.

⁷⁷ Vid. las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Bruselas, 14 de diciembre de 2007, puntos 6 a 11.

claves del éxito que ha cosechado el modelo institucional comunitario desde su fundación en los años cincuenta. Las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa son positivas y redundarán en una clarificación y mejor funcionamiento del sistema. Todo ello siempre que entre los tres polos de poder que ahora se crean y que están representados por el Presidente de la Comisión, el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, no surjan fricciones y conflictos de competencias importantes, algo que dependerá de las sinergias que se creen entre ellas cuando comiencen a trabajar a la vez.

PALABRAS CLAVE: Tratado de Lisboa – Reforma institucional – Consejo – Consejo Europeo – Comisión Europea – Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

SOME REMARKS ON THE REGULATION OF THE COUNCIL, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COMMISSION IN THE TREATY OF LISBON

SUMMARY: This study analyses the main changes introduced by the Treaty of Lisbon into the European Union's institutional system, particularly within the Council, the European Council and the Commission. Once again, the new Treaty takes up almost all the reforms in this field introduced by the unsuccessful Constitutional Treaty. Thus, this is to be understood as the formal expression of the reforms conceived in the Convention on the future of Europe, and which were outlined in the 2004 Intergovernmental Conference. The new Treaty has not altered the legal nature of the above-mentioned institutions. The Commission still represents the general interest, while the Council and the European Council represent the interest of States. However, the inclusion of the European Council as a Union institution, and the new areas of competence it has taken on, entail a significant strengthening of the role of Member States. This fact may bring about some dysfunctions in the traditional balance between institutions, which is one of the keys of the success obtained by the institutional model since its creation in the fifties. The institutional reforms introduced by the Treaty of Lisbon are positive, and will help clarify the system and make it work better. All this, however, provided that no frictions or conflicts on areas of competence arise between the three poles of power now created (and represented by the President of the Commission, the President of the European Council and the EU High Representative for Foreign and Security Policy), which will depend on good vibrations between them when they start to work at the same time.

KEY WORDS: Treaty of Lisbon-European Union's institutional system- Commission-Council-European Council- EU High Representative for Foreign and Security Policy.

QUELQUES REMARQUES À PROPOS DU CONSEIL, DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL EUROPÉEN DANS LE TRAITÉ DE LISBONNE

RÉSUMÉ: Ce travail analyse les changements majeurs que le Traité de Lisbonne apporte dans le système institutionnel de l'Union Européenne, en particulier au sein du Con-

seil, du Conseil Européen et de la Commission Européenne. Le nouveau Traité reprend la presque totalité des réformes introduites par le Traité Constitutionnel non abouti. À cet égard, le nouveau Traité constitue la représentation formelle des réformes lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe et ébauchées lors de la Conférence Intergouvernementale de 2004. Le nouveau Traité n'a pas modifié la nature juridique de ces organismes, lesquelles continuent à représenter l'intérêt général, dans le cas de la Commission, et les intérêts étatiques dans le cas du Conseil et du Conseil Européen. Or, l'inclusion du Conseil Européen parmi les Institutions de l'Union et l'assomption des nouvelles compétences entraîne un renfort non négligeable du rôle des États Membres. Ceci pourrait comporter le dysfonctionnement de l'équilibre institutionnel traditionnel, qui constitue l'une des clés du succès connu par le modèle institutionnel depuis sa fondation dans les années cinquante. Les réformes institutionnelles introduites par le Traité de Lisbonne sont positives et contribueront à un éclaircissement et un meilleur fonctionnement du système. Ceci étant vrai pourvu qu'il n'existe pas de différends et de conflits de compétences entre les trois instances de pouvoir qui vont être désormais créées et qui seront représentées par le Président de la Commission, le Président du Conseil Européen et le Haut Représentant de l'Union Européenne pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité. Ceci dépendra en grande mesure de la bonne entente entre ces trois instances lorsqu'elles commenceront à travailler à la fois.

MOTS CLÉS: Traité de Lisbonne – Réforme institutionnel – Conseil – Conseil Européen – Commission Européenne – Haut Représentant de l'Union Européenne pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité.