

## El Tratado de Lisboa y la reforma constitucional de la Unión Europea

### I. INTRODUCCIÓN

El 13 de diciembre de 2007 se firmó en Lisboa, de manera solemne, por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea el tratado que, a partir de ese momento, pasó formalmente a ser denominado «Tratado de Lisboa». El texto de lo que hasta ese momento era conocido como «Tratado de Reforma», había sido elaborado por una inusualmente rápida y poco controvertida Conferencia Intergubernamental, iniciada el 23 de julio de 2007 y que concluyó –en términos políticos– con el acuerdo obtenido en la Cumbre informal de Lisboa, del 18 al 19 de octubre de ese mismo año.

Tratando de superar el terrible fracaso de la Constitución europea (formalmente, el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa») <sup>1</sup> y del denominado «método constitucional», el Tratado de Lisboa supone una reforma de los Tratados constitutivos vigentes, utilizando el método tradicional –y formalmente previsto– de reforma de los mismos. El resultado es, por tanto, una modificación sustantiva del Tratado de la Unión Europea, que conserva su denominación tras la reforma, y una modificación también sustantiva del Tratado de la Comunidad Europea, que pasa ahora a ser denominado «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

El objetivo de este trabajo, sin embargo, no es analizar en profundidad los hechos de este largo proceso, que va desde el Consejo Europeo de Niza, de diciembre del año 2000, hasta nuestros días, <sup>2</sup> sino más bien ofrecer una visión lo más clara y detallada posible de la reforma finalmente realizada por el Tratado de Lisboa. Una reforma que fue verdaderamente compleja y no fácilmente comprensible en su formulación, tanto en su realización técnica como en la motivación política que llevó a la misma. En este sentido, pues, este trabajo pretende aportar un poco de luz y comprensión donde, quizá de manera

---

<sup>1</sup> En adelante, las referencias a este Tratado se harán como «Tratado constitucional» o «Constitución europea».

<sup>2</sup> La última revisión de este trabajo fue finalizada en el mes de septiembre del año 2009.

intencionada, se utilizó la opacidad y la complejidad.<sup>3</sup> Para ello, el estudio se comienza, no con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, sino unos años antes, cuando las sucesivas ampliaciones de las Comunidades Europeas, con el ingreso de nuevos Estados, comienzan a hacer sentir la necesidad, cada vez más imperiosa, de una reforma de carácter institucional, tanto en la estructura o composición de las instituciones, como en el funcionamiento de las mismas, pero también en el diseño de los principios y objetivos últimos de la Unión; en definitiva, una reforma de carácter constitucional.

## 2. DE PARÍS A NIZA

¿Cómo se llega, pues, al Tratado de Lisboa? La idea de una reforma sustantiva del edificio jurídico-constitucional de la Unión Europea, en el sentido de conformar esta unión como una unión de mayor contenido político –y no como una mera cooperación internacional de Estados, o como un área de libre cambio– no es nueva. Sus raíces se hunden en el proyecto germinal de W. Churchill, de

---

<sup>3</sup> Inicialmente, de manera informal –y para no exacerbar los ánimos de los contrarios a la reforma, principalmente en el Reino Unido, que veían en el nuevo Tratado una mera transposición de la fenecida Constitución europea–, se decidió no publicar una edición oficial de los Tratados ya reformados según las previsiones del Tratado de Lisboa hasta que se hubiese completado el proceso de ratificación de este último. Ello, paradójicamente, llevaba a la necesidad de que los Parlamentos nacionales de los Estados miembros tuviesen que ratificar el Tratado de Lisboa sin tener una idea muy clara y precisa de cómo iban a quedar los Tratados después de esa reforma que tenían que aprobar.

Esto hizo que se realizasen algunas iniciativas particulares de edición de los Tratados reformados de acuerdo con las previsiones del Tratado de Lisboa, como la elaborada por la Asamblea Nacional francesa, el 28 de noviembre de 2007 (*Assemblée Nationale, Treizième Législature, n° 439, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Étrangères, sur les modifications apportées par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2007), la elaborada por el Gobierno británico (*Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, by Command of Her Majesty, January 2008), la elaborada por la Foundation for EU Democracy (*Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union [TEU] and the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU] as amended by the Treaty of Lisbon [2007]*, Foundation for EU Democracy, 2008), o, en España, la realizada por José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres, publicada por el Instituto Elcano el 26 de octubre de 2007, y la realizada por quien suscribe estas líneas, en diciembre de 2007.

Finalmente, publicados ya los Tratados reformados por el propio Gobierno británico, el Consejo decidió publicar su versión oficial de los Tratados reformados –consolidados– de acuerdo con el Tratado de Lisboa, que vio la luz el 30 de abril de 2008, cuatro meses después de la firma del Tratado de Lisboa y cuando los parlamentos de once Estados miembros lo habían ratificado ya (Hungría, Eslovenia, Malta, Rumanía, Francia, Bulgaria, Polonia, Eslovaquia, Portugal, Austria y Dinamarca). La versión final de los Tratados consolidados fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 9 de mayo (C 115, 9.5.2008).

crear unos «Estados Unidos de Europa» (1946). Sin embargo, no será sino mucho más tarde, cuando el proceso de integración económica de los Estados miembros de las Comunidades Europeas sea ya una realidad consolidada, cuando comience a pensarse, no sólo en profundizar aún más en esta integración, sino también en dotarla del complemento y sostén político imprescindible para consolidar el mercado interior, pero también para darle la debida cobertura a la dimensión exterior del mismo. Es así como en el año 1984 el Parlamento Europeo llega a aprobar un primer borrador de Constitución europea (proyecto Spinelli),<sup>4</sup> el cual, si bien no salió delante, fue la puerta abierta al Acta Única Europea, de 1986 – primer paso formal hacia la cooperación política–, y al Tratado de Maastricht, de 1992, que crea la Unión Europea.

Sin embargo, serán otros factores los que, a partir de los años noventa del siglo XX, pondrán presión para que esto se lleve a cabo: la ampliación de la UE, la complejidad creciente del sistema político –y del ordenamiento jurídico– de la UE, y el distanciamiento de los ciudadanos. Es evidente que una UE de quince miembros, tras la entrada en 1995 de Austria, Finlandia y Suecia, no podía funcionar exactamente igual, con las mismas estructuras orgánicas, los mismos procedimientos y más competencias que en 1957, cuando los miembros de las Comunidades eran sólo seis. Pero el problema era aún mayor, si se tiene en cuenta que en aquellos años, tras la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, las nuevas democracias de los Estados del Centro y del Este de Europa iniciaban el camino de su consolidación y presentaban ya las primeras demandas de adhesión a la UE. Un número tan elevado de miembros, pues, exigía una reforma.

Por otra parte, la unión de tres Comunidades basadas en tres Tratados diferentes, a lo que se añadió después la creación de la Unión Europea, con un Tratado constitutivo más y con nuevos ámbitos de cooperación y contenido competencial, hizo que el ordenamiento jurídico de la UE se convirtiese en algo tremendamente complejo, extenso y difícil de comprender, no sólo para el común de los ciudadanos, sino para los propios operadores jurídicos. Se hacía necesaria, pues, una simplificación. Y, en fin, por todo ello, además, las Comunidades Europeas habían crecido y se habían consolidado como un espacio técnico, de contenido sustantivamente económico, en el que sólo participaban políticos, funcionarios y los sectores interesados. La intención de convertir este espacio económico en un espacio también político, con una mayor participación y legitimidad democrática, paradójicamente, no hizo sino poner en evidencia las carencias democráticas de la Unión –el «déficit democrático»– y la necesidad de acercar ésta a los ciudadanos: de hacerla más transparente y accesible.

En esta línea, conseguido el primer acuerdo sustantivo sobre la reforma de las instituciones, a fin de permitir la ampliación de la UE, en el Tratado de Niza, el Consejo Europeo de diciembre de 2000 se planteó la necesidad de ir más lejos en

---

<sup>4</sup> «Draft Treaty Establishing the European Union», *Official Journal of the European Communities*, C 77, 14.2.1984, p. 33). El texto fue aprobado en la sesión plenaria del 14 de febrero de 1984.

el proceso de integración y de afrontar los serios problemas que se le presentaban a la UE. Así, la «Declaración relativa al futuro de la Unión» del Consejo Europeo de Niza, del 7 al 9 de diciembre de 2000, propuso la apertura de un amplio debate sobre, cuando menos, cuatro puntos que se entendía como principales:

- La delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados miembros.
- El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- Y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.<sup>5</sup>

El debate se extendió a todo lo largo del año 2001 y, como conclusión del mismo, el Consejo Europeo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre de 2001, formuló una extensa declaración («Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea») en la que se venía a afirmar lo siguiente:

«La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero [...] Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes [...] consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático. [...] Fuera de sus fronteras [...] el papel que debe desempeñar [la Unión Europea] es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que [...] quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.»

En esta línea –cambiando ligeramente la agenda diseñada en Niza–, se afirmaba también que cuatro eran los retos a abordar:

- Un mejor reparto y definición de las competencias de la Unión.
- La simplificación de sus instrumentos normativos.
- Dotar de más democracia, transparencia y eficiencia a las instituciones.
- Y, como consecuencia de todo ello, la adopción de un texto constitucional que aportase la reorganización, la simplificación, la transparencia y la eficiencia necesarias.

Para ello, la Declaración proponía la convocatoria de una Convención<sup>6</sup> que debería abordar estas cuestiones y formular soluciones concretas, que luego

<sup>5</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 80, 10.3.2001, p. 85.

<sup>6</sup> La Convención estaría formada por 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), 16 miembros del Parlamento Europeo y 2

deberían ser formuladas en términos jurídicos por una Conferencia intergubernamental.<sup>7</sup>

### **3. EL FRACASO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL**

La Convención europea se reunió del 28 de febrero de 2002 al 10 de julio de 2003, excediéndose del mandato recibido tanto en su duración (estaba prevista para sólo un año) como en el resultado, dado que, más que limitarse a ofrecer respuestas concretas a las cuestiones que se le plantearon, formuló ya un texto articulado, un borrador completo de tratado constitucional. La Conferencia Intergubernamental que siguió (Roma, 4 de octubre de 2003-Bruselas, 18 de junio de 2004), tras el duro debate que suscitaron las posiciones de España y de Polonia –contrarias a la adopción del sistema de doble mayoría para las votaciones en el seno del Consejo–, y el buen hacer final de la Presidencia irlandesa, que logró alcanzar el acuerdo, formuló el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El Tratado fue firmado solemnemente por todos los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros en Roma, el 29 de octubre de 2004.<sup>8</sup>

Parecía entonces, no sólo que el acuerdo era común, sino que la satisfacción era grande, por cuanto se había logrado superar grandes dificultades y se había dado un enorme paso hacia delante en la construcción política de Europa. Es evidente que el nuevo Tratado constitucional contenía imperfecciones –como todo texto de este carácter– y que no satisfacía plenamente todas las aspiraciones existentes, sin embargo, mejoraba notablemente las previsiones de los Tratados fundacionales e introducía la reorganización, la simplificación, la sistematicidad, la transparencia y la eficiencia que se buscaban, si no en términos absolutos, sí en dosis mucho más elevadas que las que hasta ese momento aportaban los tres Tratados fundamentales. Y, con ello, se incrementaba de manera notable –de forma material y, sobre todo, simbólica– la legitimidad democrática de la UE. En los términos del entonces Primer Ministro británico, Tony Blair:

«El Tratado ha sido acordado y ello es un éxito para Gran Bretaña y un éxito para Europa. Creo que lo más importante es que muestra [...] que la nueva Europa está tomando forma, una Europa en la que Gran Bretaña puede forjar alianzas y sentirse como en casa, una Europa en la que no hay un solo punto de vista dominante, sino una

---

representantes de la Comisión. Se invitó a participar en los trabajos también a los países candidatos a la adhesión, en las mismas condiciones que los Estados miembros, si bien no podrán impedir el consenso que pudiese alcanzarse entre los Estados miembros.

<sup>7</sup> *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001* (SN 300/1/01 REV 1), pp. 19-26.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 310, 16.12.2004.

Europa de progreso diverso y flexible, una Europa en donde Estados naciones fuertes cooperan entre sí en su propio interés y en el interés de una comunidad más amplia.»<sup>9</sup>

Sin embargo, al poco tiempo de la firma de Roma, los líderes políticos que habían conseguido el difícil acuerdo daban la sensación de haber quedado agotados por el esfuerzo, o de haber dado el sí de mala gana. Así, en algunos casos, decidieron referir la responsabilidad final de la ratificación a un referéndum popular, buscando más trasladar esta responsabilidad a otras espaldas que conseguir la necesaria legitimación popular.

Es así como en España (el 20 de febrero de 2005), en Francia (el 29 de mayo de 2005), en los Países Bajos (el 1 de junio de 2005), y en Luxemburgo (el 10 de julio 2005), se celebraron referéndums de ratificación sin que los respectivos Gobiernos hiciesen, hasta el último minuto, el esfuerzo necesario para conseguir el apoyo que requería la aprobación popular del Tratado constitucional. Y el resultado no pudo ser peor. El Tratado fue rechazado en Francia y en los Países Bajos, y en España se registró la más baja participación popular conseguida hasta ese momento (sólo participó el 42'32% del electorado). Es verdad que en la decisión de los ciudadanos franceses y holandeses incidieron más los asuntos de política interna que la Constitución europea en sí misma; sin embargo, el golpe de Francia y de los Países Bajos fue decisivo y Tratado constitucional cayó herido de muerte.<sup>10</sup>

A pesar de todo, el proceso de ratificación siguió hasta bien entrado el año 2006 y, en total, 18 Estados llegaron a ratificar el Tratado constitucional (16 por vía parlamentaria y 2 por referéndum: España y Luxemburgo).<sup>11</sup> En el colmo de las paradojas –y de las irregularidades jurídicas– Bulgaria y Rumanía expresaron su ratificación mediante la aprobación parlamentaria y la firma de su Tratado de Adhesión, de 25 de abril de 2005, en el cual todas las referencias jurídicas se hacen con respecto al articulado y las previsiones del Tratado constitucional, que no era aún –y nunca llegó a serlo– una norma vigente.

---

<sup>9</sup> Conferencia de prensa tras la aprobación del Tratado constitucional en el Consejo Europeo de Bruselas, 18 de junio de 2004. Traducido del original en inglés.

<sup>10</sup> En Francia, por ejemplo, un 57% de los que votaron «no» dijeron hacerlo por estar preocupados por la situación económica del país y por el empleo, mientras que un 18% dijeron hacerlo por estar directamente en contra del Presidente de la República y del Gobierno. En los Países Bajos, el 32% de los votantes dijo haber votado «no» simplemente por no haber recibido información del Gobierno al respecto, mientras que un 14% dijo haber votado «no» por estar en contra del Gobierno. En España, en similar sentido, el 30% de los que se abstuvieron dijo haberlo hecho por no haber recibido información del Gobierno, mientras que un 46% de los encuestados dijo que los debates sobre la Constitución europea habían comenzado demasiado tarde. Vid. «La Constitución Europea: Encuesta post-referéndum en España», *Flash Eurobarómetro* n° 168 (marzo de 2005); «The European Constitution: Post-referendum survey in France», *Flash Eurobarometer* n° 171 (junio de 2005); «The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands», *Flash Eurobarometer* n° 172 (junio de 2005).

<sup>11</sup> El último Estado en ratificar el Tratado constitucional en vía parlamentaria fue Finlandia, el 12 de mayo de 2006, justo un año después del «no» francés.

El fracaso de los referéndums de Francia y de los Países Bajos supuso un freno importante a la dinámica que se había iniciado en los años noventa del siglo XX y, muy al contrario, dio alas de nuevo a los sectores contrarios a la acentuación del proceso de integración política de la UE. Casi de repente, pareció como si nadie tuviese algo que ver con aquel Tratado constitucional, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, y como si nadie lo hubiese firmado solemnemente en Roma, el 29 de octubre del mismo año. Así, el Consejo Europeo de 16-17 de junio de 2005 aprobó una «Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno [...] sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en la que, si bien no se excluía el que se siguiese adelante con el proceso de ratificación, se decidió abrir un nuevo período de reflexión, al mismo tiempo que se fijaba un calendario para el proceso a seguir a partir de entonces.

El primer evento de ese calendario fue el Consejo Europeo de 15-16 de junio de 2006, justo un año después. El Consejo Europeo dijo entonces haber tomado nota del debate habido y, lo que es más significativo, iniciando ya el giro de tendencia que se confirmaría un año más tarde, optó por que «se adopte un planteamiento dual. Por un lado, deberían aprovecharse mejor las posibilidades que ofrecen los tratados en vigor, con el fin de ofrecer a los ciudadanos los resultados concretos que éstos esperan», y, por otro lado, deberían seguirse las extensas consultas con los Estados miembros sobre el futuro del Tratado constitucional. Así, cuando Alemania se hizo cargo de la presidencia de la UE, en enero de 2007, comenzó a quedar claro que el Tratado constitucional era algo fenecido, que, en su forma inicial, provocaba el fuerte rechazo de algunos Estados (principalmente el Reino Unido, Francia, Países Bajos, Polonia y la República Checa), y que, por tanto, se hacía casi imposible su plena ratificación. Sólo quedaba tratar de salvar lo máximo posible de su contenido material.

Con la intención de apoyar –y presionar– a Alemania en defensa del Tratado constitucional, el 26 de enero de 2007 España y Luxemburgo promovieron en Madrid una reunión de los Estados que habían ratificado ya el Tratado, bajo el lema «Amigos del Tratado Constitucional: por una Europa Mejor». Sin embargo, la reunión no tuvo el efecto esperado y, más bien al contrario, suscitó numerosas críticas, dado que fue considerada como un interferencia en el papel negociador que la Presidencia alemana pretendía realizar y que, de hecho, comenzaba ya por aquellas fechas. La reunión de Madrid fue, en todo caso, el último acto público de apoyo al Tratado constitucional. La defensa de la Constitución europea era ya una batalla perdida.

En esta situación se va a producir el segundo evento importante del calendario trazado: la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de Berlín del 25 de marzo de 2007, convocada para celebrar el quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Los Jefes de Estado o de Gobierno aprobaron entonces una declaración solemne –la «Declaración de Berlín»– en la que el Tratado constitucional no es ya ni siquiera mencionado. Pero, lo que es aún más

significativo, ya no se mencionan tampoco los objetivos de reorganización, simplificación, transparencia, eficiencia y legitimidad, que figuraban en las Declaraciones de Niza y de Laeken, y que habían dado lugar precisamente a la formulación del Tratado constitucional.

La Declaración de Berlín se manifestó mucho más filosófica e indeterminada. «Nos esforzamos» –dice la Declaración– «por alcanzar la paz y la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, el respeto mutuo y la responsabilidad recíproca, el bienestar y la seguridad, la tolerancia y la participación, la justicia y la solidaridad». En realidad, el único compromiso material que se asumió con respecto al proceso europeo de integración fue el de «seguir adaptando» la estructura política de la UE a las nuevas necesidades y el de dotarla de «fundamentos comunes renovados» antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Así, dice la Declaración de Berlín en su último párrafo:

«Con la unificación europea se ha hecho realidad un sueño de generaciones anteriores. Nuestra historia nos reclama que preservemos esta ventura para las generaciones venideras. Para ello debemos seguir adaptando la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos. Henos aquí, por tanto, cincuenta años después de la firma de los Tratados de Roma, unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009.»

La estrategia seguida por la Presidencia alemana en esta materia consistió en mantener contactos bilaterales secretos, intensos y frecuentes con las capitales de los Estados miembros y establecer una red de representantes de los Gobiernos de los Estados, de nivel técnico –dos por Estado–, además de dos representantes del Parlamento Europeo y otros dos de la Comisión (los «*sheepas*»),<sup>12</sup> los cuales, bajo la dirección de los dos representantes alemanes, redactaron un cuestionario de 12 puntos, que la Canciller Merkel envió a todos los Gobiernos en abril de 2007. En este cuestionario se venían a resumir los temas clave que deberían ser abordados por el nuevo texto que habría de sustituir al Tratado constitucional.

Sobre las respuestas dadas a este cuestionario, los representantes de los Estados formularon un informe en el que se fijaron ya las opciones sobre las que parecía que había un cierto acuerdo, entre ellas, (a) el abandono del «método constitucional» y la vuelta al método tradicional de reforma de los Tratados; (b) el abandono de la mención de los símbolos de la UE; (c) el abandono de la mención de la primacía del Derecho de la UE; (d) el carácter jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; (e) la fijación del reparto de competencias entre la UE y los Estados; o (f) el papel de los Parlamentos nacionales. Lo que quedaba era dar a todo ello una articulación precisa y formular un documento final

<sup>12</sup> Un experiencia similar de red de contactos permanentes con los Gobiernos de los Estados y de las Instituciones se había utilizado ya en la CIG 2003-2004, que terminó en la formulación del Tratado constitucional. La denominación utilizada entonces fue la de «*focal points*».

que pudiese ser sometido a la aprobación de los Jefes de Estado o de Gobierno. Y de ello se encargaron los representantes alemanes –que redactaron el primer borrador– y el servicio jurídico del Consejo, los cuales, de manera conjunta, redactaron el texto final que llegó al Consejo Europeo.

Finalmente, el tercer y último evento del calendario trazado fue el Consejo Europeo del 21 y 22 de junio de 2007, el cual no hizo sino certificar lo que era ya una clara evidencia desde hacía muchos meses: que el Tratado constitucional estaba muerto y había de ser sustituido por otra cosa. En esta línea, el Consejo Europeo decidió convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG), para que redactase un nuevo texto. Sin embargo, frente a lo que había sido el procedimiento habitual hasta entonces en las conferencias intergubernamentales precedentes, el Consejo Europeo no dio a la CIG 2007 autonomía alguna, sino que, muy al contrario, le otorgó un mandato muy explícito y detallado: el texto elaborado bajo la dirección de la Presidencia alemana, el cual suponía ya en sí mismo el primer borrador de lo que luego sería el Tratado de Lisboa. La idea básica era que la CIG no se extendiese en debates difíciles, sino que se concentrase –sin apenas discusión– en la aprobación del texto presentado y que, además, lo hiciese en el menor tiempo posible. Así, en los planes del Consejo Europeo, la CIG debería completar sus trabajos antes del final de 2007 y el nuevo Tratado debería quedar ratificado antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. En realidad, la CIG finalizó su tarea antes de lo previsto, en octubre de 2007, y fue el fracaso del referéndum del Tratado de Lisboa en Irlanda lo que impidió conseguir el objetivo de ratificación previsto.

#### **4. DEL TRATADO DE REFORMA AL TRATADO DE LISBOA**

La CIG se abrió en Bruselas el 23 de julio de 2007, coincidiendo con la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. En la reunión inaugural, la Presidencia portuguesa presentó ya un primer proyecto articulado de lo que por entonces se denominaba «Tratado de Reforma», elaborado en apenas cuatro semanas sobre el mandato del Consejo Europeo de junio. A partir de entonces, la CIG se reunió en dos niveles: por un lado, se reunieron los Ministros de Asuntos Exteriores (sólo en tres ocasiones)<sup>13</sup> y, por otro, se reunieron los miembros del Grupo de Expertos Jurídicos, que fueron quienes llevaron el grueso del trabajo.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> La primera reunión fue la inaugural, celebrada en Bruselas el 23 de julio de 2007. La segunda reunión fue la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores (Gymnich), de Viana do Castelo (7-8 de septiembre de 2007), y la tercera reunión fue en Luxemburgo (15-16 de octubre de 2007), con motivo de la celebración del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, para preparar la Cumbre Informal de Lisboa.

<sup>14</sup> Los expertos juristas celebraron 18 reuniones, entre el 24 de julio y el 13 de septiembre, e hicieron público su proyecto de Tratado el 5 de octubre de 2007.

Los pocos aspectos problemáticos que quedaban pendientes de resolución, tras el acuerdo general conseguido bajo la Presidencia alemana, fueron resueltos con cierta agilidad bajo la Presidencia portuguesa, en las reuniones de los expertos jurídicos y en la última reunión de los Ministros, que tuvo lugar en Luxemburgo, del 15 al 16 de octubre de 2007.

Todos, en realidad, excepto dos. Así, cuando el Consejo Europeo informal se reunió en Lisboa (18-19 octubre 2007) para poner fin a la CIG 2007, además de algunas cuestiones menores, sólo dos temas requirieron un último y costoso esfuerzo para llegar al acuerdo final: el sistema de votación en el Consejo, al que Polonia venía oponiéndose de manera persistente, desde la llegada de los hermanos Kaczynski a la presidencia de la República y al Gobierno; y la composición del Parlamento Europeo, debido a la oposición de última hora de Italia a la propuesta de distribución de escaños entre los Estados, realizada por el propio Parlamento Europeo pocos días antes de la reunión de Lisboa.<sup>15</sup> El acuerdo final se conseguiría a la una de la madrugada del día 19 de octubre, concediendo a Polonia lo que cabría denominar como el «acuerdo de Ioannina II», que figura en la Declaración nº 7 del Acta Final de la Conferencia –tal y como se explica más adelante–; y aumentando en uno –que es atribuido a Italia– el número máximo de 750 escaños en el Parlamento Europeo que había previsto la Resolución parlamentaria de 11 de octubre de 2007.

El Tratado firmado en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, supone un giro sustantivo en la estrategia seguida formalmente por la UE desde el año 2000, tendente a reemplazar los Tratados por un nuevo texto único, de carácter constitucional, que no sólo sirviese para simplificar la estructura básica del ordenamiento jurídico de la Unión, sino que sirviese también para caracterizar la nueva etapa, más avanzada, en el proceso de integración política de Europa. Supone, por tanto –con respecto al Tratado constitucional– una evidente vuelta atrás, un abandono expreso del «método constitucional» y una vuelta al procedimiento tradicional de reforma de Tratados. El mandato del Consejo Europeo de junio de 2007 fue muy claro y contundente al respecto: los Tratados reformados «no tendrán carácter constitucional» –se dijo– y «no se utilizará el término ‘Constitución’». Es más, a lo largo de todo el texto del mandato no se utiliza ni una sola vez los términos «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» –nombre oficial del frustrado Tratado–, ni siquiera «Tratado constitucional», utilizados profusamente en todos los documentos oficiales anteriores. Ahora se refieren a la fenecida Constitución europea como «las novedades resultantes de la CIG de 2004», «los términos acordados en la CIG de 2004», o las «innovaciones acordadas en la CIG de 2004»...<sup>16</sup> La palabra

---

<sup>15</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de octubre de 2007, sobre la composición del Parlamento Europeo (2007/2169(INI)).

<sup>16</sup> Vid. *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007* (11177/1/07 REV 1, CONCL 2), pp. 15-30. No se puede ignorar, sin embargo, que la CIG que aprobó el Tratado constitucional, a la que se refiere el mandato del Consejo Europeo de junio

«Constitución» vuelve, pues, a ser tabú en la UE, como lo había sido durante mucho tiempo antes, hasta los años noventa del siglo XX.

De acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de junio de 2007, el inicialmente denominado «Tratado de Reforma» –hoy Tratado de Lisboa– tiene por objeto, pues, reformar el Tratado de la Unión Europea, que conserva su nombre, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que pasa a ser denominado «Tratado de funcionamiento de la Unión Europea». <sup>17</sup> Y la reforma realizada consiste precisamente en incluir en los dos Tratados las modificaciones y novedades que habían sido introducidas por el Tratado constitucional –las novedades resultantes de la CIG de 2004, en los términos del mandato del Consejo Europeo–, con las modificaciones de las mismas que se produjeron como producto de las intensas y discretas negociaciones llevadas a cabo por la Presidencia alemana con todos los Estados miembros, desde enero de 2007 y hasta el final mismo del Consejo Europeo de 21-22 de junio del mismo año. En realidad, fracasado el Tratado constitucional, la Presidencia alemana merece todo el crédito por haber logrado en esas negociaciones que el grueso del contenido normativo –y, por tanto, de las aportaciones novedosas– de la Constitución europea pasase, primero, al Tratado de Lisboa y, después, de éste al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea.

La conclusión de todo ello no puede ser otra que, si bien el fracaso del Tratado constitucional ha supuesto un evidente retroceso desde un punto de vista político y simbólico –y aun formal–, en cambio, desde un punto de vista material, la aprobación del Tratado de Lisboa supone un importante paso hacia delante, por cuanto recoge en su texto el grueso de las innovaciones que aportaba el Tratado constitucional.

## **5. EL TRATADO DE LISBOA Y SUS APORTACIONES**

¿Cuáles son, pues, las novedades que aporta el Tratado de Lisboa? Las modificaciones sustantivas realizadas en los Tratados vigentes por el Tratado de Lisboa afectan a la práctica totalidad de los artículos de éstos. En términos absolutos –sin mencionar las supresiones ni enmiendas menores que afectan sólo a párrafos o frases del articulado– de los 55 artículos que figuran en la nueva redacción del Tratado de la Unión Europea (TUE), 38 artículos (el 69%) son de texto enteramente nuevo. Y en el caso del Tratado de la Comunidad Europea –ahora Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)– de los 358 artículos que figuran en la nueva redacción del Tratado, 113 (el 32%) son de texto

---

de 2007, se inauguró en Roma el 4 de octubre de 2003, y se concluyó coincidiendo con el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004. Habría que referirse a ella, por lo tanto, como la «CIG 2003-2004» y no «CIG de 2004».

<sup>17</sup> Inicialmente, el mandato del Consejo Europeo de junio de 2007 lo denominaba «Tratado sobre el funcionamiento de la Unión».

enteramente nuevo. En este sentido, podría decirse que la reforma introducida por el Tratado de Lisboa afecta a casi el setenta por cien del TUE y a algo más del treinta por cien del TFUE.

Ahora bien, visto desde la perspectiva de la frustrada Constitución europea, se puede decir que prácticamente la totalidad de la misma ha pasado al TUE y al TFUE, con las excepciones y las correcciones establecidas por la CIG 2007, en aplicación del mandato del Consejo Europeo de junio de 2007. Claro que, tampoco se puede olvidar que el texto del Tratado constitucional –sobre todo en su Parte III, las políticas de la Unión– recogía una gran cantidad de preceptos provenientes del TUE y del TCE, sin apenas modificación alguna. Esos preceptos vuelven ahora al TUE y al TCE, con esas mínimas modificaciones, por virtud del Tratado de Lisboa.

### 5.1 Previsiones del Tratado constitucional excluidas

Comenzando por mencionar lo que no pasa de la Constitución europea a los Tratados –que es lo menos–, ha de reseñarse lo siguiente:

- *El abandono de la Constitución.* Se abandona la denominación «Constitución», manteniéndose la de «Tratado». Así, el art. 1 del TUE establece que «La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados 'los Tratados')».
- *Una unión de Estados.* La UE ya no es definida como una unión de Estados y de ciudadanos («nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa», decía la Constitución europea), sino como una unión de Estados: «las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea [...] a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes», dice ahora el Art. 1 del TUE.
- *Una Unión sin símbolos.* Se abandona la referencia a los símbolos de la UE (bandera, himno, divisa, día de Europa), que figuraban en el art. 1-8 de la Constitución europea. Se conserva sólo la referencia al euro, que figura ahora en el apartado 4 del art. 3 del TUE.
- *Primacía del Derecho de la Unión.* Se abandona la referencia a la primacía del Derecho de la UE sobre el Derecho de los Estados, que figuraba en el art. 1-6 de la Constitución europea; si bien se adopta una Declaración (nº 17) que

recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE a este respecto.

<sup>18</sup>

- *La Carta de los Derechos Fundamentales.* La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE no es incluida en los Tratados, si bien es mantenida como un texto aparte, jurídicamente vinculante. En este sentido, la Carta – con algunas modificaciones sobre la versión original del año 2000– fue de nuevo proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007, y el art. 6 del TUE le atribuye ahora el mismo valor jurídico que los Tratados (*vid.* apartado 6, *infra*).

- *Instrumentos normativos de la Unión.* No se recoge la nueva terminología empleada por la Constitución europea para referirse a los instrumentos normativos de la UE («ley europea», «ley marco europea», «reglamento europeo», «reglamento europeo delegado», «reglamento europeo de ejecución», «decisión europea», «decisión europea de ejecución», «recomendación» y «dictamen»), manteniéndose la terminología tradicional de Reglamento, Directiva, Decisión, Recomendación y Dictamen. El Tratado de Lisboa, sin embargo, de manera incoherente, mantiene todas las previsiones sustantivas de la Constitución europea referidas al contenido material de los instrumentos normativos y, sobre todo, mantiene la jerarquía normativa, que era una parte sistemática de aquella reforma, lo cual no hace sino añadir más complejidad o confusión al sistema, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista formal y el terminológico.

- *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.* La denominación del «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» es sustituida por la de «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», si bien se mantienen todos los demás aspectos de la institución que eran previstos en el Tratado constitucional (art. 18 del TUE).

## **5.2 Nuevas previsiones introducidas:**

Lo novedoso que se introduce en los Tratados, proveniente de la Constitución europea y es, en cambio, mucho más extenso: <sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> La Declaración relativa a la primacía (nº 17) del Acta Final de la CIG 2007 establece lo siguiente: «La Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia» (DOUE, C 306, 17.12.2007, p. 256).

- *Los valores y los objetivos.* Se introducen en el TUE los dos artículos iniciales del Tratado constitucional, uno precisando los valores fundamentales de la Unión, y otro los objetivos de la misma (nuevos arts. 1 y 2 del TUE).

- *Los pilares.* Se suprime la estructura de «pilares» que había establecido el Tratado de Maastricht y se integran en el ámbito comunitario tanto la política exterior y de seguridad común (PESC), como la cooperación en justicia y asuntos de interior (JAI).

La PESC, sin embargo, va a mantener su régimen especial, tanto en lo que se refiere a los aspectos institucionales, como al proceso decisorio. En este ámbito, se introducen las figuras del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Presidente del Consejo Europeo, ambos con competencias en este terreno. Se desarrolla la política de defensa, se regulan las cooperaciones estructuradas permanentes y se flexibiliza el proceso decisorio, admitiéndose la posibilidad de decidir mediante mayoría cualificada en algunos casos. Por otra parte, se ha modificado la ordenación sistemática de esta materia y, así, los Tratados distinguen ahora entre la «política exterior y de seguridad común» y la «política común de seguridad y defensa», por un lado, que son reguladas en el TUE, y la «acción exterior de la Unión», en términos generales (política comercial, cooperación con terceros países, ayuda humanitaria, etc.), por otro, que es regulada en el TFUE.

En lo que se refiere a la «cooperación estructurada permanente», se trata de una forma especial de cooperación reforzada en el ámbito de la política de defensa, que permite que los Estados miembros que tengan capacidades militares superiores puedan suscribir compromisos de mayor vinculación para realizar misiones más exigentes en el terreno de la defensa (art. 42.6 del TUE).

Se introducen, sin embargo, los denominados «frenos de emergencia», que permiten a los Estados miembros oponerse a la adopción de una decisión por mayoría cualificada en el Consejo y remitir un asunto al Consejo Europeo cuando consideren que estén en juego sus intereses, «por motivos vitales y explícitos de política nacional» (art. 31.2 del TUE).

El ámbito de la cooperación judicial y policial, junto con todos los demás aspectos que conforman el espacio de libertad, seguridad y justicia, en cambio, es «comunitarizado» de forma plena, pudiendo ser objeto del

---

<sup>19</sup> En este terreno, véase el informe de Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo al Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales: *Informe sobre el Tratado de Lisboa*. Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo (2007/2286 [INI]) (A6-0013/2008), Bruselas, 29.I.2008) y la Resolución del Parlamento Europeo que se basa en el mismo (Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2008, sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286 [INI], Estrasburgo, 20 de febrero de 2008).

procedimiento legislativo ordinario y de la adopción de decisiones por mayoría cualificada. En este sentido, su regulación pasa del TUE al TFUE (arts. 67-89 del TFUE).

- *Personalidad jurídica.* Se atribuye personalidad jurídica a la Unión (art. 47 del TUE).

- *Competencias.* Se realiza una clara y rígida delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros y se afirma de manera reiterada el principio de atribución, según el cual «la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan», por lo que «Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros» (arts. 4 y 5 del TUE). Por otra parte se afirma, además, la posibilidad de modificar los Tratados para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión (art. 48.2 del TUE).<sup>20</sup> Las competencias se clasifican ahora en «exclusivas», «compartidas», «de coordinación», y «de apoyo o complemento» –además de las competencias en política exterior y de seguridad común (arts. 2-6 del TFUE).

- *Participación.* Se definen con precisión los principios y los cauces democráticos de la UE y se refuerza la democracia participativa, introduciéndose la iniciativa legislativa popular, que requiere el respaldo de, al menos, un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros (arts. 9-12 del TUE).

- *Procedimiento legislativo.* Se estructura el proceso legislativo en torno a lo que se denomina, por un lado, «procedimiento legislativo ordinario», que se basa en el viejo procedimiento de codecisión y que exige, por tanto, la participación siempre del Parlamento Europeo y del Consejo –que conforman la Alta autoridad legislativa de la Unión– (art. 294 del TFUE); y, por otro, los «procedimientos legislativos especiales», caracterizados por la no exigencia de la presencia del Parlamento Europeo como colegislador, y la exigencia de otro tipo de mayorías. El procedimiento legislativo ordinario se extiende de manera general a un total de 76 bases jurídicas, mientras que el procedimiento legislativo especial se limita a 36 bases jurídicas.

---

<sup>20</sup> La Declaración (nº 18) relativa a la delimitación de las competencias dice textualmente en su último párrafo: «De igual modo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en una Conferencia intergubernamental, podrán decidir con arreglo al procedimiento de revisión ordinario previsto en los apartados 2 a 5 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados».

- *Parlamento Europeo.* El Parlamento Europeo aumenta su tamaño, hasta un total de 751 miembros («no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente», dice el Art. 14 del TUE). Esta dimensión, a todas luces excesiva e innecesaria, convierte al Parlamento Europeo en un órgano mal dotado para el debate ágil y el desarrollo de una función de control más eficaz. A pesar de todo, el papel del Parlamento Europeo sale notablemente reforzado del Tratado de Lisboa, en varios aspectos.

En primer lugar, en lo que se refiere a su función normativa, el Parlamento Europeo sale reforzado por el hecho mismo de la generalización del «procedimiento legislativo ordinario», que no sólo le pone en pie de igualdad con el Consejo, sino que le abre la posibilidad de pronunciarse sobre la gran mayoría de los asuntos en los que interviene la UE. En segundo lugar, por la modificación del procedimiento presupuestario, que extiende su potestad normativa a la totalidad del presupuesto, suprimiéndose la vieja distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Además, el Parlamento Europeo ha de aprobar también el marco financiero plurianual (las viejas «perspectivas financieras»), que pasa a ser fijado por el Consejo mediante reglamento (arts. 312-316 del TFUE). Y, en tercer lugar, también se refuerza su papel de control sobre los actos delegados (art. 290 del TFUE) y los actos de ejecución –la «comitología»– (art. 291 del TFUE), ocupando en estos procedimientos una posición igual a la del Consejo.

El Parlamento Europeo va a participar también de manera más activa en los procedimientos de revisión de los Tratados: dispone del poder de iniciativa, es consultado por el Consejo Europeo, participa en la Convención prevista a estos efectos, y ha de expresar su aprobación, según cual sea el procedimiento seguido (art. 48 del TUE).

En lo que se refiere a los procesos de adhesión, se requiere ahora la previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 49 del TUE).

Y en lo que se refiere al proceso de designación de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo refuerza aún un poco más su papel, en línea con la «parlamentarización» de las relaciones Comisión-Parlamento que se inició con el Tratado de Maastricht y se continuó con los Tratados de Amsterdam y de Niza. Así, ahora se exige que el Consejo Europeo, en el momento de designar al candidato a Presidente de la Comisión, ha de tener en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (art. 17 del TFUE).

- *Proceso decisorio.* Se introduce el sistema de doble mayoría para definir la mayoría cualificada y, además, se extiende este procedimiento como la norma general para la adopción de decisiones en el Consejo. La mayoría cualificada, cuando el Consejo actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se define como el 55% de los Estados –que incluya, al menos, quince de

ellos— que representen, como mínimo, al 65% de la población de la UE. Cuando sea otra la instancia proponente, la mayoría cualificada exigirá un mínimo del 72% de los Estados que representen, al menos, el 65% de la población. Se exige, además, que la minoría de bloqueo esté compuesta, al menos, por cuatro Estados miembros.

Este nuevo procedimiento de votación, sin embargo, sólo entrará en vigor a partir del 1 de noviembre de 2014 (Arts. 16 del TUE y 238 del TFUE). Además, se establecen disposiciones transitorias en virtud de las cuales, entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, si un Estado lo solicita, se podrá utilizar el sistema tradicional de voto ponderado para obtener la mayoría cualificada (vid. Protocolo sobre las disposiciones transitorias).

Por otra parte, y como producto de la exigencia de Polonia, se adoptó también un procedimiento —que cabría denominar como «Ioannina II»— por el cual, entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, si un número de Estados que supusiese, al menos, las tres cuartas partes de la población, o un mínimo de las tres cuartas partes del número de Estados miembros, necesarios para constituir una minoría de bloqueo, manifestase su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo deberá debatir el asunto y hacer cuanto esté en su mano para lograr dentro de un plazo razonable una solución satisfactoria. A partir del 1 de abril de 2017, no sólo se mantiene este procedimiento de excepción, sino que se reduce el número de Estados y la cantidad de población representada para poder activarlo. Así, a partir de esa fecha se exige un número de Estados miembros que represente, al menos, el 55% de la población, o, al menos, el 55% del número de Estados miembros, necesarios para constituir una minoría de bloqueo. (Vid. Declaración n° 7 relativa al apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y al apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

- *Presidente del Consejo Europeo.* Se introduce la figura del Presidente del Consejo Europeo, como cargo permanente, elegido para un periodo de dos años y medio, renovable, por los propios Jefes de Estado o de Gobierno. Esta nueva figura pretende dar una mayor visibilidad internacional y continuidad a la Presidencia de la UE, al mismo tiempo que un mayor impulso, preparación, cohesión y continuidad a los trabajos del Consejo Europeo (Art. 15 del TUE). Quizá, en esta figura se encuentre el germen de una futura presidencia electiva de la UE, si bien, hoy por hoy, no parece ser esta la intención de los Gobiernos de los Estados.

- *Número de miembros de la Comisión.* Se prevé la reducción del número de miembros de la Comisión Europea, cambiando el procedimiento que había introducido el Tratado de Niza a este respecto y manteniendo, en cambio,

lo establecido por el Tratado constitucional. Así, se establece que, si bien la Comisión estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro hasta el 31 de octubre de 2014, a partir del 1 de noviembre de ese año, la Comisión tendrá un número de miembros igual a los dos tercios del número de Estados de la UE, incluyendo a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número–. De esta manera, los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación entre los Estados, que ha de ser adoptado por unanimidad por el Consejo Europeo.<sup>21</sup>

- *Alto Representante de la Unión.* Se introduce la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, basada en el cargo de «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión», cuyas funciones son sustancialmente mantenidas. El Alto Representante será nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. Lo peculiar de esta figura es que va a ser, al mismo tiempo, un miembro del Consejo y de la Comisión. Así, el Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión y, en tal condición, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores; pero, al mismo tiempo, será uno de los Vicepresidentes de la Comisión, encargado de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores (Art. 18 del TUE). Se pretende así dar una mayor visibilidad y coherencia a la acción exterior de la UE. Sin embargo, este doble papel puede resultar conflictivo y se requerirá un tiempo de experiencia para que se pueda comprobar su funcionalidad o disfuncionalidad.

La actuación del Alto Representante se verá apoyada por la creación de un servicio europeo de acción exterior, el cual estará compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal –en comisión de servicios– de los servicios diplomáticos nacionales (art. 27 del TUE).

- *Tribunal de Justicia.* El Tribunal de Justicia ve ampliada su jurisdicción, que va a cubrir el conjunto de las actividades de la UE, con excepción de la política exterior y de seguridad común; si bien quedan bajo su jurisdicción las decisiones adoptadas por el Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas (arts. 24 del TUE; y 215 y 275 del TFUE).

---

<sup>21</sup> Esta previsión, como se verá más adelante, ha sido vaciada de contenido por los acuerdos del Consejo Europeo de 11-12 de diciembre de 2008, y de 18-19 de junio de 2009, referidos a Irlanda.

- *Parlamentos nacionales.* Los Parlamentos nacionales entran de lleno en el proceso europeo y se les va a atribuir una posición aún más reforzada que la que ya les atribuía la Constitución europea. Así, se introduce un nuevo precepto (art. 12 del TUE) que regula por primera vez, de manera específica, el papel de los Parlamentos nacionales en la UE. A los Parlamentos nacionales se les da ahora la posibilidad de participar, con diferente grado de implicación, en el procedimiento legislativo –control de la aplicación del principio de subsidiariedad–; en la evaluación de las políticas de la UE en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia; en los procedimientos de revisión de los Tratados; y en los procedimientos de adhesión a la UE.

De los mecanismos de participación previstos, quizá sean dos los que tengan una mayor incidencia en el funcionamiento ordinario de la UE: los incluidos en el «Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea» y en el «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». En el primero de ellos, que obliga a que los Parlamentos nacionales sean informados de todos los proyectos de actos legislativos que se vayan a tramitar, el Tratado de Lisboa aumenta a ocho semanas (eran seis en la Constitución europea) el plazo que se concede a los Parlamentos nacionales para examinar los proyectos y para formular su dictamen motivado al respecto. Y, en el segundo, se prevé la posibilidad de que los Parlamentos nacionales se pronuncien sobre si los proyectos de actos legislativos a tramitar vulneran o no el principio de subsidiariedad, estableciéndose que si los Parlamentos nacionales que representen un tercio del total de votos (se atribuyen dos votos a cada Parlamento nacional a estos efectos) consideran que un acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, el proyecto deberá volver a ser estudiado por la institución que presentó el proyecto. Si ésta lo mantuviese, el Consejo (por mayoría del 55% de sus miembros) y el Parlamento Europeo (por mayoría de votos) podrían rechazar la tramitación del proyecto en cuestión.

- *Cláusula de solidaridad.* Se introduce una cláusula de solidaridad, que tiene una doble vertiente: la solidaridad en el supuesto de agresión armada, y la solidaridad en el supuesto de ataque terrorista o catástrofe.

La solidaridad en el supuesto de agresión armada está prevista en el Art. 42.7 del TUE y obliga a los demás Estados miembros a prestar ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance, al Estado agredido. Ello se entiende de conformidad con el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas y sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros y de sus compromisos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La solidaridad en el supuesto de ataque terrorista o catástrofe, de origen natural o humano, está prevista en el art. 222 del TFUE. En este caso, se establece que, para prestar su ayuda solidaria, los Estados miembros actuarán conjuntamente y se coordinarán en el seno del Consejo. En este sentido, se establece que la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros. Sin embargo, en la Declaración nº 37, relativa al art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se establece el derecho de los otros Estados miembros a escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad con respecto al Estado afectado.

- *Cooperaciones reforzadas.* Se facilita el recurso a las cooperaciones reforzadas y se requiere la aprobación del Parlamento Europeo (Tít. IV del TUE, y Tít. III del TFUE).

- *Nuevas bases jurídicas.* Se introducen nuevas bases jurídicas para la energía, patentes, turismo, deportes, política espacial, cooperación administrativa, servicios de interés económico general y la política de medio ambiente, con una referencia al cambio climático.

- *Cláusula social.* Se introduce una nueva cláusula social de carácter horizontal, que obliga a que la UE tenga en cuenta, en la definición y ejecución de sus políticas, exigencias tales como un «nivel de empleo elevado y duradero», la «protección social adecuada», la «lucha contra la exclusión social», o un «nivel elevado de educación, de formación y de protección de la salud humana» (art. 151 del TFUE).

- *Pertenencia a la Unión.* En lo que se refiere a la pertenencia a la UE, se introducen las aportaciones de la Constitución europea referidas a la exigencia de que cada Estado candidato respete los valores de la Unión mencionados en el art. 2 del TUE, y de que se comprometa a promoverlos; además de la notificación de la solicitud a los Parlamentos nacionales. Se añade ahora, sin embargo, la exigencia también de tener en cuenta «los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo». Referencia implícita que hace el Tratado de Lisboa a los denominados «criterios de Copenhague», adoptados por el Consejo Europeo de Copenhague, de 21-22 de junio de 1993, exigibles a todo Estado europeo que desee ingresar en la UE (art. 49 del TUE).

En sentido contrario, el Tratado de Lisboa introduce también un precepto – tomado al pie de la letra del art. I-60 de la Constitución europea– por el cual se admite la posibilidad, no incluida previamente en los Tratados, de que un Estado miembro se retire voluntariamente de la UE. Lo

característico de este procedimiento de salida de la UE es que el acuerdo de separación, que ha de concluir el Consejo con el Estado en cuestión, ha de ser aprobado por el Parlamento Europeo.

- *Revisión de los Tratados.* Y, en fin, se introduce una nueva formulación del procedimiento de revisión de los Tratados, que distingue entre el «procedimiento de revisión ordinario» y los «procedimientos de revisión simplificados» (art. 48 del TUE).

El procedimiento de revisión ordinario es —en términos propios— el procedimiento de reforma de los Tratados. Lo característico es que se añade ahora la participación en el proceso de una Convención, compuesta por representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales, de los Gobiernos de los Estados miembros, y de la Comisión. Esta Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a la CIG. Se incluye también aquí la necesidad de notificar a los Parlamentos nacionales.

Los denominados «procedimientos de revisión simplificados» incluyen, en realidad, dos cosas diferentes: por un lado, un procedimiento simplificado de reforma, para modificar la Parte Tercera del TFUE, que autoriza al Consejo Europeo a adoptar por unanimidad las decisiones correspondientes de reforma, a iniciativa de cualquier Estado miembro, del Parlamento Europeo o de la Comisión. Y, por otro, dos procedimientos que —en términos técnicos— cabría conceptuar más bien como excepciones constitucionales o, incluso, como formas de mutación constitucional, y no propiamente como un procedimiento de revisión.

Se trata aquí de lo que en la terminología del Derecho de la Unión se denominan «cláusulas pasarela», establecidas durante la elaboración de la frustrada Constitución europea para satisfacer tanto a quienes pretendían la generalización de la decisión por mayoría cualificada, como a quienes, por el contrario, pretendían mantener una amplia reserva para la unanimidad. Ello, pues, afirma de manera general el procedimiento más exigente, pero permite pasar a otro más flexible por decisión unánime del Consejo Europeo. La primera de estas cláusulas supone que cuando los Tratados exijan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada. Y la segunda supone que cuando los Tratados exijan que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión por la que le autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 48.7 del TUE).

Por otra parte, se introduce la previsión —que no incluía el Tratado constitucional— por la cual los proyectos de revisión podrán tener por finalidad, entre otras cosas, «la de aumentar o reducir las competencias

atribuidas a la Unión en los Tratados» (art. 48.2 del TUE y Declaración nº 18 relativa a la delimitación de las competencias).

## **6. EL CURIOSO DEVENIR DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Una de las novedades más llamativas y significativas de la reforma realizada por el Tratado de Lisboa quizá sea la no inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en los Tratados. Efectivamente, en línea con la presión realizada por algunos Estados miembros –notablemente el Reino Unido, Polonia y la República Checa– en el sentido de desposeer a la Unión de cualquier seña de identidad que pudiese asemejarla a un super-Estado, una de las materias incluidas en la Constitución europea que centró la atención y el rechazo fue precisamente la Carta de los Derechos Fundamentales, que había sido introducida como Título II del texto constitucional. Se trataba, pues, no sólo de eliminar la Constitución europea como instrumento normativo supremo de la Unión, sino también de evitar la inclusión en los Tratados de todas aquellas previsiones normativas que pudiesen dar a los mismos –desde el punto de vista formal– un aspecto constitucional. En este sentido, pues, los Tratados salidos de la nueva reforma que se trataba de abordar no podrían incluir nunca una declaración general de derechos fundamentales. Es así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE –el Título II la Constitución europea– no fue incluida en los Tratados vigentes por el Tratado de Lisboa.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE había sido elaborada inicialmente por una convención nombrada al efecto, de acuerdo con las decisiones adoptadas por los Consejos Europeos de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999, y de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.<sup>22</sup> En este sentido, el Consejo Europeo de Colonia había entendido que «La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma», y que «La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia

---

<sup>22</sup> El Consejo Europeo de Tampere precisó cual habría de ser la composición específica del órgano redactor de la Carta (representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea) y el método de trabajo del mismo, que pasó a ser denominado entonces «convención». Este cuerpo sirvió de precedente y modelo para la Convención que redactó el proyecto de la Constitución europea (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, Anexo: *Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia*).

sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance». <sup>23</sup> El proyecto de Carta, así elaborado, debería ser presentado –como efectivamente ocurrió– al Consejo Europeo que tuvo lugar en Niza, los días 7 al 9 de diciembre de 2000, y, finalmente, el Consejo Europeo propondría al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, la proclamación solemne de la Carta; lo que, efectivamente, hicieron los Presidentes de estas instituciones, de manera formal, el 7 de diciembre de 2000. <sup>24</sup>

Lo que entonces se dejó pendiente de estudio fue precisamente la decisión sobre si la Carta debía ser incorporada, o no, a los Tratados, y, en caso afirmativo, de qué modo habría de hacerse. El tema volvió a ser planteado en el Consejo Europeo de Niza, <sup>25</sup> y en el de Laeken, de 14 y 15 de diciembre de 2001, cuya Declaración sobre el futuro de la Unión Europea se cuestiona precisamente sobre la necesidad de la adopción de una Constitución para Europa y la inclusión en la misma de la Carta de los Derechos Fundamentales. <sup>26</sup> Serían, pues, la Convención constitucional de 2002-2003 y la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, que elaborarían la Constitución europea, las que finalmente decidieran incluir la Carta en el texto constitucional, como Título II del mismo.

Lo que sí hizo el Praesidium de la Convención fue elaborar también unas «Explicaciones a la Carta», que se adjuntaron a la misma, con el fin de servir de marco para su interpretación. Curiosamente, estas Explicaciones no sólo han sobrevivido al proceso de redacción de la Constitución europea, sino también al del Tratado de Lisboa y al proceso paralelo de revisión de la propia Carta. Así, si bien estas Explicaciones dicen de sí mismas en su preámbulo carecer de valor jurídico y tener por objeto simplemente la aclaración de las disposiciones de la Carta, la nueva versión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE de 2007 les da un valor vinculante superior, estableciendo en el nuevo párrafo 7 del art. 52 que «Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros». Y el Preámbulo de la Carta añade, en la misma línea, que «interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea».

Hoy, pues, fenecida la Constitución europea y desgajada la Carta del proceso de reforma realizado por el Tratado de Lisboa, las Instituciones europeas se sintieron en la necesidad de hacer una nueva proclamación solemne de la

---

<sup>23</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV: *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

<sup>24</sup> La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue finalmente publicada por el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 364, 18.12.2000.

<sup>25</sup> *Declaración [23] relativa al futuro de la Unión*, aneja al Tratado de Niza, punto 5.

<sup>26</sup> *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, apartado II: *Los retos y reformas en una Unión renovada. El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos*.

misma, no sin antes haber realizado una revisión de su texto para adaptarlo a esa misma reforma. Así, la nueva Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C303/01) fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007, y publicada, junto con las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (2007/C303/02), en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.<sup>27</sup>

La nueva versión, hoy vigente, recoge sustantivamente la redacción original de la Carta del año 2000, a la que se hacen algunas correcciones de estilo y terminológicas, que se quedan en lo meramente estético,<sup>28</sup> y a la que se añaden también algunas previsiones que vienen a reforzar las normas interpretativas de la propia Carta. En este sentido, se añaden cuatro nuevos párrafos al art. 52 de la Carta, en los que se viene a reconocer el referente obligado de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros en materia de derechos fundamentales, junto con las Explicaciones interpretativas que acompañan a la Carta –a las que nos referíamos más arriba–. Todo lo cual ha de ser tenido debidamente en cuenta «por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros».

En todo caso, no puede menos que ser subrayado aquí el hecho de que, separada de los Tratados, la Carta va adquirir, paradójicamente, un valor normativo superior al que tenía antes de la Constitución europea y cuando formaba parte de ésta. Pues, entonces, la Carta basaba su valor normativo sólo en su propio articulado (*vid.* art. 51), mientras que ahora a ello se añade la previsión del art. 6 del TUE, el cual establece que la Carta «tiene el mismo valor jurídico que los Tratados».

Con toda evidencia, sin embargo, la Carta no pretende sustituir a los sistemas de protección de derechos nacionales ni aumentar las competencias existentes de la Unión, o del Tribunal de Justicia, en este terreno, limitándose a referir su propio ámbito de vigencia al Derecho de la Unión y su aplicación práctica. Así lo establece de forma clara su art. 51, en su párrafo 1 («Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...] así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión») y en su párrafo 2 («La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados»). Previsiones que, por si no fuesen suficientes por sí mismas, son reafirmadas por una Declaración de la propia Conferencia Intergubernamental, en la que se viene a decir, una vez más, no sólo que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de

<sup>27</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 303, 14.12.2007, p. 1.

<sup>28</sup> Entre los cambios introducidos se encuentran, por ejemplo, sustituir «hombres y mujeres» por «mujeres y hombres» (art. 23), «menor» por «niño» (art. 24), o «elector y elegible» por «sufragio activo y pasivo» (art. 40).

las competencias de la Unión, ni crea ninguna nueva competencia, sino que confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –del que son signatarios todos los Estados miembros de la Unión– y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.<sup>29</sup> Sí es verdad, sin embargo, que si bien su restringido ámbito de jurisdicción es sólo el Derecho de la UE y su aplicación, en cambio su vigencia o aplicación es completa y no hay partes de la misma sometidas a restricción o atenuación alguna.

Todo esto no ha impedido, sin embargo, que la Carta haya sido objetada por algunos Estados miembros, los cuales, de un modo u otro, pretenden excluir la aplicación de ésta en su territorio. En el caso del Reino Unido y de Polonia estas objeciones pretenden excluir la posibilidad del sometimiento de las disposiciones legales o reglamentarias y los actos administrativos nacionales a cualquier tipo de control judicial –del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o de cualquier órgano judicial nacional– para apreciar su compatibilidad o incompatibilidad con las previsiones de la Carta.<sup>30</sup>

En el caso de la República Checa, parece que la ratificación de la Carta le produce rubor y, por ello, decidió añadir una Declaración particular en la que textualmente –de manera redundante e innecesaria– se viene a reafirmar lo dicho en el art. 51 de la Carta y en la mencionada Declaración de la Conferencia Intergubernamental que la acompaña.<sup>31</sup>

Y, en fin, Polonia, además de haberse unido al mencionado Protocolo, exigido por el Reino Unido, añadió también dos Declaraciones particulares, la primera de las cuales viene a afirmar que «La Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral», lo que, una vez más, es redundante e innecesario, dado que no es competencia ni intención de la Unión el legislar en esos terrenos, por más que la dignidad humana y su integridad sean principios básicos de la Unión (véanse el preámbulo y el art. 2 del TUE, tras su reforma por el Tratado de Lisboa). La segunda Declaración, sin embargo, viene a afirmar que «teniendo presente la tradición del movimiento social ‘Solidaridad’ y su notable contribución a la lucha por los derechos sociales y del trabajo», Polonia «respeta plenamente esos derechos, según se establecen en el Derecho de la Unión, y en particular los que se reafirman en el título IV de la Carta de los Derechos

---

<sup>29</sup> Declaración (nº 1) relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE, C 306, 17.12.2007).

<sup>30</sup> Véase: Protocolo (nº 30) sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido; Declaración (nº 61) de la República de Polonia relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y Declaración (nº 62) de la República de Polonia relativa al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido (DOUE, C 306, 17.12.2007).

<sup>31</sup> Declaración (nº 53) de la República Checa relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE, C 306, 17.12.2007).

Fundamentales de la Unión Europea». Lo cual no es sino una flagrante contradicción con lo afirmado en el Protocolo que firmó con el Reino Unido y que se menciona en líneas anteriores.<sup>32</sup>

Las objeciones o precisiones hechas por estos Estados con respecto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pues, resultan verdaderamente patéticas, por cuanto, con una perspectiva torpemente nacionalista, no sólo pretenden excluir a sus propios ciudadanos de una protección de sus derechos fundamentales que en nada reduce o condiciona la que ya puedan tener de acuerdo con sus propios sistemas constitucionales –algo que, entiendo, deberá ser difícil de explicar a sus propios ciudadanos–, sino que, más bien, pretende reforzar lo ya existente y, desde luego, introducir de manera específica esa protección en el ámbito de la aplicación del Derecho de la Unión, campo en el que antes sólo cabía la cobertura de los sistemas nacionales y, en última instancia, la del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

## 7. UNA NORMA COMPLEJA E IMPERFECTA

La opción realizada por el Consejo Europeo de junio de 2007 de abandonar el «método constitucional» y de realizar a la manera tradicional una reforma de los Tratados, obligó a los redactores del Tratado de Lisboa a hacer un difícil ejercicio de reforma, yendo artículo por artículo, párrafo por párrafo y frase por frase del TUE y del TCE, para introducir en los mismos los contenidos materiales del Tratado constitucional, tratando de mantener, en la medida de lo posible, su estructura interna. La idea era, pues, no sólo hacer una tradicional reforma de Tratados, sino que esta tuviese claramente la apariencia de tal.

La operación realizada se divide, por decirlo así, en dos momentos: en un primer momento, el Tratado de Lisboa reforma los contenidos del TUE y del TCE. Dado que la reforma consiste tanto en supresión de preceptos, como, sobre todo, en el añadido de preceptos nuevos –provenientes de la Constitución europea– y en el cambio de la ordenación sistemática de los Tratados, el propio Tratado de Lisboa, una vez realizada la reforma de contenidos materiales, decide, en un segundo momento, cambiar la numeración de partes, títulos, capítulos, secciones y artículos de los Tratados, dándoles una numeración nueva y consecutiva (sin los consabidos «bis», «ter», «A», «B», etc.).

El resultado, pues, ha sido la complejidad, la poca claridad y, como consecuencia, la imperfección.

---

<sup>32</sup> Véase: Declaración (nº 61) de la República de Polonia relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Declaración (nº 62) de la República de Polonia relativa al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido; y Protocolo (nº 30) sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido (DOUE, C 306, 17.12.2007).

Así, son numerosos los casos en los que el Tratado de Lisboa se refiere a artículos o apartados ya inexistentes, dado que el propio Tratado los ha suprimido o cambiado de numeración. En este caso, es obvio que el redactor, al realizar la reenumeración final del articulado –en el segundo momento mencionado– se olvida de cambiar las referencias que se habían hecho en el texto a la numeración anterior del articulado.

Si este es un error que se comete de manera general, en todas las versiones lingüísticas del Tratado de Lisboa, en lo que se refiere a la versión española hay otra serie de errores que se cometen, con toda evidencia, al realizar una traducción al castellano del Tratado, partiendo de otra versión lingüística –la francesa–. Así, el problema se produce cuando el traductor traduce fielmente desde la versión lingüística original del Tratado de Lisboa, pero se olvida de que esa versión ha sido redactada para reformar textos –del TUE y del TCE– que han sido redactados en esa misma lengua y que, por tanto, no se atiende necesariamente a la versión en castellano de esos mismos textos.

Así, por ejemplo, el Tratado de Lisboa, en su Art. 2.2.c, establece que las palabras «el Consejo, con arreglo al (o «de conformidad con el») procedimiento previsto en el artículo 251» han de ser sustituidas por «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario». Sin embargo, la versión española del TCE, emplea con frecuencia frases en castellano que no se atienen a la frase que el Tratado de Lisboa ordena modificar, por ejemplo: «el Consejo decidirá, mediante directivas, con arreglo al...», «el Consejo adoptará...», «El Consejo, previa consulta al...», «el Consejo podrá adoptar dichas acciones ...». Ello supone que, interpretada la norma del Tratado de Lisboa al pie de la letra, estos preceptos quedarían sin modificar en la versión española de los Tratados, mientras que sí resultarían modificados en las otras versiones lingüísticas. La versión consolidada de los Tratados española, publicada oficialmente en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 115, del 9 de mayo de 2008, sin embargo, interpretando la intención reformadora de la Conferencia Intergubernamental 2007, modifica los preceptos correspondientes en el sentido correcto (*vid.* arts. 50, 164, 172 y 175 del TFUE).

De una manera similar, el Tratado de Lisboa, en su art. 2.2.b, prevé la sustitución, de manera general, de las palabras «el presente Tratado», «del presente Tratado» y «en el presente Tratado», por los términos «los Tratados», «de los Tratados» y «en los Tratados», pero se olvida de prever la sustitución de otros términos similares, que expresan la misma idea, contenidos en la versión española del TCE, como: «del Tratado», o «al presente Tratado». Una vez más, aquí, la versión consolidada de los Tratados española, publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C 115, del 9 de mayo de 2008, teniendo en cuenta la intención reformadora de la Conferencia Intergubernamental 2007, ha sustituido las expresiones «del Tratado» y «al presente Tratado», por «de los Tratados» y «a los Tratados». (*vid.* arts. 57 y 271 del TFUE).

Por otra parte, esta modificación general de la expresión «del presente Tratado» y su sustitución por «de los Tratados», lleva en algún caso a la indefinición, a que no se sepa finalmente a que Tratado pertenecen los artículos que se mencionan (art. 106 del TFUE).

## **8. IRLANDA Y OTROS OBSTÁCULOS**

El Tratado de Lisboa comenzó a ser sometido a ratificación por los Estados miembros poco después de su firma, el 13 de diciembre de 2007, y con la intención comúnmente aceptada de que este proceso de ratificación fuese rápido y se completase antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009,<sup>33</sup> de tal manera que éstas y toda la renovación institucional subsiguiente –nuevo Parlamento Europeo, nueva Comisión, el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, etc.– pudiesen ser realizadas ya de acuerdo con las previsiones del Tratado. En el momento de redactar estas líneas, sin embargo, cuatro Estados no han depositado aún el correspondiente instrumento de ratificación –Alemania, Polonia, República Checa e Irlanda–, mientras que todos los demás han culminado adecuadamente el correspondiente proceso ratificatorio.

Los problemas que han impedido a estos cuatro Estados ratificar plenamente el Tratado de Lisboa son de diferente carácter, si bien en todos los casos subyacen motivos ajenos a la propia naturaleza del Tratado y que tienen que ver más bien con cuestiones de política interna de los Estados y, desde luego, con una concepción desfasada y nacionalista de la soberanía nacional de los Estados miembros.

### **8.1 Polonia**

El caso de Polonia es, quizá, el más simple y, por ello, el más sorprendente. En Polonia, el proceso parlamentario de ratificación del Tratado de Lisboa se culminó el 2 de abril de 2008, sin embargo, el Presidente de la República, Lech Kaczynski, en clara vulneración de los preceptos contenidos en los arts. 89, 122 y 144 de la Constitución polaca de 1997, decidió no firmar la consiguiente norma y, por tanto, no depositar el instrumento de ratificación del Tratado hasta que se resolviese el problema planteado por el «no» obtenido en el primer referéndum realizado en Irlanda.

---

<sup>33</sup> Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007. Conclusiones de la Presidencia* (11177/1/07), Bruselas, 20 de julio de 2007, punto 11.

## 8.2 Alemania

En el caso de Alemania, el problema se planteó cuando la ley de ratificación del Tratado, culminada su aprobación en vía parlamentaria el 23 de mayo de 2008, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional Federal por entender el impugnante que el Tratado de Lisboa contravenía las previsiones de la Constitución –la Ley Fundamental–, lo que impidió la culminación del proceso ratificatorio. El alto Tribunal hizo pública su sentencia –un largo y alambicado documento de más de cien páginas– el 30 de junio de 2009. Como en anteriores decisiones sobre asuntos europeos, el Tribunal Constitucional Federal se manifestó como un celoso protector de la soberanía nacional alemana, si bien se pronunció a favor de la ratificación del Tratado de Lisboa, por entender que éste no vulneraba la Ley Fundamental. En la argumentación del alto Tribunal, la Unión Europea no es un Estado federal –si bien en algunos aspectos se asemeja a ello– basado en un pueblo único y homogéneo, fuente de su legitimación democrática. Por el contrario, el Tribunal concibe a la UE como una organización internacional en sustancia (*Staatenverbund*), formada por Estados soberanos, cuya competencia se deriva de la transferencia específica de poder –competencias– realizada por los Estados miembros. De ello se derivan tres cosas:

- Primero, que las competencias de la Unión se rigen por el principio de atribución, por lo que ésta sólo posee las que le han sido específicamente transferidas y no puede asumir competencias nuevas sin que éstas le hayan sido igualmente atribuidas de forma específica. No cabe, pues, la asunción autónoma de competencias basada en las competencias ya existentes (*Kompetenz-Kompetenz*).
- Segundo, que esa atribución o transferencia de competencia se puede realizar sólo a través de los Tratados constitutivos de la Unión y de su procedimiento de reforma; lo que requiere su aprobación por las instituciones democrático-representativas de los Estados miembros. Instituciones, por lo tanto, que representan a la soberanía nacional, al pueblo de cada Estado.
- Tercero, que –en la visión del Tribunal Constitucional Federal– las instituciones de la Unión carecen de la plena legitimidad democrática de la que gozan, en cambio, las instituciones de los Estados miembros. Así, ni el Parlamento Europeo –aun en su configuración mejorada y fortalecida por el Tratado de Lisboa–, ni el nuevo proceso decisorio de la Unión, ni los mecanismos participativos que, sin embargo, amplía y mejora también el Tratado de Lisboa, llegan a cubrir adecuadamente lo que se considera déficit democrático estructural de la UE. En este sentido –entiende el Tribunal– las competencias y las correspondientes decisiones sustantivas de la Unión que afectan a los elementos básicos de la identidad de los Estados, tales como la cultura, el idioma, la educación, las legislaciones civil y criminal, la política

social, la política fiscal, las políticas de seguridad y defensa, la regulación en materia de religión, etc., no sólo han de ser entendidas en términos restrictivos, sino que sólo pueden ser transferidas a la Unión o adoptadas por ésta con la aprobación explícita de quienes sí representan de manera plena a los pueblos de los Estados miembros y son, por tanto, depositarios de su soberanía nacional: los parlamentos nacionales —en el caso de Alemania, el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

• Y cuarto, como consecuencia de todo ello, entiende el Tribunal Constitucional Federal que las decisiones que en el seno de la Unión se aprueben en aplicación de lo que en la doctrina se conoce como «cláusulas pasarela» —y que el Tratado de Lisboa considera indebidamente como «procedimientos de revisión simplificados»—, que permiten adoptar decisiones por mayoría cualificada en casos en los que está prevista de manera general la unanimidad, o utilizar el procedimiento legislativo ordinario cuando está previsto un procedimiento legislativo especial (art. 48.7 TEU), o en función de la «cláusula de flexibilidad» prevista en el art. 352 del TFUE, así como el procedimiento abreviado de reforma previsto en el art. 48.6 del TUE, requieren la aprobación del parlamento alemán. Y ello, porque suponen una forma de ampliación de la competencia —poder— de la Unión y, por lo tanto, una modificación sustantiva del Tratado. Modificación cuya aprobación —por cuanto implica una transferencia implícita de soberanía— no puede asumir el Gobierno en solitario, a través del Consejo o del Consejo Europeo, sino solamente el órgano depositario de la soberanía nacional, en la que se fundamenta la constitución de la Unión Europea, es decir, el Parlamento federal.<sup>34</sup>

El Tribunal Constitucional Federal alemán, pues, si bien entendió que el Tratado de Lisboa no vulneraba la Constitución y, por lo tanto, admitió la constitucionalidad de la ley de ratificación (*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*), entendió, en cambio, que la Ley de extensión y refuerzo de los derechos del *Bundestag* y del *Bundesrat* en asuntos de la Unión Europea (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*), que acompañaba a la primera, sí vulneraba la Ley Fundamental, por cuanto no reconocía al Parlamento suficientes derechos de participación en los procedimientos legislativos europeos y de reforma del Tratado. Ello obligó al Parlamento alemán a realizar una modificación de la mencionada ley para poder ratificar el Tratado de Lisboa; lo que se hizo en septiembre de 2009.

---

<sup>34</sup> Véase el texto completo de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*) de 30 de junio de 2009 en [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

### 8.3 La República Checa

El caso de la República Checa es una curiosa mezcla de lo ocurrido en Polonia y de lo ocurrido en Alemania. En la República Checa, el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa se ha visto bloqueado por dos motivos: primero, por el cuestionamiento de la adecuación del Tratado a las previsiones de la Constitución checa y, segundo, por la explícita voluntad del Presidente de la República, Václav Klaus –un reconocido *euroescéptico*–, de no firmar el Tratado.

Cuando el debate sobre la ratificación del Tratado se encontraba en vía parlamentaria, un grupo de senadores presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional, por entender que el Tratado afectaba a la soberanía nacional checa. El alto Tribunal checo, sin embargo, rechazó la pretensión de los senadores en su sentencia del 26 de noviembre de 2008, pronunciándose de manera favorable a la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Constitución checa. Ello permitió que la ratificación parlamentaria siguiese adelante y que el Tratado fuese ratificado por la Cámara de Diputados el 18 de febrero de 2009 y por el Senado el 6 de mayo.

La sentencia del Tribunal Constitucional checo se centra prácticamente en las mismas cuestiones que siete meses más tarde abordaría también el Tribunal alemán y que acabamos de ver en el apartado anterior; en esencia: la cuestión de la soberanía nacional y las competencias de la Unión, las «cláusulas pasarela» y la «cláusula de flexibilidad». En lo que se refiere, en primer lugar, a la transferencia de competencias –soberanía– a la UE, el alto Tribunal checo entiende que, lejos de suponer una disminución de la soberanía nacional de los Estados miembros, supone un ensanchamiento de la misma, por cuanto esos poderes no se pierden, sino que van a seguir siendo ejercidos por los Estados miembros en su conjunto, a través de las instituciones de la UE, en las que todos participan plenamente. Por otra parte –entiende el Tribunal–, los excesos de competencia –*ultra vires*– en los que pueda incurrir la Unión pueden ser corregidos a través de los mecanismos jurisdiccionales previstos y, en última instancia, por el propio Tribunal Constitucional checo. Por otra parte, y como mecanismo último de garantía, siempre le cabe a cada Estado –y, desde luego, a la República Checa– el derecho a retirarse de la Unión, que ahora figura regulado de forma explícita en el Tratado de Lisboa (Art. 50 del TUE).

En segundo lugar, con respecto a la «cláusula de flexibilidad» prevista en el Art. 352 del TFUE, el Tribunal Constitucional checo entiende que es una previsión perfectamente delimitada en sus objetivos y procedimiento –que, además, requiere para su adopción la unanimidad de los Estados miembros– y que, por lo tanto, no es en absoluto un cheque en blanco («*blanket norm*») para la UE que deje desprotegidos a los Estados o pueda disminuir su soberanía.

En tercer lugar, con respecto a las «cláusulas pasarela» previstas en el art. 48.7 del TEU, el Tribunal entiende que, en realidad, el precepto mencionado es una cláusula meramente adjetiva, que se refiere sólo al procedimiento decisorio de

la Unión y que, por lo tanto, no afecta a la sustancia del orden de competencias de la UE. Por otra parte, según subraya el Tribunal checo, el art. 48.7 del TEU prevé de forma explícita la posibilidad de que los parlamentos nacionales bloqueen la utilización de cualquiera de estas cláusulas, una vez que el Consejo Europeo hubiese adoptado la decisión correspondiente, lo cual permite la participación en el proceso, una vez más, de la representación de la soberanía nacional de los Estados miembros.

En fin, la sentencia del Tribunal Constitucional checo analiza también con extensión otros aspectos que no cabe analizar aquí en detalle, por poseer menor relevancia desde el punto de vista de la concepción de la UE. En todos los casos el Tribunal afirma no sólo que no hay contradicción alguna entre el Tratado y la Constitución checa, sino que no hay necesidad alguna tampoco de reforma constitucional o legislativa interna a fin de producir adaptación jurídica alguna. Es digno de ser destacado, sin embargo, el claro pronunciamiento que el Tribunal hace a favor de los valores de la UE afirmados por el Tratado y a favor también de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a todos los cuales considera plenamente coincidentes con las previsiones de la propia Constitución checa.

Cabría decir, pues, que el Tribunal Constitucional checo viene a contestar y a rebatir punto por punto las concepciones del Tribunal Constitucional Federal alemán, si no fuera porque su sentencia se emitió el 26 de noviembre de 2008 y, por lo tanto, siete meses antes que la de aquél. Muy al contrario, todo parece indicar que, dado el precedente de la sentencia checa, el Tribunal alemán se sintió obligado a distinguirse y a producir un pronunciamiento distinto, lo cual, por otra parte, le obligó a formular una sentencia mucho más extensa y farragosa que la del Tribunal checo.<sup>35</sup>

El drama checo, sin embargo, no se ha quedado ahí, dado que el Presidente de la República, Václav Klaus, sigue oponiéndose a la ratificación del Tratado de Lisboa y ha movilizado a sus seguidores –un sector importante de los senadores del Partido Cívico Democrático (ODS)– para que recurra ante el Tribunal Constitucional checo la ley que –como en el caso de Alemania– pretende regular los nuevos poderes del Parlamento checo en relación con el proceso europeo. Ello le llevaría a no firmar el instrumento de ratificación del Tratado de Lisboa hasta que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre este nuevo aspecto del problema, retrasando así varios meses más aún la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

---

<sup>35</sup> Véase la sentencia del Tribunal Constitucional checo, de 26 de noviembre de 2008, en [http://angl.concourt.cz/angl\\_verze/doc/pl-19-08.php](http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-19-08.php)

#### **8.4 Irlanda**

El caso de Irlanda es, a pesar de todo, el caso más grave, en cuanto que determinante del devenir histórico del Tratado de Lisboa. Irlanda es el único Estado que sometió a referéndum —el 12 de junio de 2008— el Tratado de Lisboa y que expresó a través de éste un rechazo explícito del Tratado. Lo ocurrido en Irlanda con el Tratado de Lisboa recuerda mucho a lo ocurrido en Francia, los Países Bajos y también en España, con motivo de los referéndums sobre la Constitución europea. Entonces, una mezcla de irresponsable desidia gubernamental, que llevó a realizar unas campañas a favor del «sí» tibias, mal preparadas y peor realizadas, mezclada con una demagógica y claramente falaz actuación por parte de los partidarios del «no», unidas a un sentimiento antigubernamental bastante generalizado en cada uno de los países en cuestión, fue la receta más adecuada para conseguir un resultado negativo. En definitiva, como demuestran las abundantes encuestas de opinión, en estos países los ciudadanos abofetearon a su Gobierno respectivo en la cara de la Constitución europea, primero, y luego, en la cara del Tratado de Lisboa.

Bien es verdad, sin embargo, que el Gobierno irlandés convocó el referéndum de 2008 obligado por la Constitución y por la doctrina sentada por su Tribunal Supremo en 1987, según la cual todo cambio sustantivo de los Tratados comunitarios debe ser ratificado en referéndum por el pueblo irlandés, dado que se entiende que ello significa un cambio que afecta a la materia del art. 29 de la Constitución —el cual regula las relaciones internacionales y prevé la adhesión de Irlanda a las Comunidades Europeas— y, como tal, requiere el referéndum previsto para toda enmienda de la Constitución.<sup>36</sup>

El referéndum irlandés, con una participación moderada (53'13%), produjo un «no» de peso similar (53'40%), el cual, a pesar de lo ocurrido durante la campaña, causó una cierta sorpresa. El referéndum irlandés supone un grave problema para la UE, dado que se trata, en última instancia y de forma implícita, de un segundo «no» a la Constitución europea y a la reforma de carácter constitucional hacia una Europa más políticamente integrada que éstas suponen. Es evidente que, como en casos anteriores, el pueblo irlandés no votó «no» a esa reforma ni a esa Europa más políticamente integrada; de hecho, el 22% de los que votaron «no» dijeron haberlo hecho por la falta de información que tenían sobre el Tratado, y un 10% por no fiarse de los políticos y estar en contra del Gobierno. Por otra parte, las cuestiones puramente «europeas» ocuparon un lugar ínfimo en las consideraciones tomadas en cuenta por los votantes para votar «no»: sólo un 6% dijo haber votado «no» para mantener la tradicional neutralidad de Irlanda en cuestiones de defensa y seguridad; y también fue un 6% los que dijeron haber votado «no» para mantener un miembro irlandés en la Comisión, o para proteger

---

<sup>36</sup> Caso *Crotty v. An Taoiseach* (1987), con motivo de la ratificación del Acta Única, que supuso la Décima Enmienda de la Constitución irlandesa y obligó a que la ratificación de ésta fuese sometida al referéndum de 26 de mayo de 1987.

el sistema impositivo irlandés. Un poco menor (5%) fue la cifra de los que dijeron estar en contra de una Europa unificada, y la de aquellos que estimaron que el Tratado de Lisboa permitiría la introducción en Irlanda de legislación autorizando el aborto, la eutanasia y el matrimonio homosexual (2%).<sup>37</sup> En realidad, pues, las «preocupaciones del pueblo irlandés» –como luego las denominaría su propio Gobierno– nunca fueron tales.

Y, sin embargo –también como en anteriores ocasiones–, la valoración política de la situación se ha hecho sobre términos o coordenadas europeas, cuando, en realidad, éstas tenían muy poco que ver con los motivos que habían llevado al pueblo irlandés a pronunciarse como lo hizo. Así, forzados por la necesidad de poner fin ya al largo debate sobre la reforma institucional de la UE, que se inicia verdaderamente en Maastricht, pero que se acentúa a partir de Niza y la formulación de la Constitución europea, los líderes europeos presionaron al Gobierno irlandés para que ofreciese una salida razonable a la situación creada. En respuesta, el Gobierno de Brian Cowen presentó al Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre de 2008 un documento titulado «Declaración de las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa», en el que viene a concretar en cuatro las áreas en las que debería asegurarse la intangibilidad de la posición irlandesa en la UE, a efectos de que los irlandeses pudieran reconsiderar su posición frente al Tratado de Lisboa:<sup>38</sup>

- Respeto al mantenimiento de la tradicional política de neutralidad irlandesa.
- Respeto a las disposiciones de la Constitución irlandesa en relación con el derecho a la vida, la educación y la familia.
- Garantía de que el Tratado de Lisboa no introduce ningún tipo de cambio en el alcance o el ejercicio de las competencias de la Unión que afecte a la fiscalidad irlandesa.
- Confirmación de que la Unión concede gran importancia al progreso social y la protección de los derechos de los trabajadores; a los servicios públicos, como instrumento indispensable de cohesión social y regional; a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de servicios

<sup>37</sup> Eurobarometer: «Post-referendum survey in Ireland. Analytical Report», *Flash Eurobarometer* n° 245 (Julio de 2008).

En un estudio encargado por el Gobierno irlandés y realizado pocos días después del referéndum, estas cifras se revelaron similares o aún más contundentes. En este estudio oficial, sólo un 5% de los ciudadanos irlandeses decía haber votado «no» como consecuencia de la hipotética pérdida de la neutralidad irlandesa, y sólo un 4% por la pérdida del miembro irlandés en la Comisión, mientras que un 42% dijo haber votado «no» por no tener información suficiente sobre el Tratado y no querer votar afirmativamente a algo desconocido (Millward Brown IMS, *Post Lisbon Treaty Referendum. Research Findings*, Dublín, septiembre de 2008).

<sup>38</sup> Council of the European Union, *Brussels European Council, 11 and 12 December 2008. Presidency Conclusions* (17271/08), Brussels, 12 December 2008). Annex 1: *Statement of the Concerns of the Irish People on the Treaty of Lisbon as set out by the Taoiseach*.

educativos y sanitarios; y al papel de las autoridades nacionales, regionales y locales en la prestación de servicios de interés general, que no deberán verse afectados por ninguna de las disposiciones del Tratado de Lisboa, incluidas las relativas a la política comercial común.

Dado que, en realidad, las exigencias irlandesas estaban ya concedidas de antemano, por cuanto ni lo establecido en el Tratado de Lisboa ni, desde luego, lo establecido en la actualidad por los Tratados vigentes, en nada afecta o contraviene lo reclamado por el Primer Ministro irlandés, el Consejo Europeo no dudó en conceder a Irlanda lo que pedía por escrito, más lo que pedía también de manera informal: el mantenimiento de un comisario por Estado en la Comisión Europea. Ello, siempre y cuando el Gobierno irlandés se comprometiese a tratar de conseguir la ratificación del Tratado de Lisboa antes del final del mandato de la actual Comisión, el 31 de octubre de 2009. Así, en términos resumidos, la decisión del Consejo Europeo estableció lo siguiente:<sup>39</sup>

- El Consejo Europeo toma nota de las preocupaciones del pueblo irlandés, presentadas por el Primer Ministro de Irlanda, relativas a la política fiscal, la familia, cuestiones sociales y éticas, y sobre la tradicional política de neutralidad de Irlanda. Estas preocupaciones serán atendidas, dándose las necesarias garantías jurídicas, a mutua satisfacción de Irlanda y de los demás Estados miembros, a condición de que Irlanda contraiga el compromiso que se formula más abajo.
- Con respecto a la composición de la Comisión, el Consejo Europeo acuerda que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro.
- El Gobierno irlandés se compromete a tratar de conseguir la ratificación del Tratado de Lisboa antes del final del mandato de la actual Comisión (el 31 de octubre de 2009), dando por supuesto que los compromisos mencionados se realizarán de manera satisfactoria.

El Consejo Europeo del 18 y 19 de junio de 2009 concretó el acuerdo conseguido en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 y, en este sentido, no sólo reafirmó que, en el supuesto de que el Tratado de Lisboa entrase en vigor, se adoptaría una decisión para que la Comisión siguiese incluyendo a un nacional de cada Estado miembro,<sup>40</sup> sino que redactó una Decisión jurídica y una Declaración

---

<sup>39</sup> Council of the European Union, *Brussels European Council, 11 and 12 December 2008. Presidency Conclusions (17271/08)*, Brussels, 12 December 2008), apartado I: *Tratado de Lisboa*.

<sup>40</sup> De acuerdo con el Art. 17.5 del TUE, reformado por el Tratado de Lisboa, la decisión sobre la composición de la Comisión corresponde adoptarla al Consejo Europeo por unanimidad, sin embargo, esta decisión no entraría en vigor hasta el 1 de noviembre de 2014,

solemne en las que se dio forma jurídica al reconocimiento de las «preocupaciones del pueblo irlandés» expresadas en el Consejo Europeo de diciembre de 2008. Así, la Decisión reconoce y afirma el respeto del Tratado de Lisboa al derecho a la vida, la educación y la familia, la política fiscal, y las políticas de seguridad y defensa, incluida la tradicional neutralidad militar de Irlanda, tal y como se derivan de su propia Constitución. Además, se establece que la Decisión «es jurídicamente vinculante y surtirá efecto en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa». En este sentido, se establece también que las disposiciones de esta Decisión serán incluidas en un Protocolo el cual será anexo a los Tratados vigentes cuando se celebre el próximo Tratado de adhesión. El nuevo Protocolo, pues, como dice el acuerdo del Consejo Europeo, «clarificará pero no modificará el contenido y la aplicación del Tratado de Lisboa».

Por su parte, la Declaración solemne formulada por el Consejo Europeo de junio de 2009 no hace sino precisar de manera más extensa y detallada el compromiso con los valores de la Unión, los derechos fundamentales, la política social y los servicios públicos, tal y como son previstos en los Tratados, tras la reforma del Tratado de Lisboa.

Como consecuencia de todo ello, el Primer Ministro irlandés anunció en el Parlamento, el 8 de julio de 2009, la convocatoria de un nuevo referéndum sobre el Tratado de Lisboa para el 2 de octubre del mismo año.

Las decisiones de los Consejos Europeos de diciembre de 2008 y de junio de 2009 llaman la atención por dos aspectos. Primero —como se decía más arriba—, en lo que se refiere a «las preocupaciones del pueblo irlandés», es evidente que las concesiones realizadas a Irlanda no son verdaderamente tales, dado que se trata de aspectos que están ya perfectamente asegurados en el ordenamiento jurídico de la UE vigente. Se trata, más bien, de una reafirmación de carácter político, dirigida a desmontar los argumentos falaces utilizados por los partidarios del «no» en la campaña del referéndum, a efectos que no puedan volver a ser utilizados sin contestación alguna.

Y segundo, en lo que se refiere a la Comisión, la concesión realizada a Irlanda, en el sentido de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro, de manera indefinida, va en contra de la línea de reforma que se inicia con el Tratado de Maastricht y que se consolida con el Tratado de Niza y la fenecida Constitución europea. Línea que supone que la Comisión no es una institución representante de los Estados miembros y que, por tanto, no tiene por qué incluir a un representante de cada uno de ellos en su seno. Y si ello es así, desde un punto de vista teórico, desde un punto de vista práctico lo es aún más, dado que la progresiva ampliación de la UE puede determinar la existencia de una Comisión de más de treinta y cinco miembros, y, por lo tanto, incapacitada para decidir y actuar de una manera ágil y eficaz, como requiere su condición de

---

dado que hasta esa fecha la Comisión seguirá estando compuesta por un nacional de cada Estado miembro (art. 17.4 TUE).

Ejecutivo de la Unión.<sup>41</sup> No hay, sin embargo –y a pesar del gran debate que se ha abierto sobre esta cuestión–, un grave problema jurídico al respecto, pues el art. 17.5 del nuevo TUE, establece también que, más allá de las previsiones del propio Tratado, el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad modificar el número de miembros de la Comisión y, por lo tanto, decidir que ésta siga teniendo un número de comisarios igual al número de Estados miembros.<sup>42</sup>

## **9. CONCLUSIÓN: ¿LA REFORMA DE LA REFORMA?**

La reforma producida por el Tratado de Lisboa viene a ser, pues, una modificación un poco más moderada –en la sustancia y en la forma– de la reforma que pretendió introducir el Tratado constitucional. Es evidente, por tanto, que si bien el fracaso del Tratado constitucional supuso un retroceso, desde un punto de vista político y simbólico –y aun formal–, en cambio, desde un punto de vista material, la aprobación del Tratado de Lisboa supone un claro paso hacia delante, por cuanto recoge en su texto el grueso de las innovaciones que aportaba el Tratado constitucional.

Las actuales circunstancias políticas no parecen así ser muy favorables a la acentuación del proceso de integración política y económica de Europa, y las últimas ampliaciones de la Unión han traído consigo un inesperado reverdecer del nacionalismo estatal y, por lo tanto, un enfriamiento de la pasión europeísta. En este sentido, no sólo se ha llegado al Tratado de Lisboa para abandonar el camino de integración *constitucionalista* y reasentar el carácter internacional de la UE, sino que algunos Estados –dirigentes políticos– piensan que el avance realizado es excesivo y que es necesario apretar el freno aún más.

A pesar de todo ello, a pesar del intento de congelación del proceso de integración que subyace al mismo Tratado de Lisboa, la dinámica que motiva a la Unión Europea, desde el inicio mismo de las Comunidades europeas, hace que el proceso de reforma sea inevitable, sea una exigencia de la realidad de una Europa sin fronteras interiores que quiere articularse políticamente de acuerdo con las necesidades de ese amplio espacio común. Desde una perspectiva lejana y amplia, por tanto, da la sensación de que, a pesar de todo, la reforma sustantiva de la UE, en el proceso lógico de intensificación de su integración política y económica, no está acabada y que el ciclo sigue –seguirá– avanzando, como lo ha hecho hasta ahora.

---

<sup>41</sup> Véase, a este respecto: Antonio Bar: «The Number of Members of the Commission: A Possible Reform?», en Edward Best, Mark Gray, Alexander Stubb (eds.): *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, EIPA, Maastricht, 2000, pp. 77-103; y Antonio Bar: «Cowen got what he asked for, but it was a pyrrhic victory», *The Irish Times* de 17 de diciembre de 2008.

<sup>42</sup> El Art. 213.1 del TCE establecía ya la misma previsión, si bien atribuye la función de determinar el número de miembros de la Comisión al Consejo.

Así, de la misma manera que el Tratado de Maastricht preveía ya la reforma institucional de la Unión Europea que él mismo estaba creando; de la misma manera que cuando el Tratado de Niza aún no había entrado en vigor se discutía ya la nueva reforma que acabaría en la formulación de la Constitución europea; de esa misma manera, el Tratado de Lisboa, que pretende reformar y superar lo previsto en la fenecida Constitución europea, dará paso él mismo a las reformas que las exigencias políticas de una Europa económica y socialmente integrada determinen. A la reforma, pues, sólo puede seguir la reforma.