

LA REVISIÓN DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

THE EU FOUNDING TREATIES PROCEDURE REVIEW

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN PREVISTOS EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS: 1. Los Tratados de París (1952) y Roma (1957). 2. El Tratado de la Unión Europea (1992). 3. El Tratado de Amsterdam (1997). 4. El fallido Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa (2007). II. SU PUESTA EN PRÁCTICA: 1. Los trabajos preparatorios: 1.1. Los informes. 1.2. El Grupo de Reflexión. 1.3. La Convención. 2. Las Conferencias Intergubernamentales. 3. Los procesos de ratificación. UNA CONCLUSIÓN FINAL.

INTRODUCCIÓN

Hace ya muchos años que el gran jurista que fue Paul REUTER –además de «padre» del Derecho comunitario europeo– puso de relieve las características especiales que presentaban los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, ya que creaban unas instituciones, sobre todo la primera de ellas, la CECA, que se encontraban a medio camino entre la Organización internacional y el Estado federal¹. Esas características especiales dieron lugar a interesantes problemas jurídicos que hubo que ir resolviendo en los primeros años de su funcionamiento. Entre ellos, alguno relativo al procedimiento de revisión de dichos Tratados constitutivos. Con posterioridad, los problemas que se han planteado en esta materia han tenido más bien carácter político como iremos viendo a continuación.

¹ Vid. REUTER, P., *Organisations Européennes*, Thémis, Presses Universitaires de France, París 1965, pp. 173 y ss.

La revisión de un tratado internacional es el procedimiento mediante el cual se modifica su contenido con la finalidad, por lo general, de adaptarlo a las nuevas circunstancias que el paso del tiempo trae consigo. Se intenta evitar con ello que los tratados se hagan inaplicables cuando ya no responden a esas nuevas circunstancias. Así lo entendió la Sociedad de Naciones cuando estableció en el artículo 19 de su Pacto constitutivo que la Asamblea podría invitar a los miembros de la organización a que procedieran a «un nuevo examen» de los tratados que hubieran dejado de ser aplicables. De tal manera que si todo tratado sufre normalmente el desgaste del tiempo y requiere ser reformado, con mayor motivo los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que daban comienzo a un proceso progresivo de integración que, por su propia naturaleza, tenía que ir evolucionando hasta lograr como meta final la creación de una Europa federal.

A día de hoy, el término revisión carece de un contenido estrictamente jurídico si tenemos en cuenta que el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 no lo utiliza sino que lo ha sustituido por los de enmienda y modificación de tratados internacionales. En el primer caso, se trata de un revisión en la que todos los Estados que son parte en el tratado tienen derecho a participar, mientras que, en el segundo, la revisión atañe únicamente a algunos de los Estados y sólo en sus relaciones recíprocas; sin afectar, por lo tanto, a los restantes Estados parte. Se podría considerar, no obstante, que la enmienda que reglamenta el Convenio de Viena es más bien una revisión parcial de un tratado mientras que la revisión completa del mismo –su sustitución por un nuevo tratado– encajaría en las disposiciones del citado Convenio en materia de sucesión entre tratados introducidas en el artículo 30 del citado Convenio².

La incorporación a los tratados internacionales de cláusulas relativas a la enmienda o revisión de su contenido constituye una práctica relativamente reciente y es precisamente en los convenios multilaterales concluidos con la finalidad de crear una organización internacional donde más se ha utilizado, al menos inicialmente³. Los tratados de París y Roma creadores de las Comunidades Europeas no constituyen una excepción y en ellos encontramos preceptos relativos a su revisión cuyo contenido, como iremos viendo, ha ido siendo modificado con el paso de los años pero que, en lo sustantivo, se mantiene fiel al procedimiento clásico de revisión de los tratados propio del Derecho internacional en el que los Estados son los actores fundamentales e imprescindibles. Sin embargo, mientras el Derecho internacional permite la enmienda de los tratados por mayoría de sus Estados parte, los miembros de las comunidades europeas, sin duda a causa de la importancia de las parcelas de soberanía que depositaban en manos de las organizaciones que creaban, establecieron la exigencia de la unanimidad que, en materia de revisión, sigue vigente hoy en día en el seno de la Unión Europea. Esa es la razón que impidió la entrada en vigor del tratado que hubiera debido crear la Comunidad Europea de Defensa en 1952 y de que tampoco entrara en vigor el Tratado constitucional firmado en 2004.

² Vid. REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional Público 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid 1987, pp. 410 y ss.

³ Vid. ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, Tomo I, Sirey, Paris 1970, p. 232.

El actual derecho originario de la Unión Europea es el resultado de una serie de revisiones que a lo largo de más de medio siglo han ido sufriendo los Tratados concluidos en París y Roma en los años cincuenta del pasado siglo⁴. Una evolución que se ha ido produciendo pausadamente, en la que, de acuerdo con las expectativas del Plan Schuman, cada paso adelante ha ido forzando el paso siguiente y en la que también han influido acontecimientos exteriores a la Europa comunitaria que la han hecho necesaria.

Así fue como la adopción del Acta Única Europea en marzo de 1957 vino exigida, del mismo modo que ha sucedido en posteriores revisiones, tanto por la propia evolución de las Comunidades como por el hecho de que en los años inmediatamente anteriores se hubieran producido ciertos acontecimientos internacionales ante los cuales las Comunidades habían encontrado dificultades para reaccionar adecuadamente. Podemos citar entre estos la adopción del Acta final de Helsinki, la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética o la aparición en Polonia del sindicato «Solidaridad», primera llamada de atención sobre lo que, a partir de ahí, iría sucediendo en la Europa del Este. De forma muy parecida, la reforma que supuso la adopción del Tratado de la Unión Europea en febrero de 1992 estuvo propiciada tanto por la necesidad de dar continuidad a lo acordado en el Acta Única Europea y, por consiguiente, de proseguir la construcción europea, especialmente en lo relativo a la terminación del mercado interior y a la unión económica y monetaria, como por el desencadenamiento, a partir de la caída del «Muro de Berlín» en noviembre de 1989 y la consiguiente unificación de Alemania, de sucesos de gran calado en el ámbito internacional ante los cuales la Europa comunitaria se encontró sin medios suficientes para actuar en consecuencia.

Las posteriores revisiones de los Tratados, por ser más recientes, son más conocidas y por ese motivo no incidiremos demasiado en ellas. Recordemos, no obstante, que el Tratado de la Unión Europea anunció la revisión de Amsterdam y que el acuerdo que allí se alcanzó en octubre de 1997 previó en el Protocolo n° 7 sobre las Instituciones una nueva Conferencia de revisión antes de que llegaran a ser veinte los miembros de la Unión. En consecuencia, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 convocó la CIG de 2000 que llevaría al Tratado de Niza –sin que se hubiera producido esa reforma global que aconsejaban los trabajos preparatorios– y el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, la CIG de 2004. Entre ambas Conferencias, la Declaración n° 23 que acompañó al Tratado de Niza se refería a la necesidad de suscitar un amplio y profundo debate sobre el futuro desarrollo de la Unión en el que participaran todas las partes interesadas y no solo una Conferencia

⁴ El derecho originario está formado, como se sabe, por los Tratados constitutivos propiamente dichos, que serían los de París y Roma, y por los tratados que, con posterioridad, los han ido modificando, incluidos los Tratados de adhesión de nuevos miembros. Se puede distinguir entre los que han introducido modificaciones parciales y los que, por el contrario, han llevado a cabo enmiendas más importantes, como es el caso del Acta Única Europea (1986), y de los Tratados de Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Niza (2001) y Lisboa (2007). *Vid.* LINDE PANIAGUA, E., «El sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», en E. LINDE PANIAGUA, M. BACIGALUPO SAGESSE Y J. A. FUENTE-TAJA PASTOR, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 5ª Ed., Colex, Madrid 2012, pp. 319 y ss.

intergubernamental. Esto es lo que se hizo en el marco de la Convención convocada al efecto y los resultados de la misma constituyeron la base de negociación de la CIG de 2004 que redactó el Tratado constitucional que no salió adelante. La de 2007, autora del Tratado de Reforma adoptado en Lisboa, volvió, como se ha dicho, al «método tradicional» de revisión⁵.

I. LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN PREVISTOS EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

1. Los Tratados de París y Roma

El procedimiento normal de revisión se encontraba originariamente regulado, en términos muy semejantes, en los artículos 96 CECA⁶, 236 CEE y 204 CEEA⁷. La iniciativa correspondía indistintamente tanto a los Estados miembros como a la Alta Autoridad en el caso de la CECA o a la Comisión en el caso de la CEE y de la CEEA. Si el Consejo estaba de acuerdo convocaba una conferencia de representantes de los Estados miembros que, por unanimidad, se encargaba de llevar a cabo la revisión. Ésta entraría en vigor una vez que todos los Estados miembros hubieran procedido a su ratificación de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Se trataba en ambos casos de un procedimiento de revisión institucionalizado puesto que contemplaba la intervención de las Instituciones. Sin embargo, a pesar de sus semejanzas, entre el mecanismo previsto en el Tratado CECA y el estable-

⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, C. *et al.*, *La Unión Europea y su Derecho*, Ed. Trotta, Madrid 2012, p. 40.

⁶ Art. 96 CECA:

«Transcurrido el periodo transitorio, el Gobierno de cada Estado miembro y la Alta Autoridad podrán proponer enmiendas al presente Tratado. Esta propuesta será sometida al Consejo. Si éste emitiera, por mayoría de dos tercios, un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros ésta será convocada inmediatamente por el presidente del Consejo, a fin de adoptar, de común acuerdo, enmiendas que deban introducirse en las disposiciones del Tratado.

Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (Texto no oficial facilitado por la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas en junio de 1983).

⁷ Arts. 236 CEE y 204 CEEA:

«El Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión podrá someter el Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado.

Si el Consejo, después de haber consultado a la Asamblea y, en su caso, a la Comisión emitiera un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse en el presente Tratado.

Las enmiendas entrarán en vigor tras haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (Texto no oficial facilitado por la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas en junio de 1983).

cido en los Tratados CEE y CEEA había alguna diferencia. Los Tratados de Roma exigían la consulta a la Asamblea antes de que el Consejo deliberara, cosa que no sucedía en el de París. También establecían, a diferencia de este último, la Consulta «en su caso» a la Comisión. La expresión «en su caso» se refería al supuesto de que no fuera la Comisión la que hubiera propuesto la revisión. Por lo demás, el contenido de los tres artículos examinados era coincidente aunque pudiera no parecerlo con respecto a lo establecido con relación a la convocatoria de la Conferencia de representantes. En efecto, en el Tratado CECA se exigía una mayoría de dos tercios del Consejo para convocarla mientras que en los Tratados CEE y CEEA no se decía nada al respecto. Eso significaba que eran aplicables, respectivamente, los artículos 148.1 y 118.1 en los que se establecía que, salvo disposición contraria, el Consejo adoptaría sus decisiones por mayoría de sus miembros, lo que daba como resultado que tanto el Tratado de París como los de Roma exigían el voto favorable de cuatro de los seis Estados miembros.

Junto al procedimiento ordinario de revisión, los Tratados constitutivos contenían disposiciones que preveían otras fórmulas de revisión en las que los órganos comunitarios desempeñaban un papel más importante o, incluso, eran los únicos que intervenían en la revisión cuando se trataba de cuestiones técnicas o de «dignidad jurídica inferior»⁸. Al primer supuesto corresponden los artículos 21.3 TCECA, 138.3 TCEE y 103.3 TCEEA relativos a la elección de los miembros de la Asamblea por sufragio universal directo. La Asamblea debía elaborar un proyecto y el Consejo, por unanimidad, establecería los términos en los que habría de llevarse a cabo. Su aplicación sería sometida por parte de cada Estado a su procedimiento constitucional de ratificación. Es también el caso de los artículos 201 TCEE y 173 TCEEA que preveían la posibilidad de sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios. En este caso, la Comisión presentaba propuestas al Consejo y éste, tras consultar a la Asamblea, podía, por unanimidad, adoptar las disposiciones pertinentes cuya aplicación tendría que superar los procedimientos constitucionales. La especificidad de ambos supuestos consistía, en definitiva, en que se excluía la Conferencia de los representantes de los Gobiernos.

El único procedimiento de revisión que no preveía la participación de los Estados era el establecido por el tercer párrafo del artículo 95 del TCECA, al que se le denominó «la pequeña revisión»⁹. Aunque en unas condiciones muy estrictas, la Alta Autoridad, en razón de dificultades imprevistas o de un cambio de circunstancias, podía modificar sus competencias de acuerdo con el Consejo, con el dictamen favorable del Tribunal de Justicia y tras la aprobación de la Asamblea por mayoría de tres cuartos de los votos emitidos y de dos tercios de sus miembros. Procedimiento duro que, efectivamente, obviaba a los Estados pero que, por su dureza, tuvo una muy escasa aplicación.

⁸ REUTER, P., *loc. cit.*, p. 175.

⁹ Procedimientos semejantes a la «pequeña revisión CECA» aparecían también previstos en los artículos 8, 14, 33, 38, 157, 165, 166, 177 y 201 TCEE y 76, 85, 90, 126, 137, 138, 150 y 172 TCEEA.

Las disposiciones de los Tratados de París y Roma en materia de revisión llevaron a algunos «padres» de la Europa comunitaria a afirmar que la prevista participación de las Instituciones suponía el establecimiento de un mecanismo federal que se alejaba de los procedimientos propios del Derecho Internacional¹⁰. La realidad, no obstante, era que los Estados disponían siempre de la última palabra y un solo Estado podía impedir cualquier cambio. Si, además, se considera que el Consejo –a pesar de tener una personalidad jurídica diferente a la de sus miembros– lo componen los Estados, queda claro que la llave de cualquier revisión está en manos de éstos. Con todo, en los primeros años de funcionamiento de la Comunidad se planteó el problema de si era posible que los Estados, de mutuo acuerdo, pudieran revisar los Tratados sin respetar el procedimiento de revisión en ellos previsto. La cuestión consistía en determinar si el procedimiento general del Derecho internacional permanecía siempre vigente o si éste había sido sustituido por los preceptos comunitarios¹¹. El problema fue resuelto por el Tribunal de Justicia en la sentencia pronunciada en 1976 en el asunto *Defrenne*, a la que han seguido otras posteriores en el mismo sentido¹².

2. El Tratado de la Unión Europea (1992)

El mecanismo de revisión introducido en los Tratados constitutivos no fue modificado por el Acta Única Europea en 1986. Sí lo fue, por el contrario, por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992¹³, si bien en lo fundamental las condiciones siguieron siendo las mismas. Su principal interés radicó en el hecho

¹⁰ Entre otros, *vid.* TEITGEN, P. H., *Droit Institutionnel Communautaire*, Les Cours de Droit, Paris 1977, p. 145.

¹¹ En realidad, tanto el Convenio de 27 de octubre de 1956, que modificaba el TCECA como consecuencia de la solución del problema del Sarre, como el Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre unificación de la Asamblea y del Tribunal de Justicia, fueron adoptados sin respetar el procedimiento previsto en el art. 96 TCECA. *Vid.* LAMBERS, H. J., «Les clauses de révision des traités instituant les Communautés Européennes», *Annuaire Français de Droit International* 1961, pp. 593 y ss.; DELIÈGE SEQUARIS, M., «Révision des traités européens en dehors des procédures prévues», *Cahiers de Droit Européen* 1980, pp. 539 y ss. y LOUIS, J. V., «Quelques considérations sur la révision des traités instituant les Communautés», *Cahiers de Droit Européen* 1980, pp. 553 y ss.

¹² *Vid.* PETIT, Y., «Commentaire de l'article N», en CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R., y SIMON, D., *Traité de l'Union Européenne. Commentaire article par article*, Economica, Paris 1995, pp. 875 y ss., y MENGOZZI, P., *Derecho comunitario y de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2000, pp. 138 y ss.

¹³ Art. N del Tratado de Maastricht:

«1. El Gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo.

de que derogaba los procedimientos ordinarios establecidos en los artículos de los Tratados constitutivos que más arriba hemos examinado, sustituyéndolos por un procedimiento único. De forma que la iniciativa seguía correspondiendo a los Estados miembros o a la Comisión; el Consejo, por su parte, tras consultar al Parlamento y, en su caso, a la Comisión, emitía un dictamen y, si éste era favorable, llevaba a que su presidente convocara una Conferencia de Estados miembros que debería, por unanimidad, establecer las enmiendas que para entrar en vigor tendrían, finalmente, que ser ratificadas por los Estados miembros de acuerdo con los procedimientos establecidos en sus respectivas constituciones. No obstante, constituyó una novedad con relación al artículo 236 del TCEE la introducción de la necesidad de que el Consejo consultara al Banco Central Europeo antes de dictaminar a favor de la reunión de una conferencia en el caso de que la revisión propuesta afectara al «ámbito monetario». Y también el hecho de que ya se previera para 1996 la siguiente revisión. En definitiva, se mantuvieron para la revisión las tres fases de siempre, calificadas cada una de ellas como comunitaria, diplomática y nacional¹⁴. Comunitaria, por la intervención de las Instituciones; diplomática, por la Conferencia intergubernamental, y nacional, por la necesidad de que todos los Estados miembros ratifiquen lo acordado según los procedimientos nacionales previstos en sus respectivas constituciones.

El Tratado de Maastricht mantuvo procedimientos especiales de revisión a los que ya nos hemos referido e introdujo alguno nuevo¹⁵. Es el caso del previsto en el artículo 8 E del Tratado de la Comunidad Europea en el que se contemplaba la posibilidad de que el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, pudiera adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la Segunda Parte del Tratado –Ciudadanía Europea, arts. 8 a 8 E– y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales. Se obviaba, pues, la Conferencia intergubernamental aunque se requería la aceptación unánime de los Estados.

3. El Tratado de Amsterdam (1997)

Por lo que se refiere a la reforma de Amsterdam, ésta introdujo una nueva numeración de las disposiciones de los tratados, suprimió las caducadas y clarificó

Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

2. En 1966 se convocará una Conferencia de los representantes permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

¹⁴ Vid. MARTÍNEZ CUADRADO, M., «La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión», en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid 1998, vol. I, p. 63.

¹⁵ Un examen detallado de los diferentes procedimientos especiales de revisión previstos en el Tratado de Maastricht en MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª ed., Ed. Trivium, Madrid 1997, pp. 459 y ss.

las menos comprensibles. Desde esta perspectiva, el artículo N de Maastricht solo resultó afectado por el cambio de número al convertirse en artículo 48 del TUE. Desapareció, no obstante, el segundo apartado del artículo N que preveía la convocatoria de una nueva Conferencia en 1996. El procedimiento ordinario de revisión de los Tratados se mantuvo por consiguiente igual que se estableció en Maastricht y, en definitiva, prácticamente igual que en los Tratados de Roma; no prosperaron los intentos de limitar la exigencia de la unanimidad¹⁶.

En cuanto a los procedimientos especiales, éstos aparecen, como siempre, en distintas disposiciones que pueden clasificarse en dos categorías: Las que incorporan un mecanismo de revisión estrictamente comunitario y las que establecen una fórmula mixta con una mayor intervención de las Instituciones que en el procedimiento ordinario pero con la necesidad de que todos los Estados asuman la revisión de acuerdo con sus respectivas constituciones. Al primer grupo pertenecen, entre otros, los artículos 104.14 y 107.5 TCE relativos, respectivamente, a la sustitución del Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo y a la modificación del Protocolo que contiene los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En el segundo grupo se encuentran algunas disposiciones entre las que destacan las relativas a ciudadanía (art. 22 TCE), a las elecciones al Parlamento Europeo de acuerdo con un procedimiento uniforme (art. 190.4 TCE) o al sistema de recursos propios (art. 269 TCE). Hay que señalar también las previstas en los artículos 17.1 TUE, en el marco de la PESG, y 41 TUE, dentro de la CPJP¹⁷.

4. El fallido Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa (2007)

El Tratado de Niza adoptado en febrero de 2001 no cambió la reglamentación que en materia de revisión recogía el de Amsterdam. El de Lisboa, por el contrario, sí lo ha hecho. El artículo 48 del TUE de Lisboa es nuevo en el sentido de que modifica, desde luego formalmente, las disposiciones hasta ese momento vigentes, reagrupando el procedimiento ordinario y los que denomina procedimientos simplificados. En lo sustantivo, su contenido es, realmente, el que ya se había introducido en los artículos IV-443 a IV-445 del fenecido Tratado constitucional y si por algo se caracteriza es, como veremos a continuación, por incorporar nueva parafernalia comunitaria para mantener o incluso ampliar el control de los Estados.

En efecto, el procedimiento de revisión ordinario permite como siempre a los Estados miembros y a la Comisión presentar al Consejo proyectos de revisión aunque, por fin, también se le permite hacerlo al Parlamento Europeo. Una vez presentado el proyecto, el Consejo lo remite al Consejo Europeo y lo notifica a los Parlamentos nacionales. Si el Consejo Europeo, tras consultar al Parlamento Europeo y a la Comisión –y también al Banco Central Europeo si la propuesta afecta al

¹⁶ Vid. MARTÍNEZ CUADRADO, M., *loc. cit.* p. 63.

¹⁷ Vid. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., McGraw-Hill, Madrid 1999, p. 178.

ámbito monetario— emite por mayoría simple un dictamen favorable a la revisión, su Presidente convocará una Convención que examinará la propuesta y adoptará, por consenso, una recomendación que dirigirá a una Conferencia intergubernamental que habrá de convocar el Presidente del Consejo y que, sólo de común acuerdo, es decir, por unanimidad, podrá llevar a cabo la revisión. Una vez adoptada ésta, solo entrará en vigor cuando haya sido ratificada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales¹⁸.

Las novedades más relevantes que introduce el artículo 48 del TUE de Lisboa radican en que, en la fase de preparación, el Parlamento Europeo puede hacer propuestas; en que el Consejo Europeo asume unas competencias que hasta ahora correspondían al Consejo y en que aparece una Convención —cuya composición detalla el apartado 3 del citado artículo— que examina la propuesta y emite una recomendación dirigida a la Conferencia intergubernamental. A partir de ahí ninguna novedad puesto que en la fase diplomática del procedimiento de revisión la CIG actúa por unanimidad y en la fase nacional es necesario que todos los Estados ratifiquen lo que acuerde la CIG para que pueda entrar en vigor. Hay que añadir que la Convención puede ser obviada, por mayoría simple del Consejo Europeo con la aprobación del Parlamento Europeo, cuando la importancia de las modificaciones propuestas no la justifique. Un proceso, en definitiva, más complejo que el hasta ahora existente en el que, sin embargo, es suficiente, como siempre había sucedido, que un solo Estado se oponga para que lo acordado en la CIG no llegue a entrar en vigor. Lo cual no obsta para que lo que tiene de novedoso haya sido valorado muy positivamente¹⁹.

También es novedad lo establecido en el apartado 5 del artículo que comentamos, si bien, a primera vista, carece de consecuencias: Si, pasados dos años desde la firma de un tratado modificativo, las cuatro quintas partes de Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados no lo han hecho, el Consejo Europeo «examinará la cuestión»²⁰. ¿Y?

Señalemos, finalmente, la introducción en el apartado 2 del artículo 48 de una puntualización muy significativa que no aparecía en el texto del fallido Tratado constitucional pero que no debe sorprender si se recuerda el «espíritu» de la Declaración de Berlín de marzo de 2007 que abrió el camino al Tratado de Lisboa: Las propuestas de revisión podrán tener por finalidad no solo el aumento de las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados sino también su reducción.

Los procedimientos simplificados recogidos en los apartados 6 y 7 del precepto que comentamos inciden en ámbitos muy concretos y responden a dos fórmulas²¹.

¹⁸ Un detallado análisis del sistema de reforma de los Tratados prevista en el de Lisboa en LINDE PANIAGUA, E., «El sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», *loc. cit.*, pp. 331 y ss.

¹⁹ *Vid.*, entre otros, ALDECOA LUZARRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, M. Pons, Madrid 2010, pp. 249 y ss.

²⁰ Una previsión semejante se había introducido en la Declaración nº 29 anexa al Tratado constitucional.

²¹ El procedimiento de revisión simplificada establecido en el apartado 6 del artículo 48 ya ha servido para modificar el art. 136 TFUE. *Vid.* Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011

Una es mixta, puesto que en ella participan tanto las Instituciones como los Estados miembros. La propuesta puede partir, como en el procedimiento ordinario, tanto de los Estados como de la Comisión o del Parlamento Europeo. Va dirigida al Consejo Europeo y éste, previa consulta al Parlamento Europeo, a la Comisión y, cuando procede, al Banco Central Europeo, es quien adopta la decisión, por unanimidad. Para que entre en vigor deberá ser aprobada también por todos los Estados miembros según sus procedimientos constitucionales. Este procedimiento solamente puede aplicarse a la revisión de las disposiciones de la Tercera Parte del TFUE relativas a las políticas y acciones internas de la Unión y la simplificación consiste, como ya se habrá observado, en que se excluye tanto la Convención como la Conferencia intergubernamental. Además, «no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados».

El otro procedimiento simplificado permite que la revisión se decida en un marco estrictamente europeo puesto que es el Consejo Europeo el que la lleva a cabo, de nuevo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, por mayoría de sus miembros. Sin embargo, el Consejo Europeo debe transmitir su iniciativa de revisión a los Parlamentos nacionales y es suficiente que uno de ellos se oponga a ella para que no prospere. Este procedimiento es utilizable exclusivamente en dos supuestos: el primero, para autorizar al Consejo a actuar por mayoría cualificada en los casos en los que el TFUE o el Título V del TUE exigen la unanimidad. El segundo, para permitir al Consejo el uso del procedimiento legislativo ordinario en aquellos casos en los que el TFUE establece un procedimiento legislativo especial.

Quedan otras disposiciones dispersas en los Tratados que permiten ciertas adaptaciones internas de menor entidad como, entre otras, las establecidas en los artículos 98 y 107.2 TFUE que facultan al Consejo, a propuesta de la Comisión, para la derogación de los mismos; o la relativa a la posibilidad de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, modifique, en base a lo previsto en el artículo 300 TFUE, la naturaleza de la composición de los órganos consultivos para tener en cuenta la evolución social, económica y demográfica de la Unión; o la que en virtud del artículo 25 TFUE permite al Consejo, en materia de ciudadanía de la Unión, completar los derechos enumerados en el artículo 20.2 TFUE²².

II. SU PUESTA EN PRÁCTICA

1. Los trabajos preparatorios

Las revisiones más importantes de los Tratados constitutivos se han llevado a cabo en el seno de conferencias intergubernamentales, es decir, según el mecanismo

(2011/199/UE, DO L 91 de 6-4-2011, p. 1) que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. El Tratado Constitutivo de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) ha sido ratificado por España el 21 de junio de 2012 (BOE nº 239 de 4 de octubre de 2012, p. 70375).

²² Una enumeración completa en PIRIS, J. C., *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, pp. 107 y ss.

propio del Derecho internacional en materia de conclusión de tratados internacionales en el que la negociación se realiza en el seno de una conferencia diplomática a la que acuden representantes de los Gobiernos de los Estados que negocian y la entrada en vigor de lo pactado se hace depender de la ratificación por parte de todos los Estados participantes según lo previsto en sus respectivos ordenamientos jurídicos. No obstante, en el marco de la Unión los procedimientos de revisión especiales conceden, como sabemos, un papel relevante a las Instituciones e incluso el procedimiento ordinario tiene un cierto «toque comunitario» que nos permite afirmar que en los trabajos preparatorios de las diferentes CIGs, las Instituciones y órganos de la Unión han desempeñado una destacada labor, lo mismo que diferentes grupos *ad hoc* a los que enseguida nos referiremos. Además, la realidad es que, como veremos, la práctica comunitaria ha conducido a que también en la fase diplomática de la revisión las Instituciones lleven a cabo una importante labor de apoyo. En última instancia, como se ha dicho, «habría que ser demasiado formalistas para no valorar la incidencia real de las Instituciones comunitarias en el desarrollo de las conferencias»²³.

1.1. Los informes

El procedimiento de revisión establecido en los Tratados de Roma preveía la consulta por parte del Consejo a la Asamblea y, en su caso, a la Comisión antes de emitir un dictamen favorable a la reunión de una Conferencia. El Tratado CECA, por el contrario, no preveía una consulta ni a la Asamblea ni a la Alta Autoridad, si bien tampoco la excluía. Con motivo de la fusión de los ejecutivos se utilizó por primera vez el citado procedimiento tras haber presentado el Gobierno holandés el 27 de junio de 1961 una propuesta a los Consejos de las tres Comunidades Europeas. En aquella ocasión la propuesta fue enviada tanto a la Asamblea como a las dos Comisiones para que emitieran el informe preceptivo. Estos informes han sido solicitados con carácter previo a todas las CIGs que desde entonces se han reunido, si bien no son los únicos que se han tenido en cuenta con motivo de las revisiones de los Tratados²⁴. Ello sin olvidar, que en las propias propuestas ya aparecen las consideraciones que aconsejan la revisión que se propone.

La reunión de la CIG de 1985 que redactó el Acta Única Europea tuvo su origen en un proyecto de revisión presentado por Luxemburgo y fue precedida de los

²³ LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «Capítulo 13. El sistema de normas y actos de la Unión Europea (I)», en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Tecnos, Madrid 2005, p. 350.

²⁴ Con anterioridad a la CIG de 1985 ya se habían producido varias revisiones de los tratados y se había convocado un total de nueve Conferencias de revisión algunas de ellas menos conocidas, como es el caso de las que se reunieron para la incorporación de las Antillas holandesas al régimen de asociación con los países y territorios de ultramar, en 1962; para la modificación del Estatuto del Banco Europeo de inversiones, en 1975, o para la exclusión de Groenlandia del territorio comunitario. *Vid.* MARTÍNEZ CUADRADO, M., *loc. cit.* pp. 54-55.

informes pertinentes. Sin embargo, en la elaboración del AUE influyeron otros informes que es preciso incluir dentro de sus trabajos preparatorios. Así, la necesidad de una reforma ya aparecía en el llamado «Informe de los Tres Sabios»²⁵, hecho público en noviembre de 1979, en el que se recogían determinadas recomendaciones tendentes a la continuación de la construcción europea que serían debatidas en la CIG del 85. Había sido pedido por el Consejo Europeo reunido en Bruselas en diciembre de 1978 y fue estudiado y considerado muy favorablemente en las reuniones celebradas en Luxemburgo en abril y diciembre de 1980.

Mayor significado tuvo el «Proyecto Genscher-Colombo», presentado en noviembre de 1981, en el que se hacía especial hincapié en la necesidad de promover la cooperación política no solo en el marco de la acción exterior sino también en otros, como el de la seguridad y la lucha contra el terrorismo o la criminalidad internacionalmente organizada. Otro tanto puede decirse de la Declaración solemne de Stuttgart, de junio de 1983, calificada como «uno de los más importantes documentos de la historia de la Unión Europea»²⁶, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los «Diez» abordaron los cambios que en aquél momento era preciso llevar a cabo. La Declaración constaba de un preámbulo y cuatro apartados en los que se señalaban los objetivos de la reforma, en alguno de los cuales, como la ampliación de la cooperación política, la reforma de las instituciones o el desarrollo de las políticas comunitarias, se incidía de forma especial.

Aunque literalmente no pueda ser considerado como un trabajo preparatorio de la CIG del 85, no cabe duda de que el «Proyecto Spinelli», aprobado por el Parlamento Europeo en febrero de 1984, incidió en los trabajos de reforma. Por el contrario, sí constituyeron claramente trabajos preparatorios los llevados a cabo por los Comités Adonnino y, sobre todo, Dooge, surgidos del Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau en junio de 1984. El primero de ellos se ocupó –sin demasiado éxito en aquel momento– de lo que podríamos denominar la Europa de los ciudadanos y de algunas materias que más adelante se enmarcarían dentro de la Cooperación en los ámbitos de justicia e interior o del Espacio de libertad, seguridad y justicia. El segundo hizo propuestas tendentes al mejor funcionamiento de las instituciones y al desarrollo de la cooperación política al objeto de ir conformando una verdadera identidad política europea que tuvieron gran incidencia en los trabajos de la Conferencia intergubernamental. Todo ello sin olvidar el *Libro Blanco* para la terminación del mercado interior presentado por la Comisión en 1985.

Por lo que se refiere al Tratado de la Unión Europea adoptado en 1992, las dos CIGs que negociaron el texto firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 –la CIG sobre la Unión económica y monetaria y la CIG para la Unión política– fueron precedidas de diversos trabajos preparatorios entre los que merece destacar los lle-

²⁵ Los «tres sabios» eran Barend W. BIESHEUVEL, antiguo Primer ministro holandés, Edmund DELL, miembro del Partido Laborista británico y antiguo Secretario de Estado de Comercio, y Robert MARJOLIN, Vicepresidente de la Comisión desde 1958 hasta 1967.

²⁶ PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia Política y Jurídica de la Unión Europea*, Edisofer, Madrid 2008, p. 238.

vados a cabo en el seno de una Conferencia Interinstitucional en la que, por primera vez, Estados e Instituciones comunitarias discutieron de manera informal sobre las condiciones en que habría de establecerse finalmente una Unión Europea cuya creación ya se había propiciado tanto en la Declaración de Stuttgart, como en el Proyecto Spinelli y en el AUE.

Con relación al progreso de la Unión Europea, parecía ineludible completar el mercado interior avanzando hacia una verdadera unión económica y monetaria y, con esta finalidad, el entonces Ministro francés de economía y finanzas, Edouard BALLADUR, presentó en enero de 1988 un Memorandum en el que se proponía la creación de un Banco Central Europeo. La propuesta francesa fue acogida por el Consejo Europeo de Hannover de junio del mismo año que decidió crear un Comité de expertos –presidido por Jacques DELORS, presidente de la Comisión– al que se encargó de preparar las etapas concretas a través de las cuales se alcanzaría la UEM. El resultado fue el conocido como «Informe Delors». Presentado en abril de 1989, el Consejo Europeo decidió aceptarlo –a pesar de la oposición del Reino Unido– en la reunión celebrada en Madrid en el mes de junio, constituyendo una pieza clave en el trabajo desarrollado por la CIG correspondiente.

La celebración de una Conferencia sobre la Unión política fue propuesta por Francia y Alemania en el Consejo Europeo de Dublín de abril de 1990. Se respondía así a la necesidad de dar a la Comunidad instrumentos eficaces para poder hacer frente de forma conjunta a los acontecimientos políticos que se estaban produciendo en Europa. En este sentido ya se pronunciaba el Memorandum belga de 20 de marzo de 1990 que proponía una segunda Conferencia que introdujera los cambios necesarios para dotar a la Comunidad de competencias en el marco de la política exterior que le permitiesen, entre otras cosas, asumir sus responsabilidades con relación a los países de la Europa central y oriental. La convocatoria de la CIG respondía también a la conveniencia de una reforma general de los Tratados, propuesta por el Parlamento Europeo²⁷, con la que mejorar el funcionamiento de las instituciones, dar a la Comunidad una mayor legitimidad democrática y ampliar sus campos de acción y sus competencias, dando en este punto una especial relevancia

²⁷ Fue muy significativa la aprobación por parte del Parlamento Europeo de la *Resolución sobre la Conferencia intergubernamental en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea* (doc. A3-47/90, de 14-3-1990, D.O. N° C 96, de 17-4-1990, pp. 114-118) también conocida como «Informe Martin» por el nombre de su ponente, miembro del partido laborista británico. En ella queda patente el interés del Parlamento Europeo en la transformación de la Comunidad «en una Unión Europea de tipo federal» que vaya más allá del mercado único y de la Unión económica y monetaria. Con esa finalidad establece una amplia lista de materias que deberían ser objeto de atención por parte de la Conferencia. Por otra parte, formula su deseo de participar no solo en los trabajos preparatorios sino también en el desarrollo de la misma, así como su exigencia de que las propuestas de la Conferencia sean sometidas al Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo participó ya en los trabajos preparatorios de la revisión llevada a cabo en Amsterdam a raíz de la reunión de Ministros de asuntos exteriores celebrada en Ioannina en marzo de 1994. En mayo de 1995 adoptó una Resolución sobre el funcionamiento de la Unión Europea con vistas a la CIG del 96. El Consejo Europeo de Turín, de marzo de 1996, determinó las condiciones concretas de dicha participación.

a la cooperación política, proponiendo incluso que todo el conjunto de la acción exterior quedara «comunitarizada»²⁸.

En definitiva, todas las reformas han ido precedidas de informes de diferente naturaleza y procedencia que las han ido configurando. Algunas de ellas han contado además con contribuciones muy especiales como la que aportó el Grupo de Reflexión creado con vistas a la revisión de Amsterdam o la Convención constituida para preparar la reforma que no llevó adelante el Tratado constitucional.

1.2. El Grupo de Reflexión

La revisión de lo acordado en Maastricht ya había sido prevista tanto en el apartado 2 del artículo N del propio Tratado de la Unión Europea como en otros preceptos del mismo²⁹ y en las Declaraciones 1 y 16 que lo acompañaron³⁰. Habían quedado pendientes importantes cuestiones, pero éstas no fueron el único objeto de la revisión sino que en las sucesivas reuniones del Consejo Europeo se fueron añadiendo nuevas materias. Por otra parte, en los años inmediatamente posteriores a la firma del Tratado se produjeron determinados hechos que, como más arriba hemos señalado, hicieron más urgente la revisión. Estamos hablando de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia y, mucho más importante a los efectos que aquí nos interesan, de la previsión del ingreso en la Unión de los Estados de la Europa central y oriental. Además, los primeros resultados del Tratado de la Unión Europea habían sido un tanto decepcionantes³¹ y, en general, la complejidad técnica de su texto aconsejaba también su revisión. Por todo ello, el Consejo Europeo de Corfú, de junio de 1994, se planteó la convocatoria de una Conferencia intergubernamental, creando un Grupo de Reflexión al que se encargó de preparar el terreno de la Conferencia de manera semejante a como lo había hecho años atrás el trabajo llevado a cabo por el Comité Delors con relación a la Unión Económica y Monetaria. Invitó también a las Instituciones y a los órganos de la Unión a que elaborasen informes

²⁸ Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en AAVV, *La construcción europea*, Universidad a Distancia, Palencia 1995, pp. 21 y ss.

²⁹ El párrafo quinto del art. B se refería a la utilización del procedimiento establecido en el artículo N.2 para la revisión de «las políticas y las formas de cooperación previstas en el presente Tratado»; el apartado 8 del art. 189 B señalaba la aplicación del citado art. N.2 a la ampliación a otros ámbitos del procedimiento de codecisión; también el art. J.4, relativo a la PESC, preveía su revisión según el artículo N.2.

³⁰ La primera de ellas se refería a la introducción de nuevos Títulos en el TCE relativos a la energía, la protección civil y el turismo y la segunda contemplaba el establecimiento de una jerarquía entre los actos comunitarios.

³¹ Por ejemplo, la revisión de la Política exterior y de seguridad común se consideró absolutamente necesaria a la vista de sus escasos resultados. Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La política exterior y de seguridad común y su necesaria revisión», *Revista de Estudios Europeos* n° 16, 1996, pp. 3 y ss.

al respecto que pudieran servir de base a los trabajos del Grupo de Reflexión; éstos fueron presentados entre febrero y junio de 2005 y contribuyeron al proceso de revisión si bien la necesidad de una convocatoria en 2006, tal como se preveía en el artículo 2 N de Maastricht no permitió disponer del tiempo necesario para abordar todo lo que luego se fue viendo que era necesario tratar.

El Grupo de Reflexión, presidido por el Embajador español Carlos WESTENDORP, estuvo formado por representantes de los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros, del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo y realizó su trabajo en la segunda mitad de 1995 entregando el Informe final al Consejo Europeo de Madrid celebrado en el mes de diciembre. En mayo de ese mismo año las Instituciones habían presentado sus respectivos informes³² contribuyendo así a la labor del Grupo de Reflexión cuyo cometido no fue la negociación sino que consistió, fundamentalmente, en abrir un debate en el que abordar los problemas más importantes y ofrecer diferentes opciones para solucionarlos teniendo siempre presentes las posturas adelantadas al respecto tanto por los Estados como por las Instituciones. El trabajo desarrollado por el Grupo de Reflexión, calificado como «una gran labor»³³, fue absolutamente transparente gracias a las conferencias de prensa convocadas tras cada reunión.

Italia presentó formalmente la solicitud de revisión del Tratado en enero de 1996 y la Conferencia intergubernamental fue convocada por el Consejo el 25 de marzo del mismo año una vez recibidos los dictámenes favorables de la Comisión y del Parlamento Europeo³⁴ que, lo mismo que los que presentaron al Grupo de Reflexión, forman parte de los trabajos preparatorios del Tratado de Amsterdam.

1.3. La Convención

Como más arriba se ha señalado, el artículo 48 del TUE de Lisboa prevé en la fase preparatoria del procedimiento ordinario de revisión la convocatoria de una Convención a la que se encarga de examinar la propuesta de revisión y de hacer recomendaciones al respecto a la Conferencia intergubernamental que se reunirá a continuación. El citado precepto establece también que esa Convención estará compuesta por «representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión».

³² Sobre el trabajo realizado por el Grupo de Reflexión y, en general, sobre los trabajos preparatorios de la CIG del 96, *vid.* OREJA AGUIRRE, M., «El desarrollo de la CIG», en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. 1, McGraw-Hill, Madrid 1998, pp. 73 y ss.

³³ *Ibid.* p. 82.

³⁴ Dictamen de la Comisión «Reforzar la unión política y preparar la ampliación», de 28 de febrero de 1996, y «Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1996, sobre la convocatoria y prioridades de la CIG y evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión». El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones presentaron *motu proprio* sendos informes cuyo contenido coincidía sustancialmente con el de los que un año antes habían presentado al Grupo de Reflexión.

La Convención que introduce el Tratado de Lisboa, como es sabido, no constituye gran novedad puesto que una Convención ya se había reunido entre febrero de 2002 y julio de 2003 con vistas a la conclusión del Tratado constitucional. Ya hemos señalado que el Tratado de Ámsterdam no había respondido a las expectativas que había abierto, ya que dejó sin resolver problemas importantes con vistas a la futura ampliación –como la ponderación del voto en el Consejo o la composición de la Comisión– y habían quedado en el aire otros que quizá no fueran tan importantes pero que, como los relativos a la Política exterior y de seguridad común, necesitaban una clarificación. Por otra parte, los resultados de la negociación llevada a cabo en Niza por la CIG del 2000 –muy dura, ya que en ella se ventilaba el reparto de poder de los Estados en el seno de las Instituciones– tampoco fueron satisfactorios; así que no es de extrañar que en la Declaración nº 23 que acompañó al Tratado de Niza se programara una nueva reforma para 2004 en la que se debería utilizar un método preparatorio diferente al que había sido utilizado hasta entonces en el que se involucraran no solo las Instituciones y los Gobiernos de los Estados miembros sino también la sociedad civil europea representada por diputados de los Parlamentos nacionales. Se pretendía de esta forma no solo abrir y promocionar nuevos cauces de participación sino también tratar de evitar contratiempos como los surgidos en los procesos nacionales de ratificación en los que la ciudadanía había reaccionado de forma poco positiva.

Resultó que, al tiempo que se negociaba el Tratado de Niza, un órgano *ad hoc* creado por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 se estaba ocupando de la redacción de un proyecto de Carta de Derechos Fundamentales vigentes en la Unión Europea. Sus miembros³⁵ habían decidido bautizarse pomposamente con el nombre de «La Convención» y el éxito del órgano en cuestión llevó a que en la parte tercera de la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, se decidiera crear otra «Convención»³⁶ –*Convención para el*

³⁵ El Grupo *ad hoc* estuvo formado por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno y del Presidente de la Comisión, por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales y por observadores del Tribunal de Justicia y del Consejo de Europa. Además, se invitó al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social y al Defensor del Pueblo Europeo a que dieran su opinión. Vid. BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M. y SALINAS ALCEGA, S., «Algunas reflexiones sobre la Convención para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la nueva Convención», en A. A. HERRERO DE LA FUENTE (ed.) *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una perspectiva pluridisciplinar*, Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación Transfronteriza nº 2, Zamora 2003, pp. 11 y ss.

³⁶ La composición de la Convención prevista en el Consejo Europeo de Laeken fue la siguiente:

«Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención constará de 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en los trabajos de la Convención. Estarán representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento Nacional) y participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

futuro de Europa— que se encargara en este caso de llevar a cabo una reflexión que sirviera de base al trabajo de la siguiente Conferencia intergubernamental. Esta Convención estuvo compuesta por un elevado número de miembros, de los cuales el 51 por ciento eran parlamentarios nacionales, el 25 por ciento representantes de los Gobiernos y el 14 por ciento eran «eurodiputados»³⁷. Se trataba, como se ha dicho, de que quedaran así representadas en pie de igualdad las distintas legitimidades presentes en la construcción europea: los Estados y los ciudadanos³⁸. Sus reuniones se iniciaron, bajo la dirección del antiguo Presidente de la República Francesa Valéry GISCARD D'ESTAING, en febrero de 2002 y terminaron en junio de 2003 con la presentación de un «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» que sirvió de base a los trabajos de la Conferencia intergubernamental que adoptó en octubre de 2004 el texto del Tratado constitucional que, como sabemos, no llegó a entrar en vigor.

La creación de esta Convención supuso una novedad en relación con el desarrollo de los trabajos preparatorios de anteriores conferencias. Su labor se extendió a lo largo de tres etapas³⁹ y a través de once Grupos de Trabajo⁴⁰ y no se limitó a reflexionar sino que redactó y presentó, en junio de 2003, un Proyecto de Tratado constitucional que habría de servir de base a los trabajos de la CIG de 2003-2004⁴¹.

Los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por sus suplentes en caso de ausencia. Los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares.

El Praesidium de la Convención estará integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes de la Convención y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados al Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como del Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del Praesidium podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

³⁷ Vid. PIRIS, J. C., *op. cit.*, p. 15.

³⁸ ALDECOA LUZARRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, p. 42.

³⁹ La primera, «de escucha», examinó las propuestas de reforma que los diferentes sectores de la sociedad europea proponían. La segunda fue «de reflexión» y la tercera «de redacción» de un proyecto de Tratado constitucional.

⁴⁰ Sobre Subsidiariedad, Carta de Derechos Fundamentales, Personalidad jurídica de la UE, Parlamentos nacionales, Competencias complementarias, Gobernanza económica, Acción exterior, Defensa, Simplificación, Libertad, seguridad y justicia y Europa Social. También hubo tres Círculos de debate que se encargaron, respectivamente, del procedimiento presupuestario, de los recursos propios y del Tribunal de Justicia.

⁴¹ Sobre la labor llevada a cabo por la Convención, *vid.*, entre otros muchos, GUINEA LLORENTE, M., *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): Convención Europea y Tratado Constitución*, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2007;

El resultado no fue, sin embargo, el esperado, siendo una segunda CIG la que, sobre la base del proyecto de la Convención y lo acordado al respecto por los Estados en las negociaciones que se desarrollaron al efecto, se encargó de reemplazar el Tratado constitucional por un Tratado de Reforma del Tratado de Niza y preparó el documento que sería firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. El Tratado Constitucional no salió adelante pero el trabajo llevado a cabo por la Convención en 2002-2003 –rematado al final con la ayuda de funcionarios de los servicios jurídicos tanto del Parlamento Europeo como del Consejo y de la Comisión– constituyó en gran medida la base del de Lisboa. Esa es sin duda la razón de que el artículo 48 del TUE de Lisboa haya institucionalizado la Convención aunque, como sabemos, no siempre será necesario convocarla.

Dicho esto, es preciso añadir que la Convención ha merecido todo tipo de comentarios, tanto positivos⁴² como francamente demolidores⁴³.

2. Las Conferencias Intergubernamentales

Tal como indican los Tratados, las Conferencias de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros son las encargadas de negociar los textos que, una vez firmados por todos los Estados, deberán someterse a ratificación. Se trata de la denominada fase diplomática del procedimiento ordinario de revisión, respetuosa de las reglas establecidas por el Derecho internacional en materia de conclusión de tratados internacionales. La CIG debe actuar «de común acuerdo», es decir, por unanimidad, lo cual es congruente con el hecho de que para que entre en vigor lo acordado se requiera la ratificación unánime de todos los Estados. Hay que señalar, no obstante, que algunas CIGs se han limitado, casi exclusivamente, a dar forma a lo que, con anterioridad, ya habían acordado los Estados miembros⁴⁴.

La decisión de convocar la CIG de 1985 se acordó en la reunión de Milán del Consejo Europeo en junio de 1985 con siete votos a favor, los de Alemania, Bélgica, Fran-

LOUIS, J. V., «La Convention et l'avenir de l'Union Européenne», *Cahiers de Droit Européen* 2002, pp. 235 y ss. MÉNDEZ DE VIGO, I., *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid 2005.

⁴² Por ejemplo, GUINEA LLORENTE, M., «La Conferencia Intergubernamental de 2007 y la política constitucional de la Unión Europea: una conferencia técnica parte del proceso constitucional», en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, p. 107.

⁴³ Por ejemplo, MANGAS MARTÍN, A., «Estudio preliminar», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 12ª ed. Actualizada, Tecnos, Madrid 2006, p. 38.

⁴⁴ Hace tiempo que GUY ISAAC ponía de relieve –y lo ha reiterado más tarde– que era realmente en el seno del Consejo donde se elaboraban, uno tras otro, los artículos del proyecto de tratado, encargándose la CIG correspondiente de guardar las formas. Vid. ISAAC, G., *Droit Communautaire Général*, Masson, París 1983, p. 120, y *Manual de Derecho Comunitario General*, 4ª ed, Ariel, Barcelona 1997, p. 148.

cia, Holanda, Irlanda, Italia y Luxemburgo y tres en contra, los de Dinamarca, Grecia y Reino Unido. Fue Luxemburgo quien presentó la petición formal de revisión y la Conferencia negoció a nivel de Ministros de asuntos exteriores entre septiembre y diciembre de 1985 siendo invitados los gobiernos de España y Portugal a participar en ella.

El Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht en 1992 procedió, como ya se ha señalado, de dos diferentes Conferencias que se desarrollaron al mismo tiempo: una sobre la Unión económica y monetaria, aprobada en el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989 y otra sobre la Unión política, convocada a propuesta de Alemania y Francia en abril de 1990, en el Consejo Europeo de Dublín; ambas comenzaron sus trabajos en diciembre de 1990 y los desarrollaron a lo largo del año siguiente, alcanzándose el acuerdo final en enero de 1992. Las peticiones formales de revisión fueron hechas en esta ocasión por Irlanda e Italia respectivamente.

La CIG de 1996 que dio a luz al Tratado de Amsterdam debatió a lo largo de dieciocho meses y aunque, como sabemos, contó con la labor previa realizada por el Grupo de Reflexión y por diversos informes solicitados tanto a las Instituciones como a los órganos auxiliares de la Unión, los resultados alcanzados fueron escasos y poco relevantes, sobre todo si se piensa en la reforma institucional que de ella se esperaba. Formada por los Ministros de asuntos exteriores y el Presidente de la Comisión, con el apoyo del COREPER, debatió a lo largo de tres presidencias –italiana, irlandesa y holandesa– que se correspondieron con tres fases de la negociación bien diferenciadas⁴⁵. De los tres principales retos que tenía planteados –aproximar la Unión Europea al ciudadano, reforzar la capacidad de acción exterior de la Unión y prepararla para la ampliación– puede decirse que solamente salió airoso del primero. Y, sobre todo, si con motivo de la conclusión del Tratado de Maastricht quedó patente lo complicado que resultaba poner de acuerdo a un número de Estados que ya se consideraba demasiado alto, la CIG de 1996 –con quince Estados– dejó muy clara esta dificultad y, lo que es peor, puso de relieve las diferentes actitudes existentes con relación a la Unión: Desde las posiciones federalistas a las de quienes eran más bien partidarios de una gran zona de libre comercio y una cooperación política limitada y no demasiado estructurada⁴⁶.

Por su parte, el Tratado de Niza fue el fruto de la CIG de 2000 que, entre los meses de marzo y diciembre el citado año –primero bajo presidencia portuguesa y luego francesa– abordó no solamente los puntos que quedaron pendientes en la reforma de Amsterdam sino también lo que podría considerarse como una reforma global de la Unión⁴⁷. El propio Tratado de Amsterdam, como sabemos, ya preveía explícitamente

⁴⁵ Para una exposición muy detallada de la labor realizada por la CIG de 1996, OREJA AGUIRRE, M., «El desarrollo de la CIG», en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol. I, *cit.* pp. 92 y ss.

⁴⁶ Vid. TAMAMES GÓMEZ, R., «Introducción: la agenda oculta de la CIG», en M. OREJA AGUIRRE (dir.), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. I, *cit.*, p. 629.

⁴⁷ Al referirnos más arriba a los trabajos preparatorios de las Conferencias intergubernamentales no hemos aludido a los relativos al Tratado de Niza, entre los que es necesario destacar el «Informe Dehaene», de 1999, y el presentado en 2000 por el Instituto Europeo de Florencia –ambos a petición

esta Conferencia de revisión y así lo confirmó el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, siendo en las posteriores reuniones de Helsinki, de diciembre de 1999, e incluso de Feira, de junio de 2000, en las que se terminó de completar el marco material de la Conferencia. La Conferencia funcionó en tres niveles –de Jefes de Estado o de Gobiernos, de Ministros de asuntos exteriores y de altos funcionarios– y participaron en ella los Estados miembros de la Unión Europea y también los candidatos a la adhesión: Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania y Turquía⁴⁸.

La CIG de 2003-2004 de la que surgió el Tratado constitucional estuvo compuesta por representantes de los quince Estados miembros y de los diez Estados candidatos a la adhesión, siendo invitados a participar dos representantes de la Comisión y dos del Parlamento Europeo; Bulgaria, Rumanía y Turquía enviaron observadores. Las reuniones de la CIG –a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno o de Ministros de asuntos exteriores– no fueron públicas pero los documentos que se manejaron fueron dados a conocer a través de Internet. Previamente, un grupo de juristas pertenecientes a los veinticinco Estados participantes fue encargado por la CIG de llevar a cabo una revisión del texto propuesto por la Convención, cuyo contenido dejaba bastante que desear desde el punto de vista técnico-jurídico, y el texto así mejorado constituyó la base de las discusiones. Éstas abordaron multitud de cuestiones, de las más generales a las más específicas, aunque se centraron, fundamentalmente, en las más delicadas, es decir, el voto por mayoría en el Consejo, la composición de la Comisión, la Presidencia del Consejo y todo lo relativo a defensa, justicia e interior. En todo lo demás la CIG de 2003-2004 acogió lo propuesto por la Convención aunque su desarrollo no estuvo exento de dificultades ya que sufrió un parón como consecuencia de la negativa de España y Polonia a aceptar el sistema de doble mayoría impuesto para el voto en el Consejo.

No es preciso decir una vez más que el texto que se aprobó en Roma el 29 de octubre de 2004 no entró en vigor. Por esa razón, en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas en junio de 2007 se acordó la celebración de una nueva Conferencia intergubernamental –propuesta formalmente por Alemania– que fue convocada a continuación por la Presidencia portuguesa. Comenzó sus trabajos el 23 de julio y los terminó el 3 de octubre estando formada por representantes de los veintisiete Estados miembros, asistidos, de nuevo, por un grupo de juristas pertenecientes a los «Veintisiete», al Parlamento y a la Comisión. El mandato del Consejo Europeo de Bruselas, de junio de 2007, que recogía los resultados de las negociaciones de los Estados miembros con vistas a lograr una salida a la crisis planteada por el fracaso del Tratado constitucional, era tan concreto que la labor de la CIG de 2007 se limitó, prácticamente, a darlo forma de tratado. Fue firmado el 13 de diciembre de 2007.

de la Comisión– en los que ya se proponía una reforma global y una reestructuración de los Tratados que, sin embargo, no se llevaría a cabo hasta la siguiente CIG, la de 2003-2004.

⁴⁸ Sobre la CIG de 2000, *vid.* SALOMÓN, M., «La CIG 2000: panorámica y evaluación tentativa», *Anuario Internacional CIDOB 2000*, Ed. 2001, pp. 135 y ss.

3. Los procesos de ratificación

El proceso de revisión de los Tratados concluye con la entrada en vigor de lo acordado una vez que todos los Estados, de conformidad con el procedimiento que establecen sus respectivas constituciones, han ratificado el texto adoptado. Este proceso de ratificación, que constituye lo que algunos denominan la fase nacional del proceso de revisión, sólo en contadas ocasiones se ha producido en las fechas previstas y no siempre se ha desarrollado sin contratiempos⁴⁹. Los más graves, por sus consecuencias, han sido la no ratificación –por parte de Francia– del tratado que hubiera debido crear una Comunidad Europea de Defensa, y –por parte de Francia y Holanda– del Tratado constitucional. Pero también han dado lugar a diversos sustos aunque, por fortuna, sin consecuencias trágicas.

El Acta Única Europea se firmó en febrero de 1986 y su ratificación se llevó a cabo por parte de los entonces diez Estados miembros, aunque no sin un pequeño sobresalto. En efecto, el Tribunal Supremo de Irlanda estimó un recurso interpuesto por un ciudadano irlandés en el sentido de que la Constitución de ese país no autorizaba al Gobierno a hacer las cesiones de soberanía que implicaban las Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior que introducía el AUE. Para resolver el problema fue necesaria una enmienda de la Constitución que se aprobó en un referéndum celebrado en mayo de 1987, de manera que el Tratado no pudo entrar en vigor hasta julio de ese mismo año.

La ratificación del Tratado de la Unión Europea –firmado en febrero de 1992– también trajo consigo problemas ya que algunos países, tras consultar a sus tribunales, tuvieron que modificar sus constituciones para poder proceder a la ratificación⁵⁰. Más importante fue que en el referéndum convocado por Francia, la situación política del país mantuvo un cierto «suspense» sobre cuál sería el resultado del mismo. Por fortuna, la repuesta de la ciudadanía fue positiva aunque con una diferencia muy escasa con relación a los que votaron «no»⁵¹. Pero, sobre todo, en el referéndum danés el resultado fue, sorprendentemente, negativo, dando lugar a una grave crisis que amenazó la supervivencia del Tratado. Afortunadamente, el Consejo Europeo, tras un momento de indecisión que se manifestó tanto en la reunión de Lisboa, como en las de Birmingham y de Edimburgo, respectivamente de junio, octubre y diciembre de 1992, optó por una renegociación con Dinamarca que dio como resultado la aceptación de unas condiciones diferentes para este país en lo relativo a la Unión económica y monetaria (posibilidad de no entrar en la tercera

⁴⁹ Vid. LINDE PANIAGUA, E., y MELLADO PRADO, P., *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid 2008, pp. 196 y ss.

⁵⁰ URIARTE TORREALDAY, R., «Unión Europea y redefinición del concepto de soberanía», *Revista de Estudios Europeos* n° 14, 1997, pp. 11 y ss.

⁵¹ En otros casos, por el contrario, no hubo problema alguno y concretamente en España la votación a favor –en el Congreso de los Diputados– fue aplastante: 314 votos a favor y solamente 3 en contra. Sobre la ratificación por parte de Francia, Vid. BLUMANN, C., «La ratification par la France du Traité de Maastricht», *Revue du Marché Commun* n° 379, junio 1994, pp. 393 y ss.

fase) y a la Política exterior y de seguridad común (exclusión de todo lo relativo a la defensa). En todo caso, fue necesario un segundo referéndum que esta vez se saldó con un «sí». La consecuencia de todo ello fue que el Tratado no entró en vigor hasta noviembre de 1993, es decir, bastante más tarde de lo previsto.

Las dificultades y dudas surgidas con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht fueron achacadas en cierta medida a la crisis económica que en aquél momento afectaba a una gran parte de Europa, con altos índices de paro, pero también a la lejanía, el desinterés y la poca confianza con la que la ciudadanía europea veía todo lo que se hacía en Bruselas. Ese fue el motivo de que la Unión Europea comenzara a sentir la conveniencia de la incorporación de la sociedad civil a sus trabajos y, con vistas a las siguientes revisiones de los Tratados, buscara fórmulas para su participación o, al menos, para que pudiera estar al corriente de lo que se estaba realizando.

El Tratado de Amsterdam –quizá por el poco interés de las novedades que introdujo– recibió sin pena ni gloria, entre junio de 1998 y marzo de 1999, los instrumentos de ratificación de todos los Estados miembros y entró en vigor el primero de mayo de 1999. Solamente en Dinamarca e Irlanda hubo referéndum. No sucedió lo mismo con el Tratado de Niza, de febrero de 2001, cuya ratificación tropezó –¡qué casualidad!– con el sentir de la ciudadanía del único Estado que convocó un referéndum: Irlanda. Fue necesario un segundo referéndum, en octubre de 2002, que permitió que el Tratado entrara en vigor en febrero de 2003. No es pues de extrañar que, en el entretiem po, el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, se refiriera en su famosa Declaración sobre el futuro de la Unión Europea a la necesidad de reforzar la legitimidad democrática de la Unión y a basar las futuras reformas en el consenso más amplio posible.

Por lo que se refiere al Tratado constitucional, nueve de los veinticinco Estados que lo firmaron decidieron someter su ratificación a referéndum y en dos de ellos, la respuesta de la ciudadanía fue negativa. La no ratificación por parte de Francia y de Holanda del Tratado constitucional no solo impidió que éste saliera adelante sino que propició que otros Estados miembros aprovecharan la circunstancia para reconsiderar los términos en los que se estaban produciendo los procesos de integración y de ampliación, más por inercia que por convicción y, desde luego, con el descontento o, como mínimo, la indiferencia de la opinión pública europea⁵². Se ha dudado sobre si todo ello se debió al contenido del Tratado constitucional o, más bien, a la situación política existente en aquel momento en los países europeos y, especialmente, en Francia y Holanda⁵³. En todo caso, la consecuencia fue que, al no recibir las necesarias ratificaciones, el Tratado Constitucional no entró en vigor. Fue necesaria una nueva CIG, a la que ya nos hemos referido, y un nuevo proceso

⁵² Sobre el proceso de ratificación del Tratado constitucional, el periodo de reflexión que siguió y las negociaciones posteriores que llevaron a la conclusión del Tratado de Lisboa *vid.* MARISCAL BERASTEGUI, N., «De la ratificación fallida de la Constitución al Tratado de Lisboa», en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, *cit.*, pp. 57 y ss.

⁵³ *Vid.* ALDECOA LUZARRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *op. cit.*, pp. 50 y ss.

de ratificación –en este caso del Tratado de Reforma del Tratado de Niza– para que este último entrara en vigor, no sin que los Estados miembros tomaran previamente medidas para tratar de impedir en lo posible los peligrosos referenda. No pudieron evitar, sin embargo, el de Irlanda, que resultó negativo, y hubo que esperar a que la población irlandesa se mostrara favorable en un segundo referendun para que el Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor el 1º de diciembre de 2009.

UNA CONCLUSIÓN FINAL

En materia de revisión, el Tratado de Lisboa sigue en lo sustantivo lo establecido ya en los años cincuenta en los Tratados constitutivos y, como en tantas otras cosas, la evolución que han experimentado desde entonces las disposiciones que la regulan ha sido más aparente que real. En el nuevo artículo 48, salvo en cuestiones menores y muy precisas, la exigencia de la unanimidad se mantiene y, por consiguiente, subsiste la posibilidad de que una minoría o, incluso, un solo Estado miembro puedan paralizar el proceso de integración. Eso no quita para que cada vez sea más amplio el número de quienes participan en los trabajos preparatorios o que, como se ha puesto de relieve, incluso en la fase diplomática las Instituciones no queden al margen.

La negociación del tratado de Maastricht ya mostró la dificultad de poner de acuerdo a doce Estados y la CIG de 1996 expresó claramente que la exigencia de la unanimidad hacía casi imposible que los entonces quince miembros de la Unión pudieran alcanzar un acuerdo. Con veintisiete Estados miembros es evidente que el problema se ha agravado, haciendo muy difícil la actuación «de común acuerdo» prevista en el TUE de Lisboa. La necesaria ratificación de todos los Estados constituye un cuello de botella capaz de impedir que lo acordado con grandes dificultades en una Conferencia intergubernamental salga adelante y hace posible que la Unión quede anclada para siempre en el nivel de integración actual⁵⁴. Sin embargo, esto que para algunos resulta insufrible parece que ahora tiene sus ventajas ya que, como se ha puesto de relieve, si es cierto que un solo Estado puede paralizar el progreso de la Unión, también lo es que un solo Estado puede evitar la marcha atrás que contempla expresamente el apartado 2 del artículo 48 del TUE de Lisboa⁵⁵. No

⁵⁴ Aunque sea con intención de salvar escollos, las medidas tendentes a evitar los temidos referenda –presentar el Tratado de Lisboa como una reforma del de Niza y no como un nuevo tratado– hurtando así a la ciudadanía la posibilidad de pronunciarse, parecen más propias del despotismo ilustrado que de una sociedad democrática. Vid. VILLARINO, C., «Reflexiones sobre la reforma de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, nº 46-47, 2007, pp. 14 y ss., y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. y CHALTIEL, F., «Le Traité de Lisbonne: Quel contenu?», *Revue du Marché Commun* nº 513, diciembre 2007, p. 617.

⁵⁵ Vid. URREA CORRES, M., «La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión», en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel-AEPDIRI, Madrid 2008, pp. 694 y 695.

hay mal que por bien no venga. Pero es que, además, el problema tiene solución aunque ésta no sea fácil. Hay que empezar por convencer a los Gobiernos de la necesidad o la conveniencia de avanzar en el proceso de integración. Si se logra, éstos tienen en su mano al menos dos vías diferentes que no son contrarias a los compromisos hasta ahora adquiridos. Por un lado, pueden utilizar el mecanismo de las cooperaciones reforzadas previsto en los Tratados, muy mejorado tras la revisión de Niza. Por otro lado, nada les impide concluir un tratado internacional mediante el cual, si lo desean, crear una nueva Organización internacional más «federal» o, al menos, establecer en sus relaciones mutuas un régimen de integración más estricto; no sería la primera vez. Todo es posible siempre que ello no cause perjuicio al resto de los miembros de la Unión. Pueden incluso dar el paso definitivo y unirse en una federación. Mientras tanto, la realidad es que las normas que en el momento actual regulan el procedimiento de revisión de los Tratados las han fijado los Estados miembros de mutuo acuerdo, han sido ratificadas democráticamente según los procedimientos nacionales y son conformes al Derecho internacional en el que encuentran su base jurídica.

RESUMEN: Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas establecieron diferentes procedimientos de revisión que con posterioridad han sido modificados tanto por el Tratado de Maastricht de 1992 como por el de Lisboa de 2007. Estas modificaciones han sido, no obstante, más aparentes que reales: Se ha ampliado la participación en los trabajos preparatorios pero la Conferencia Intergubernamental solo puede aprobar las enmiendas propuestas de común acuerdo –es decir, por unanimidad– y el texto enmendado solo podrá entrar en vigor tras ser ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

PALABRAS CLAVE: Derecho de la Unión Europea, Procedimiento de revisión de los Tratados constitutivos, Enmienda y modificación de tratados.

ABSTRACT: The EU founding Treaties established several revision procedures which have been modified by the 1992 Maastricht Treaty as well as by the 2007 Lisbon Treaty. However, both modifications have been more apparent than real: The participation in the preparatory work has been extended but the Intergovernmental Conference can only approve the proposed amendments by common accord –that is, by unanimity– and the amended text can only come into force once it is ratified by all Member States in accordance with their respective constitutional requirements.

KEYWORDS: European Union Law, EU founding Treaties procedure review, Amendment and modification of treaties.