

## EDITORIAL

## El Tratado de Lisboa: Caminante no hay camino...

LAURA HUICI SANCHO\*

La adopción del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 es, por el momento, el último hito en el sin duda cada vez más sinuoso camino del proceso de integración europea. La estrategia de los *pequeños pasos*, que fundamenta el modelo de integración a partir de la Declaración de Robert Schuman, de 9 de mayo de 1950, y la consiguiente adopción del Tratado de París, de 1951, se ha materializado en una evolución marcada por sucesivos fracasos, especialmente cuando el proceso ha tratado de avanzar en el ámbito de la integración política, seguidos de éxitos o avances, particularmente en los objetivos de integración económica. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el Tratado de Lisboa no es sino el *éxito o paso adelante* que viene a compensar el *fracaso o paso atrás* que supusieron los referéndums negativos de Francia y Países Bajos a la ratificación del Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa (en adelante Tratado constitucional). Sin embargo, en el momento actual, esta continuidad debe matizarse. Hasta la última década del siglo XX, los *fracasos* encontraban explicación, en gran medida, por cambios significativos en las circunstancias político-económicas que habían llevado a plantear previamente proyectos ambiciosos como lo fueron el de la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea, a principios de los cincuenta, o el Informe Tindemans sobre la Unión Europea en 1976 o el Proyecto de Tratado para la fundación de la Unión Europea, elaborado por el Parlamento Europeo en 1984. Hoy el desengaño evidencia, primero, un cierto divorcio entre gobernantes y ciudadanía, y segundo, la división entre los propios Estados miembros, con visiones muy distintas de lo que debe ser la Unión Europea: una estructura altamente integrada, fuerte y con amplias competencias –en el ámbito económico y político– o un mercado interior acompañado, en su caso, de una cooperación/coordiación políticas sólo cuando sean estrictamente precisas<sup>1</sup>.

Ahora bien, la necesidad de introducir modificaciones en los Tratados constitutivos resulta insoslayable para permitir el funcionamiento eficaz de un proceso que empezó con seis Estados miembros y en el que participan actualmente veintisiete. Esta adaptación del proceso de integración a la nueva realidad que caracteriza la Europa posterior a la caída del muro de Berlín, se inició de hecho con el Tratado de Maastricht, adoptado en 1992, seguido del Tratado de Ámsterdam, en 1996, y no pudo culminarse con el Tratado de

\* Profesora agregada de Derecho Internacional Público (Universitat de Barcelona).

<sup>1</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio preliminar» en J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES Y M. URREA CORRES (ed.), *Tratado de Lisboa*, Marcial Pons – Real Instituto Elcano, Madrid, 2008, p. 24.

Niza, en el año 2001. Es por ello forzoso implantar cambios que simplifiquen el sistema y clarifiquen algunos aspectos que, lejos de solucionarse, se han venido complicando en los últimos años. A estos objetivos, respondía el Tratado constitucional y, posteriormente, el Tratado de Lisboa cuyo proceso de ratificación tampoco está exento de problemas tras el referéndum negativo de Irlanda el pasado mes de junio de 2008.

Probablemente el mayor error del Tratado constitucional es que «aparentaba lo que no era»<sup>2</sup>. Se utilizaba el término *Constitución para Europa*, pero se trataba de un Tratado Internacional constitutivo, eso sí, de una Organización Internacional *sui generis*, la Unión Europea que, de ningún modo, se configuraba como un Estado. Ciertamente que esta tendencia a utilizar términos con un contenido simbólico más o menos significativo para simular, así, avances en el proceso es casi ya una tradición en la integración europea. Quizás quepa situar su origen en el éxito que tuvo la referencia al Mercado Interior, en el Acta Única Europea, como nuevo objetivo de la integración económica, frente a la noción de Mercado Común que el Tratado de Roma, adoptado en 1958, preveía conseguir en un periodo de doce años. Aunque sea difícil diferenciar un concepto del otro, el cambio de denominación permitió disfrutar más plenamente del éxito que, realmente, supuso el establecimiento del Mercado Interior en enero de 1993. Esta práctica se continuó en el Tratado de Maastricht, que solemnemente proclama la creación de la Unión Europea, para descubrir después que estos términos no son sino una expresión con la que referirnos de forma simple a una realidad compleja formada por tres –hoy dos– Organizaciones internacionales, las Comunidades Europeas, que ya existían, y dos pilares de cooperación intergubernamental que también continúan prácticas anteriores. Sin duda, los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza contienen novedades importantes. Sirvan de ejemplo la consecución de la moneda única, el establecimiento de la ciudadanía europea, la ampliación de poderes del Parlamento Europeo o las modificaciones institucionales que aporta el Tratado de Niza. Ahora bien, quizás para paliar la mala imagen que produce la inflación de reformas –cuatro en una década– desde el principio los debates, la negociación y el articulado del Tratado constitucional se saturaron de terminología simbólica que, sin un contenido real o completo, causó rechazo tanto en los partidarios de profundizar en el proceso y, en particular, en los objetivos de integración política, como en sus detractores, todos ellos temerosos de que *el hábito terminara por hacer a un monje que no les satisfacía*.

En este contexto, la alternativa adoptada en Lisboa ha consistido precisamente en rechazar todos «los elementos simbólicos y semánticos que pudieran dar a entender a los ciudadanos que nos encontrábamos ante una forma de asociación que recordase a una estructura estatal»<sup>3</sup>. Esta criba ha tenido como consecuencia secundaria, pero devastadora, el abandono de uno de los mayores logros que, frente a las últimas reformas de los tratados constitutivos, suponía el Tratado constitucional, esto es, «su sistemática y estructura»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> MANGAS MARTÍN, A., «Estudio preliminar. El incierto futuro de la Unión: las reformas *sine die* del derecho originario», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 14.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2008, p. 23.

<sup>3</sup> OLESTI RAYO, A., «El Consejo Europeo de junio de 2007 y la revisión de los Tratados constitutivos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, n.º 14 (<http://www.reei.org>).

<sup>4</sup> MANGAS MARTÍN, A., «Estudio preliminar. El incierto futuro...», *op. cit.*, p. 22.

En efecto, el Tratado constitucional tenía la virtud de aunar en un único texto articulado el Tratado de la Unión y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, derogándolos y avanzando significativamente en el esfuerzo de hacer más comprensible y manejable el derecho originario. El Tratado de Lisboa vuelve al sistema anterior que, partiendo de los tratados en vigor, modifica el contenido de algunos artículos y los integra en dos nuevos tratados: el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)<sup>5</sup>. Este último recoge sustancialmente el contenido modificado del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Organización que desaparece siendo sustituida por la Unión Europea. Al igual que hacía el Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa mantiene, como texto a parte, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

En definitiva, al plantearse como una reacción frente al rechazo suscitado por el Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa se encuentra marcado por una huída de la simbología estatal y constitucional que contrasta con el respeto de todos aquellos elementos que recuerdan la naturaleza esencialmente intergubernamental de la Unión Europea, incidiendo todavía más en ella a través de nuevos gestos, a menudo también simbólicos pero ahora en esta línea opuesta a la anterior. En esta dicotomía y batalla de simbologías, el factor claramente perdedor, salvo contadas excepciones, ha sido la transparencia o simplicidad que, en algunos puntos, aportaba el Tratado constitucional. Frente a ello, en su contenido básico y fundamental, el grueso de las modificaciones previstas en el Tratado constitucional subsiste en el Tratado de Lisboa, cumpliéndose así el objetivo esencial de «completar el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza con el fin de reforzar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión y mejorar la coherencia de su acción»<sup>6</sup>.

## 1. La batalla de los símbolos y su plasmación en el Tratado de Lisboa

El primer símbolo que desaparece en el Tratado de Lisboa es la palabra «Constitución». Con ello, como venimos advirtiendo, se hace un ejercicio de honestidad. Si bien es cierto que el proceso de integración europea tiene unas características específicas poco frecuentes en la escena internacional, la Comunidad Europea y la Unión Europea están lejos de ser un Estado y el Tratado constitucional era un Tratado internacional, estricto senso, y no una «Constitución». Esta no es la única modificación de carácter esencialmente terminológico que aporta el Tratado de Lisboa.

El artículo I-28 del Tratado constitucional preveía el nombramiento de un *Ministro de Asuntos exteriores de la Unión* por mayoría cualificada del Consejo Europeo, previo consentimiento del Presidente de la Comisión, que

<sup>5</sup> En palabras de J. Martín y Pérez de Nanclares «se vuelve a los textos diseñados más para expertos que para comprensión del ciudadano destinatario de los mismos. Se regresa a los preceptos crípticos, a las inacabables referencias cruzadas entre disposiciones y a las modificaciones de redacción o derogaciones concretas de artículos de muy difícil seguimiento hasta para los expertos», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La nueva Conferencia Intergubernamental: Hacia un *Tratado simplificado muy complicado*», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, n.º 14 (<http://www.reei.org>).

<sup>6</sup> Tras referirse a todas los representantes de los Estados miembros que adoptan el texto, el Preámbulo del Tratado de Lisboa se inicia con estas palabras, *vid.* texto completo del Tratado publicado en el *DOUE* C 306 de 17 de diciembre de 2007, p. 5.

estaría al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como, de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores. Esta figura que preside el Consejo de Asuntos Exteriores, a la vez que es miembro y vicepresidente de la Comisión, con el objeto de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión en todos los ámbitos, pasa a denominarse en el Tratado de Lisboa *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*. Pero esta es la única diferencia que puede apreciarse, con respecto al citado artículo I-28 del Tratado constitucional, en el que habrá de ser, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el contenido del artículo 18 del TUE. Más allá del cambio de nombre, ambas disposiciones tienen pues exactamente el mismo contenido. Ahora bien, en este punto, la reforma de Lisboa puntualiza además que «las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (...) no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales», añadiendo además que tampoco se «confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo»<sup>7</sup>.

El Tratado de Lisboa rechaza también los cambios de denominación que el Tratado constitucional introducía en referencia a las fuentes de derecho comunitario derivado. Así, el artículo I-33 del Tratado constitucional referente a los actos jurídicos de la Unión se refería a la ley europea, en sustitución del actual reglamento, la ley marco europea, actual directiva, el reglamento europeo, término que se reservaba esencialmente para los actuales reglamentos de ejecución. Las decisiones, recomendaciones y dictámenes mantenían la misma naturaleza. Las modificaciones a este respecto eran nuevamente nominales y no de contenido. Se trataba de aproximar el derecho comunitario a los ciudadanos adoptando una terminología más cercana a la utilizada para las fuentes del ordenamiento jurídico interno de un Estado. En la reforma de Lisboa, el capítulo relativo a los actos jurídicos de la Unión se contiene en el TFUE, cuyo artículo 288 reproduce prácticamente en sus mismos términos el contenido del actual artículo 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Esta vuelta a la terminología tradicional de reglamentos y directivas no ha supuesto, sin embargo, que se abandonen otras modificaciones que en esta materia preveía el Tratado constitucional.

El nuevo TFUE se refiere a los procedimientos de adopción de reglamentos, directivas y decisiones como *procedimientos legislativos* y a todas estas fuentes como *actos legislativos*. Asimismo, se conserva la denominación del *procedimiento legislativo ordinario* para lo que actualmente se conoce como *procedimiento de codecisión*, al que se dedica el artículo 294 del TFUE con pocos cambios respecto del actual 251 TCE – las diferencias en la estructura y contenido de ambas disposiciones tienen esencialmente por objeto ofrecer una explicación más clara de las distintas fases del procedimiento sin contener modificaciones de fondo. La referencia a un *procedimiento legislativo ordinario* incide en su carácter de procedimiento general, es decir, el más

<sup>7</sup> Declaración núm. 14 relativa a la política exterior y de seguridad común, aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

habitual en las disposiciones del Tratado junto con el paso a la mayoría cualificada en el seno del Consejo. A ello, se contraponen la especificidad del *procedimiento legislativo especial* que supone la adopción de un acto legislativo por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o del Consejo con la participación del Parlamento Europeo (art. 289 punto 2 del TFUE).

Junto a estas modificaciones terminológicas, el Tratado de Lisboa elimina también algunas disposiciones que, con un contenido simbólico más o menos significativo, introducía el Tratado constitucional. Así, por ejemplo, desaparece el artículo I-8 que este Tratado dedicaba a los símbolos de la Unión, esto es, la bandera formada por el círculo de doce estrellas doradas sobre un fondo azul, el himno identificado como el *Himno de la Alegría* de la *Novena Sinfonía* de Ludwig van Beethoven, el euro como moneda de la Unión o el 9 de mayo como día de Europa. Ello no obstante, todos estos símbolos existen y se utilizan en relación al proceso de integración europea desde antes de la adopción del Tratado constitucional. Su inclusión en el mismo no era sino el reconocimiento de una realidad, por lo que esta modificación no se entiende sino como gesto simbólico, ahora en un sentido totalmente contrario al anterior. Lo que sorprende es que sólo dieciséis Estados miembros han suscrito la declaración aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental en la que se adopta el Tratado de Lisboa, afirmando que los citados símbolos «seguirán siendo para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la Unión Europea y de su relación con ellos»<sup>8</sup>. Cabe entonces preguntarse si, para el resto de Estados miembros, la supresión de este artículo del Tratado es expresión de su voluntad de que se arríe la bandera azul con estrellas doradas o que el *Himno de la Alegría* deje de sonar, entre otras ocasiones, en los actos conmemorativos del Día de Europa cada 9 de mayo.

En la misma línea de lo anterior, otra de las disposiciones cuyo contenido se elimina es el artículo I-6 del Tratado constitucional que reconocía explícitamente, por primera vez en el derecho originario, la primacía del Derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembros. Aquí nuevamente y para evitar que tal modificación pueda llevar a cuestionar un principio que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha definido reiteradamente como de naturaleza fundamental en el Derecho Comunitario, entre las Declaraciones de la Conferencia Intergubernamental de Lisboa, se introduce una relativa a la primacía en la que se reconoce explícitamente que «el hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia»<sup>9</sup>. En lo esencial, esta Declaración reproduce el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía de 22 de junio de

<sup>8</sup> Declaración del Reino de Bélgica, de la República de Bulgaria, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, del Reino de España, de la República Italiana, de la República de Chipre, de la República de Lituania, del Gran Ducado de Luxemburgo, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Austria, de la República Portuguesa, de Rumanía, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca relativa a los símbolos de la Unión Europea, Declaración núm. 52, aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

<sup>9</sup> Declaración núm. 17 aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

2007<sup>10</sup>. No cabe pues cuestionar este principio general del Derecho comunitario.

Otro conjunto de disposiciones que la reforma de Lisboa excluye son las que contenían el catálogo de derechos y libertades fundamentales de la Unión en la Parte II del Tratado constitucional. Esta eliminación tiene nuevamente un objetivo más bien simbólico porque, a diferencia del texto actualmente en vigor, el nuevo artículo 6 del TUE reconoce la existencia de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007, y le confiere el mismo valor jurídico que los Tratados, es decir, que el TUE y el TFUE. En este punto, el acento se pone, así pues, en excluir el contenido de la Carta del articulado de estos Tratados<sup>11</sup>. Además, como ya preveía el artículo II-112 del Tratado constitucional, el párrafo 2.º del artículo 6.1 del TUE explicita que *las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados*. Finalmente, se mantienen en sus mismos términos, tanto la disposición del Tratado constitucional que preveía la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales, como la que reconocía que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros son parte del Derecho de la Unión como principios generales<sup>12</sup>.

Finalmente, cabe destacar que el mismo celo con que se elimina del Tratado de Lisboa toda la simbología de tipo estatal contenida en el Tratado constitucional, se sigue para mantener aquellas modificaciones que este último aportaba, resaltando la naturaleza esencialmente intergubernamental del proceso en muchos aspectos. A este respecto destaca, por ejemplo, la referencia que el nuevo artículo 5 del TUE hace al principio de atribución de competencias explicitando que *toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros*. Precisamente, una de las características que diferencia a las Organizaciones internacionales de los Estados, como sujetos de Derecho internacional, es que las primeras gozan de competencias de atribución, derivadas de la voluntad de sus miembros que se manifiesta en el Tratado constitutivo, bien explícitamente, bien implícitamente en la medida en que dichas competencias sean necesarias para lograr los objetivos previstos en el mismo. Con ello, el nuevo Tratado, al igual que hacía el Tratado constitucional en su artículo I-11, deja claro que la Unión Europea no es otra cosa que una Organización internacional y pone de manifiesto el recelo de sus miembros a la vis expansiva que ha venido caracterizando el ejercicio de sus competencias. En la misma línea, el nuevo artículo 50 del TUE mantiene la posibilidad prevista en el artículo I-60 del Tratado constitucional de que un Estado miembro decida retirarse de la Unión. Este es un derecho que, a priori, en el ordenamiento jurídico internacional, se

<sup>10</sup> Doc. 11197/07 (JUR 260).

<sup>11</sup> Cabe señalar, sin embargo, que en virtud del Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido, los efectos jurídicamente vinculantes de la Carta no se extienden a estos dos Estados salvo lo previsto explícitamente en dicho Protocolo.

<sup>12</sup> Respecto a la adhesión de la Unión Europea al Convenio, hay que tener en cuenta lo dispuesto por el Protocolo núm. 8 para compatibilizar el reconocimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como máximo intérprete del Convenio, con el papel del Tribunal de Justicia de la Unión como garante de la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

reconoce siempre a cualquier Estado miembro de una Organización internacional y ello aunque, como ocurre en los tratados en vigor actualmente, el Tratado constitutivo de la Organización guarde silencio sobre este punto. Por ello, su reconocimiento explícito en el nuevo articulado del TUE, más allá de describir y delimitar el procedimiento por el que la retirada puede producirse, no tiene otro sentido que el de recordar que esta posibilidad existe, con todo lo que ello simboliza como salvaguarda de la titularidad de las competencias soberanas del Estado<sup>13</sup>.

## 2. El Tratado de Lisboa: ¿hacia una Unión Europea más eficaz y democrática?

Dejando a un lado esta que hemos denominado *batalla de los símbolos*, como ya hemos advertido al introducir este trabajo, el Tratado de Lisboa mantiene en lo esencial muchas de las modificaciones que se contenían en el Tratado constitucional. Eso sí, estas novedades se encuentran ahora dispersas en una serie de disposiciones que prevén modificaciones en el Tratado de la Unión Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El Tratado de Lisboa aparece así como un texto de estructura compleja en la que se pueden distinguir cinco partes: la primera parte, está formada por dos artículos que contienen todas las modificaciones al TUE y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (que pasa a ser el TFUE); la segunda parte, está formada por una serie de disposiciones finales del Tratado en las que se prevé su vigencia indefinida, los requisitos para su entrada en vigor, las lenguas de autenticación y algunas explicaciones complementarias al contenido de las otras partes; la tercera parte, está formada por trece Protocolos que deberán figurar anejos al TUE, al TFUE o al propio Tratado de Lisboa –entre estos últimos se encuentra el Protocolo que contiene todas las modificaciones al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; la cuarta parte, se constituye por un anexo que contiene las tablas de correspondencias de los artículos – numeración en la versión anterior, numeración en el Tratado de Lisboa y numeración en el texto consolidado definitivo– y la quinta parte, contiene el acta final de la Conferencia Intergubernamental por la que se adopta el Tratado con todas las declaraciones anejas a la misma.

Entre las modificaciones que preveía el Tratado constitucional y que se mantienen en el Tratado de Lisboa cabe señalar el reconocimiento de personalidad jurídica propia a la Unión Europea. En su nueva redacción, el artículo 1 del TUE prevé que la Unión substituirá y sucederá a la Comunidad Europea. La Unión Europea asume, por tanto, todas las competencias de la Comunidad, a la vez que mantiene sus competencias en Política Exterior y de Seguridad Común, si bien en este ámbito, «con unos mecanismos decisorios y una consideración conceptual que obliga aún a seguir considerando esta política como basada en el método de la cooperación y no en el de la integración

---

<sup>13</sup> A este respecto cabe recordar que el Tribunal Constitucional alemán ya había mencionado explícitamente esta posibilidad de retirada en su jurisprudencia. *Vid.* la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 12 de octubre de 1993, en la que el Tribunal consideró compatible con la Constitución la ratificación por Alemania del Tratado de Maastricht porque precisamente el TUE no modificaba la naturaleza jurídica del proceso de integración (BVerfGE 89, 115 que se encuentra publicada en castellano en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1993, pp. 975-1030).

que inspira el resto de competencias de la Unión»<sup>14</sup>. No obstante, como muestra de la desconfianza que suscita esta importante concesión –no debemos olvidar que ya en los debates previos al Tratado de Maastricht se planteó esta posibilidad sin que llegara a cuajar por el rechazo frontal de algunos Estados miembros– una Declaración, aneja al acta final de la Conferencia intergubernamental, advierte explícitamente que «el hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados»<sup>15</sup>. Con ello se incide nuevamente, en la línea que ya hemos indicado, de recordar que las competencias de la Unión Europea, como las de todas las Organizaciones internacionales, son derivadas de la voluntad de los Estados y están limitadas por ésta. En todo caso, la consolidación de la Unión Europea como Organización internacional propiamente dicha, con personalidad jurídica propia, supone un gran avance desde la perspectiva de la claridad del sistema para los ciudadanos y de la mejora de la eficacia en sus distintos ámbitos de acción.

El Tratado de Lisboa conserva también las principales reformas de tipo competencial que presentaba el Tratado constitucional. Así, el Título I de la primera parte del TFUE se dedica a la definición de todas las categorías y ámbitos de competencias de la Unión que luego se desarrollan con más detalle en la tercera parte de dicho Tratado. Entre las novedades que se mantienen destaca, por ejemplo, la inclusión de la *cooperación judicial en materia penal* y la *cooperación policial* entre las competencias compartidas por la Unión y sus Estados miembros. Además, como regla general, de los artículos 81 a 86 del TFUE se desprende que el procedimiento de adopción de normas en materia de cooperación judicial civil y penal será el procedimiento legislativo ordinario y, consecuentemente, la mayoría cualificada en el seno del Consejo. Frente a ello, el procedimiento aplicable en materia de cooperación policial es el procedimiento legislativo especial y la unanimidad del Consejo. No obstante, se mantienen cláusulas específicas en materia de cooperación judicial sobre, por ejemplo, las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 TFUE que prevé la unanimidad del Consejo y el procedimiento legislativo especial) o aquellas situaciones en las que un Estado miembro considere que se ven afectados aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal (art. 83.3 TFUE que dispone la intervención del Consejo Europeo y la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas entre algunos Estados miembros). Igualmente, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca conservan su situación especial al respecto de la cooperación policial y judicial en materia penal. Por lo que se refiere al ámbito material de competencias, además de los nuevos ámbitos ya previstos en el Tratado constitucional (turismo, protección civil, cooperación administrativa,...) cabe señalar que el Tratado de Lisboa añade incluso algunas referencias a ámbitos que no se mencionaban en aquél, como la relativa a la competencia en la lucha contra el cambio climático (art. 191 TFUE) o en materia energía (art. 194 TFUE). Ahora bien, resulta un tanto preocupante que el Tratado de Lisboa mantenga la referencia, introducida por el Tratado constitucional al regular el procedimiento de revisión de los tratados, en el sentido de que tales proyectos de revisión «podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de

<sup>14</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio...», *op. cit.*, p. 33.

<sup>15</sup> Declaración núm. 24 aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

aumentar o *reducir* las competencias atribuidas a la Unión» (art. 48 TUE). Una vez más, se trata de recordar los límites a los que se encuentra sometido el proceso.

En relación también con el ejercicio de las competencias de la Unión Europea y vinculado al debate sobre el papel que corresponde a los Parlamentos nacionales en el proceso de integración, el Tratado de Lisboa introduce un nuevo artículo 12 en el TUE que reconoce explícitamente su vinculación «al buen funcionamiento de la Unión». Aunque esta referencia se vincula al objetivo de reforzar la legitimidad democrática del conjunto del sistema, algunas voces destacan que debe enmarcarse en el contexto de refuerzo de los Estados frente a la Unión y que «no deja de encarnar (...) una desconfianza evidente frente al Parlamento Europeo»<sup>16</sup>. Junto a este nuevo artículo del TUE, el Tratado de Lisboa mantiene el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que los asocia estrechamente al procedimiento legislativo, previendo que serán plenamente informados y estableciendo un procedimiento de cooperación interparlamentaria, por un lado, de los Parlamentos nacionales con el Parlamento Europeo y, por otro lado, entre los distintos órganos parlamentarios nacionales especializados en asuntos de la Unión. En segundo lugar, se mantiene también el contenido esencial del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pactado con ocasión del Tratado constitucional. Este Protocolo regula el conocido como «mecanismo de alerta rápida» que permite a los Parlamentos nacionales manifestar su opinión sobre la compatibilidad de las propuestas legislativas europeas con el principio de subsidiariedad<sup>17</sup>. El Tratado de Lisboa modifica el contenido de este Protocolo en dos puntos importantes. Por un lado, amplía a ocho semanas el plazo para que los Parlamentos nacionales emitan su dictamen motivado y, por otro lado, se permite que, en caso de desacuerdo entre los Parlamentos nacionales y la Comisión, por el 55 por 100 de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo pueda rechazarse la propuesta<sup>18</sup>.

Finalmente, el Tratado de Lisboa conserva también el grueso de las modificaciones que el Tratado constitucional realizaba en la estructura institucional de la Unión Europea. Aunque se introducen algunos matices diferenciales, que en gran medida responden a las exigencias planteadas por determinados Estados miembros, este es un aspecto crucial de la reforma en términos de eficacia y de refuerzo de la legitimidad democrática. Según el nuevo artículo 13 del TUE las instituciones de la Unión son el Parlamento

<sup>16</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio...», *op. cit.*, p. 40.

<sup>17</sup> Según se prevé, cada Parlamento nacional podrá emitir un dictamen motivado al respecto y dispondrá de dos votos. El artículo 7.2 del Protocolo dispone que «cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (...) el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia». La decisión de mantener, modificar o retirar el proyecto por parte de la institución competente deberá motivarse.

<sup>18</sup> Esta posibilidad se regula en el artículo 7.3 del Protocolo para actos que deban adoptarse a propuesta de la Comisión por el procedimiento legislativo ordinario y sólo requiere que una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales expresen en sus dictámenes motivados que se trata de un acto contrario al principio de subsidiariedad.

Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo –que no adquiere este carácter por primera vez– y el Tribunal de Cuentas. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones se mantienen como órganos consultivos del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

En la regulación relativa a las instituciones, cabe destacar la creación de una nueva figura como es el presidente del Consejo Europeo. Este órgano se crea para facilitar la presencia de la Unión Europea en la escena internacional, garantizando una cierta continuidad y coherencia de su acción exterior e interna. Esta figura ya se preveía en el Tratado constitucional y se ha mantenido en el Tratado de Lisboa. Es una novedad que se considera importante para mejorar la coherencia y permanencia en las principales líneas de acción de la Unión Europea, teniendo en cuenta el aumento del número de sus miembros. Además, se trata de un órgano que, en cierta medida, puede usurpar parte del protagonismo que, frente al exterior, correspondía hasta ahora al presidente de la Comisión, con lo que puede percibirse también como un contrapeso de los Estados frente a esta institución. El presidente es escogido por mayoría cualificada en el seno del propio Consejo Europeo, por un período de dos años y medio, con posibilidad de una renovación. Sus funciones son, entre otras, presidir las reuniones del Consejo Europeo, así como impulsar, preparar y garantizar una cierta continuidad en sus trabajos, en cooperación con el presidente de la Comisión, informar al Parlamento Europeo de las reuniones del Consejo Europeo y representar a 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 de Seguridad Común*. El papel que corresponda a esta figura en el futuro funcionamiento de la Unión Europea dependerá en gran medida de la personalidad que ostente tal cargo y de cómo se desarrollen sus relaciones con el presidente de la Comisión y con el Alto Representante.

En cuanto al Consejo de la Unión, la principal novedad se refiere al sistema de votación por mayoría cualificada. Las negociaciones en la Conferencia Intergubernamental de 2004 llevaron a la adopción de un sistema de doble mayoría que se mantiene sin modificaciones en el que sería el nuevo artículo 16 del TUE. Según el punto 4 de esta disposición, para la adopción de una decisión se exige «un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión». Estos términos deben completarse con lo previsto en el artículo 238.2 del TFUE que, para los supuestos en que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, prevé que «la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 por 100 de los miembros del Consejo que representa a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión». Ahora bien, en todo caso, estos sistemas no empezarán a aplicarse hasta el 1 de noviembre de 2014. Hasta esa fecha se mantiene en vigor el sistema de definición de la mayoría cualificada que prevé actualmente el artículo 205 del TCE. Además, el Tratado de Lisboa añade un nuevo período transitorio que permite continuar aplicando este sistema hasta el 31 de marzo de 2017 siempre que un Estado miembro así lo solicite<sup>19</sup>. Cabe señalar que estos artículos

<sup>19</sup> *Vid.* Disposiciones relativas a la mayoría cualificada del Protocolo núm. 36 sobre las disposiciones transitorias.

son también aplicables cuando el Consejo Europeo deba adoptar una decisión por mayoría cualificada.

### 3. Consideraciones finales

*Caminante no hay camino, se hace camino al andar...*

Estos célebres versos del poema de Antonio Machado son hoy más que nunca aplicables al proceso de integración europea. Lejos de avanzar siguiendo un camino específico, el proceso está marcado por la prudencia y, en todo caso, el reconocimiento de realidades concretas que se aceptan más por su existencia efectiva o por su conveniencia económica que por la voluntad o la ilusión de construir un proyecto común. Ello no obstante, como la vida misma, la Unión Europea avanza y quizás aprendiendo de los errores del pasado, las críticas que hoy se formulan al Tratado de Lisboa puedan convertirse en virtudes, si nos permiten advertir cuál es realmente la voluntad de los Estados y de sus ciudadanos con respecto al futuro. Ciertamente, la tendencia a la flexibilidad, la proliferación de regímenes especiales, excepciones, cláusulas *opting out* y sistemas de cooperación reforzada que suscitan reticencias porque auguran un peligroso aumento de la complejidad, son por el momento la única respuesta que el sistema ofrece para aquellos Estados dispuestos a ir más allá y los que, por el contrario, prefieren no asumir más obligaciones.

Teniendo en cuenta que el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa está sometido a incógnitas, todavía importantes tras el referéndum negativo de Irlanda, alegrémonos por el vaso medio lleno que, pese a todo, aporta este nuevo Tratado. Esperemos que el 2009 nos permita beber por un presente de la Unión que se consolide sobre la base de los nuevos TUE y TFUE, alejándose por un tiempo del fantasma de la continua reforma que, desde hace más de diez años, no ha logrado generar sino incertidumbre e insatisfacción. Demos tiempo al tiempo para ver cómo camina esta nueva organización internacional que es la Unión Europea con los instrumentos, más o menos desarrollados, que sus miembros han consentido en conferirle.