

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA  
MERCEDES GUINEA LLORENTE

# LA EUROPA QUE VIENE: EL TRATADO DE LISBOA

(Segunda edición)

Prólogo de  
José María Gil-Robles

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN</b> .....	13
<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	19

## INTRODUCCIÓN

I. EL TRATADO DE LISBOA: EL REGRESO AL FUTURO .....	21
1. El éxito de la integración en forma de Unión Europea .....	21
2. «Una Europa» .....	23
3. La insuficiencia del modelo de la Unión Europea y del método de reforma: innovación política y proceso constitucional .....	25
4. La crisis constitucional, ¿la muerte de la Constitución? .....	27
5. El Tratado de Lisboa como rescate sustantivo de la Constitución Europea .....	29
6. La Europa que viene: el regreso al futuro .....	31
7. Presentación y plan de la obra .....	32

## PARTE PRIMERA: EL PROCESO POLÍTICO EUROPEO

I. EL PROCESO CONSTITUCIONAL: EL PROCESO POLÍTICO QUE CONDUCE AL TRATADO DE LISBOA (2001-2007).....	35
1. La integración europea: antecedentes del proceso constitucional.....	35
2. El arranque del proceso constitucional: la insatisfacción de Niza.....	38
3. La Declaración de Laeken: la puesta en marcha del proceso constituyente.	40
4. El método de Convención: la redacción de la Constitución Europea (2002-2004) .....	43

	<u>Pág.</u>
5. La Constitución Europea de 2004: principales aportaciones al modelo europeo .....	46
6. El laberinto constitucional: los referendos negativos (2005-2007) .....	50
7. La Presidencia alemana: el logro del mandato de redacción de un Tratado de Reforma .....	52
Referencias bibliográficas .....	58

## PARTE SEGUNDA: EL TRATADO DE LISBOA

I. EL TRATADO DE LISBOA: UNA AMBICIOSA REFORMA A TRAVÉS DE UNA FORMA CLÁSICA .....	61
1. Un instrumento tradicional de reforma.....	61
2. El Tratado de Lisboa: un Tratado de reforma de los actuales Tratados.....	63
3. El Tratado de la Unión Europea tras la revisión del Tratado de Lisboa .....	67
4. El Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión .....	70
5. Alcance y contenido del Tratado de Lisboa: sus principales innovaciones ...	72
6. Diferencias formales del Tratado de Lisboa con el Tratado Constitucional...	77
II. EL RESCATE SUSTANCIAL DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: EL TRATADO DE LISBOA .....	79
1. La salida del laberinto constitucional .....	79
2. Tratado de Lisboa y Constitución Europea: el rescate sustancial .....	81
3. Factores que explican la salida de la crisis constitucional .....	83
A) Factores estructurales .....	84
B) Factores coadyuvantes.....	85
4. ¿Qué rescata el Tratado de Lisboa? .....	86
5. ¿Qué se pierde en el camino? .....	91
6. La fórmula del rescate: la estrategia del velo.....	94
Referencias bibliográficas .....	96

## PARTE TERCERA: EL MODELO DE LA UNIÓN

I. EL MODELO POLÍTICO DE LA UNIÓN SEGÚN EL TRATADO DE LISBOA .....	99
1. El Tratado de Lisboa y la explicitación del modelo político europeo de federalismo intergubernamental .....	99
2. La Unión Europea: una Unión de Estados y ciudadanos aunque no se diga.....	100
3. Los valores y principios de la Unión Europea: ¿por qué estamos juntos?....	103
4. Los objetivos de la Unión Europea: ¿para qué estamos juntos? .....	105
5. Las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros.....	110
A) Obligaciones de la Unión para con los Estados miembros .....	111
B) Obligaciones de los Estados miembros para con la Unión.....	113
C) La eliminación del principio de primacía.....	113
D) El reconocimiento regional y local.....	114

	<u>Pág.</u>
6. El funcionamiento democrático de la Unión: democracia representativa y democracia participativa.....	116
7. El papel de los Parlamentos Nacionales: los guardianes de las competencias de los Estados miembros.....	120
8. La irreversibilidad de la integración a pesar de todo: la cláusula de retirada y la posibilidad de revisar los Tratados para reducir las competencias .....	124
<b>II. MÁS «EUROPA SOCIAL»: MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL Y POLÍTICAS ECONÓMICAS Y DE SOCIEDAD.....</b>	<b>128</b>
1. La cohesión como reflejo del principio federal de solidaridad: el debate en torno a la necesidad de «más Europa Social».....	128
2. La constitucionalización del modelo social europeo: valores, objetivos y los derechos y principios de la Carta de Derechos Fundamentales.....	129
A) Valores y objetivos en el TUE .....	130
B) Derechos y principios de la Carta de Derechos Fundamentales.....	131
3. Los instrumentos para desarrollar el modelo social europeo: las cláusulas sociales .....	132
4. Instrumentos para desarrollar el modelo social europeo: la constitucionalización del papel de los interlocutores sociales y de la Cumbre Social Tripartita.....	134
5. La revisión de las políticas económica y monetaria y la financiación de la Unión.....	136
6. Bases jurídicas nuevas para políticas económicas y de sociedad en el Tratado de Lisboa .....	139
A) La política común de energía .....	140
B) Una política espacial europea.....	142
C) Protección civil.....	143
D) Turismo .....	143
E) Deporte .....	143
F) La cooperación administrativa.....	144
7. ¿Más Europa Social? .....	144
Referencias bibliográficas .....	146

#### **PARTE CUARTA: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

<b>I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: LA VIGENCIA DE LA CARTA Y LA ADHESIÓN AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS DEL HOMBRE .....</b>	<b>149</b>
1. La Carta de Niza redactada por la primera Convención.....	149
2. La obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales.....	153
3. Los derechos reconocidos: una aportación de la Carta .....	155
4. Las excepciones británica y polaca: ¿«un opt-out»? .....	157
5. La adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre.	160
Referencias bibliográficas .....	163

## PARTE QUINTA: INSTITUCIONES Y COMPETENCIAS

I. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE LISBOA: EL REFORZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DE LA EFICACIA .....	167
1. Una reforma institucional ambiciosa .....	167
2. El Parlamento Europeo: codecisor en la legislación europea .....	171
3. El Consejo Europeo: ¿hacia su comunitarización? .....	173
4. El Consejo: ¿la segunda Cámara legislativa? .....	175
5. La Comisión: cambios indirectos que pueden consolidar y fortalecer su naturaleza .....	177
6. El Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad .....	179
7. La mejora de la democracia y la eficacia en el proceso de toma de decisiones .....	183
II. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: UNA DELIMITACIÓN CLARA Y COMPRENSIBLE .....	185
1. La problemática de la delimitación de competencias: quién hace qué .....	185
2. Delimitación y catálogo de competencias: la explicitación del modelo preexistente .....	186
3. El control del ejercicio de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: la «alerta temprana» en manos de los Parlamentos Nacionales .....	191
4. El papel de las regiones y las colectividades locales en el control del principio de subsidiariedad .....	193
Referencias bibliográficas .....	195

## PARTE SEXTA: LA POLÍTICA INTERIOR

I. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: UNA POLÍTICA INTERIOR COMÚN .....	199
1. El gran avance en materia de política interior: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia .....	199
2. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: consecuencias de la comunitarización .....	201
3. Las peculiaridades institucionales en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia .....	203
4. La flexibilidad: excepciones al régimen general obtenidas por Dinamarca, Irlanda y Reino Unido .....	207
Referencias bibliográficas .....	209

## PARTE SÉPTIMA: LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

I. LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: MÁS COHERENCIA, MÁS EFICACIA, MÁS VISIBILIDAD .....	211
1. La Unión Europea como actor internacional: los problemas de la Política Exterior Común .....	211

	Pág.
2. Hacia una política exterior de responsabilidad.....	213
3. La política de vecindad: un nuevo marco para las relaciones con el entorno próximo.....	218
4. Más coherencia, visibilidad y eficacia: personalidad jurídica, regulación organizada y un marco institucional verdaderamente común.....	220
5. El Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad: la coherencia.....	223
6. El Servicio Europeo de Acción Exterior: hacia la diplomacia común europea.....	225
7. Otras innovaciones en materia de Política Exterior.....	227
<b>II. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL TRATADO DE LISBOA: HACIA LA DEFENSA PROPIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>229</b>
1. La Política de Seguridad y Defensa de una potencia civil.....	229
2. El desarrollo de los instrumentos para la gestión de crisis: la ampliación de las Tareas de Petersberg.....	231
3. El reforzamiento de las capacidades: la Agencia Europea de Defensa.....	233
4. Un instrumento para una defensa propia: la alianza de asistencia mutua....	236
5. Hacer creíble la política de responsabilidad: la cooperación estructurada permanente.....	237
6. La defensa ante nuevas amenazas: la cláusula de solidaridad.....	240
Referencias bibliográficas.....	241

### PARTE OCTAVA: LA EUROPA QUE VIENE

<b>I. ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA Y REVISIÓN FUTURA DE LOS TRATADOS: LA EUROPA QUE VIENE.....</b>	<b>245</b>
1. Ratificaciones y entrada en vigor del Tratado de Lisboa.....	245
2. La posibilidad de cambio de la Unión Europea: legitimidad y eficacia en la revisión de los Tratados.....	248
3. El procedimiento de revisión ordinario: la constitucionalización del método de Convención.....	249
4. Las «pequeñas reformas»: el procedimiento simplificado y las pasarelas....	252
5. Una cuestión pendiente: el cuello de botella de las ratificaciones nacionales.....	255
Referencias bibliográficas.....	257

### CONCLUSIONES

<b>I. EL TRATADO DE LISBOA: LA CONSOLIDACIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN.....</b>	<b>259</b>
1. La valoración de la reforma de Lisboa a la luz de los desafíos planteados por Laeken.....	259
2. Las aportaciones del Tratado de Lisboa a la consolidación y potenciación del modelo de la Unión.....	262
3. Una Constitución sin nombre.....	265

	<u>Pág.</u>
4. El Futuro de Europa y la respuesta a las necesidades de los ciudadanos: el Grupo de Reflexión sobre el horizonte 2020-2030.....	267
5. Conclusión. Lisboa prepara la Unión para los nuevos desafíos .....	270
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b> .....	273
 <b>ADDENDA: RATIFICACIÓN, VIGENCIA Y APLICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA</b> 	
I. LA TORTUOSA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA Y SU VIGEN- CIA EL 1 DE DICIEMBRE DE 2009 .....	277
II. EL PROCESO POLÍTICO EUROPEO ENTRE 2008 Y 2009: DOS AÑOS ENTRE LA FIRMA Y LA VIGENCIA .....	278
III. LOS DOS REFERENDOS IRLANDESES DE 2008 Y 2009 Y LAS ÚLTIMAS RATIFICACIONES .....	280
IV. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y TRABAJOS PREPARATORIOS PARA LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA .....	284
V. ALGUNOS DE LOS TEMAS POLÍTICOS DE LA APLICACIÓN DEL TRA- TADO DE LISBOA .....	287
1. Las consecuencias de la personalidad jurídica única de la Unión Europea.	288
2. La iniciativa ciudadana .....	288
3. El Reglamento Interno del Consejo Europeo .....	289
4. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	289
5. Presidencia de los órganos preparatorios en el sector de Relaciones Exte- riores.....	291
6. El papel del Consejo de Asuntos Generales.....	291
7. La puesta en marcha de mecanismos para la participación de los Parla- mentos Nacionales .....	292
VI. LA EUROPA QUE VIENE YA ESTÁ AQUÍ .....	292
Actualización bibliográfica .....	293
<b>ANEXOS</b> .....	297
Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea .....	299
Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea .....	305
Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ....	325
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 12 de diciembre de 2007.....	405
Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008.	413
Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 18 y 19 de junio de 2009 .....	415
Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 29 y 30 de octubre de 2009...	419

## NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN

*Dos años después de su firma, el Tratado de Lisboa va a entrar finalmente en vigor el 1 de diciembre de 2009. En este tiempo, y con el sobresalto del referéndum irlandés, muchos pensaron que constituiría un fracaso más. El pesimismo y la sensación de la imposibilidad de avanzar han reinado por mucho tiempo en la Unión. El ambiente ahora, en cambio, es el contrario. Al despejarse la incógnita de Lisboa, progresivamente se ha ido abriendo paso el optimismo, ratificado además por el acuerdo de los veintisiete en los primeros nombramientos y las primeras reformas. Europa se mueve otra vez, y a una velocidad de vértigo, y los ciudadanos podemos verlo.*

*La primera edición de este libro, que plantea un análisis político del Tratado de Lisboa, vio la luz en la primavera de 2008, pocos días antes del primer referéndum irlandés que paralizaría su vigencia. Ahora, en el momento de entrar en vigor, presentamos su segunda edición tras el éxito de la primera. Incluso este trabajo va a publicarse en otros idiomas, estando ya lista para su próxima edición en rumano.*

*Esta segunda edición recoge intacto el texto de la primera, pero además se le han añadido algunas actualizaciones. En primer lugar, se recoge una «Addenda», donde se expone y analiza el proceso político europeo de los años 2008 y 2009, así como los trabajos preparatorios de los últimos meses para la vigencia y aplicación del Tratado de Lisboa. Además, se incluye una bibliografía complementaria, así como nuevos textos políticos, esenciales para comprender las últimas decisiones europeas que han hecho posible que el Tratado de Lisboa se convierta en la base constitucional de la Unión Europea.*

## PRÓLOGO

*El libro que se abre con este prólogo tiene un propósito claro: el estudio del Tratado de Lisboa como «rescate sustantivo» de la Constitución Europea. Estudio precedido por una recopilación de antecedentes desde 1991, sintética pero completa, y terminada con unas breves conclusiones, abiertas al futuro. Es una obra didáctica, escrita en lenguaje sencillo y directo y con títulos y subtítulos que buscan evidentemente atraer la atención del lector. El propósito de enseñar justifica la existencia de numerosas reiteraciones que persiguen, desde distintos ángulos, anclar el mensaje fundamental, a saber, que el Tratado de Lisboa salva lo sustancial de la Constitución Europea sacrificando la forma o lo que los autores llaman «la estrategia del velo».*

*Evidentemente, después de la ratificación del Tratado Constitucional por dieciocho países y su rechazo por dos, el problema político era fácil de enunciar, y yo mismo lo enuncié repetidas veces como Presidente del Movimiento Europeo: se trataba de salvar el fondo del proyecto de Constitución Europea cambiándole la forma, de modo que no pareciese la misma.*

\* \* \*

*Evidentemente, una forma de alcanzar ese objetivo hubiera sido reducir la Constitución a las partes I y II y agregarle protocolos o declaraciones que trataran de colmar alguna de sus lagunas (por ejemplo en el terreno social o en el de la política económica común). Es lo que, jocosamente, llamé la «teoría de los perifollos», dicho de otro modo, quitar al traje constitucional lo que sobraba y añadir unos adornos, dando al conjunto un aspecto distinto.*

*¿Era posible esta solución? Quizás si los Estados de la ratificación (empezando por España y Luxemburgo con el respaldo de sus respectivos referendos) hubiesen adoptado una postura más firme y decidida desde el primer momento. Quizás, pero nos quedamos sin saberlo porque esa posición no se ha manifestado, salvo en el últi-*

*mo momento y como un movimiento —la reunión de Madrid— que tenía todas las trazas de ser un apoyo táctico y tardío a una solución distinta.*

*Otra solución es la que propuso el Presidente Sarkozy durante su campaña electoral, que consistía en recortar el traje constitucional para dejarlo en un tanga: el «tratado simplificado». Al final esta propuesta, como varias otras del mandatario francés, hubo que descartarla, aunque nuestros colegas franceses sigan llamando «tratado simplificado» a lo que no es ni una cosa ni otra. Ni es tratado, porque resultan tres, ni simplificado, porque lo que se ha añadido es complicación. ¡Por favor! No caigamos en la añagaza del «tratado simplificado» como no sea para hacer mofa y befa de quienes se empeñan en no reconocer que fracasó esa solución.*

*La solución que se impuso —y que es la que muy brillantemente se explica en este libro— fue la de conservar la tela para convertir el traje en una falda y un body, en algo mucho menos vestido y elegante. Trocear la Constitución en tres tratados, limando de paso buena parte del lenguaje constitucional.*

\* \* \*

*He dicho tres tratados y no dos, como se afirma generalmente y se dice en este libro: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*En apariencia es así, pero el art. 6.1 del TVE, en su nueva redacción, establece que la Carta de Derechos Fundamentales «tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados». Luego la convierte en el tercer tratado, tan derecho originario como los otros dos, y así lo reconocen paladinamente los propios autores en la parte cuarta de este libro.*

*Hora es ya, por tanto, de salir de la trampa de los «dos tratados» y dar a la Carta todo el valor que tiene. Entre otras, por dos razones: porque el reconocimiento de ese valor es fruto del empeño del Parlamento Europeo —lo digo con el orgullo de haber pertenecido a esa Cámara—, y porque es la parte del entramado subsistente que más «suen» a constitución. Se ha quitado la forma constitucional a la parte orgánica, pero se ha dejado la dogmática tal cual. Conviene ponerlo de relieve y celebrarlo.*

\* \* \*

*No pretendo hacer una exégesis del libro, que estaría fuera de lugar. Es un buen instrumento de trabajo, un análisis pormenorizado del proceso que ha dado lugar al Tratado de Lisboa y de sus resultados. Desde un punto de vista federalista, por qué no decirlo, bastante optimista.*

*Pero queda claro que el Tratado da paso —una vez terminada la fase de ratificación— a una nueva etapa. Llena de posibilidades pero también de dificultades, algunas de las cuales ya las apuntan los autores. Como viene siendo habitual en la construcción de una Europa unida cada paso adelante permite resolver unos problemas pero pone de manifiesto otros, algunos de los cuales (y de los más graves: funcionamiento de la Comisión, financiación de la Unión, etc.) se nos van a echar encima en los próximos cinco años.*

*Enhorabuena a los autores por haber abordado exhaustivamente las realizaciones y las potencialidades de este paso. Sobre esta base se puede ir trabajando el porvenir.*

José María GIL-ROBLES GIL-DELGADO  
Director del Centro de Excelencia  
Jean Monnet «Antonio Truyol»  
de la Universidad Complutense de Madrid

# INTRODUCCIÓN

## I. EL TRATADO DE LISBOA: EL REGRESO AL FUTURO

### 1. El éxito de la integración en forma de Unión Europea

La Unión Europea goza de una mala salud de hierro. Los medios de comunicación nos tienen acostumbrados a toda una serie de noticias alarmantes y catastróficas en lo que se refiere a la Unión Europea. Parece que la Unión sólo es noticia cuando se produce un desencuentro entre Estados miembros, cuando fracasa en algún acuerdo o posición internacional o cuando se aprueban reformas que van a perjudicar de alguna manera a nuestro país. Sin embargo, pasan desapercibidos los importantes y continuos avances que se producen cada día y que han hecho que la integración europea sea un experimento exitoso de integración internacional sin precedentes.

El Tratado de Lisboa es un buen ejemplo de esta tendencia repetida. Los periódicos y otros medios de comunicación dedicaron grandes espacios a la crisis europea causada por los referendos negativos en Francia y los Países Bajos en junio de 2005. Parecía que Europa se iba a hundir, que no funcionaba. Sin embargo, poca —o ninguna— repercusión ha tenido el relanzamiento de la construcción europea con el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007.

Si prescindimos de la visión que nos dan los medios e intentamos examinar de una forma objetiva la realidad de la integración europea, puede verse cómo la integración y cooperación entre los europeos no deja de extenderse cada vez a más ámbitos y cada vez a más Estados miembros. Los casi sesenta años de integración europea han sido un éxito: han traído paz, democracia, bienestar y cohesión a unos Estados acostumbrados a los conflictos periódicos. Nunca ha habido un periodo de paz tan prolongado en el continente europeo, ni tanto bienestar repartido. La integración, por tanto, ha aportado los

años más brillantes de la historia europea en términos de estabilidad y cohesión económica y social.

Sin embargo, este proceso se ve con mejores ojos cuanto más tiempo ha pasado. Los últimos quince años, desde que nace la Unión Europea, se acepta menos que hayan constituido un éxito parejo. Y qué decir de los últimos siete años —el proceso constitucional— que, a veces, es visto como una especie de dislate que haya estado a punto de descarrilar la Unión. Nada más lejos de la realidad.

Desde 1992, fecha de creación de la Unión, ésta no ha parado de transformarse y de adaptarse a través de sucesivas revisiones de sus bases jurídico-políticas. Así se suceden en menos de una década las reformas de los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza. El número de Estados miembros pasa además de doce a veintisiete. Sin embargo, esta fórmula incremental de ir reformando parcialmente los Tratados cada pocos años muestra sus límites. Es un método que no funciona. Se trata de adaptaciones cortoplacistas, que hacen que, para cuando entran en vigor, sea necesario volver a revisarlas.

Igualmente, a medida que el proceso es cada vez más político, se hace imprescindible la incorporación del ciudadano. Esto va a llevar a la innovación política de la Convención Europea —asamblea cuasiparlamentaria—, que redactó el Tratado Constitucional europeo, un texto que rompía con todos los precedentes.

Objeto de un intenso debate, la Constitución Europea no llegaría nunca a entrar en vigor a causa de los referendos negativos celebrados en Francia y los Países Bajos en la primavera de 2005. Sin embargo, el proceso constitucional no se dio por cerrado ni la Constitución por «muerta». Guiado por el pragmatismo, el Consejo Europeo decidió esperar a que fueran más favorables los vientos que habían de guiar la profundización de la construcción europea. Tras las elecciones presidenciales francesas, ese viento volvió a soplar en la buena dirección, siendo aprovechado por las Presidencias alemana y portuguesa. Los Gobiernos de los Estados miembros consiguieron acordar y firmar el Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Este nuevo Tratado emprende la tarea de resucitar la Constitución Europea. Eso sí, cambiándole la apariencia pero recogiendo la gran mayoría de sus innovaciones. Volviendo a la estructura de los Tratados, aquellos países que tuvieron problemas con las consultas populares pueden evitarlas y se garantiza así una ratificación más tranquila. En el rescate de la Constitución en forma de Tratado de reforma, los Gobiernos de los Estados miembros han seguido la que podemos llamar la «estrategia del velo». El Tratado de Lisboa contiene en un 90 por 100 los avances de la Constitución pero ocultos, tapados con un velo, que hace que los ciudadanos no reparen en que es el Tratado Constitucional camuflado y les asegure la viabilidad de la reforma. El Consejo Europeo desea una ratificación tranquila y que la nueva revisión esté en vigor el 1 de enero de 2009 o antes de junio de 2009 en el peor de los casos, fecha de las elecciones al Parlamento Europeo.

El Tratado de Lisboa no es una pequeña reforma al estilo de las precedentes sino que tiene la ambición de proveer de instrumentos a la Unión para hacer

frente a los desafíos presentes y futuros. El Tratado de Lisboa, por tanto, configurará la Europa que viene en las próximas décadas y lo hace volviendo desde el pasado al futuro, a las bases de aquella Constitución que nunca entró en vigor.

## 2. «Una Europa»

Con la ampliación a los países de Europa Central y Oriental nace la idea de «una Europa», superadora definitivamente de la división entre las dos Europas. El proyecto político de incorporar a los países del Este al proceso europeo se ha llevado a término con la Gran Ampliación producida entre 2004 y 2007, que hace que hoy la Unión Europea cuente con veintisiete Estados miembros<sup>1</sup>. La idea de «Una Europa», término acuñado por la Presidencia danesa del año 2002, quiere reflejar que la Unión Europea hoy integra a la práctica totalidad del continente europeo, antes fraccionado en dos bloques, asociando de una u otra manera a los Estados que no son miembros.

«Una Europa» muestra además que la integración en forma de Unión —o alrededor de la Unión— es el único proyecto viable de Europa. Si estamos acostumbrados a identificar «América» con Estados Unidos de América, cada día más, «Europa» se asimila a la Unión Europea. Se consolida así la idea de que existe un único modelo viable de organización económica, política y social, el de la Unión Europea, que se ha impuesto sobre los otros como el de la EFTA o el COMECON, que competían en el espacio europeo hasta la década de los noventa.

«Una Europa», o esta nueva Unión Europea extendida al Centro y Este de Europa significa, por una parte, la reconciliación europea y la solución a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Supone la transformación de Europa que tiende a integrarse en torno a la Unión Europea, total o parcialmente. Salvo Belarrús y Rusia, el resto de los Estados europeos que no son miembros de pleno derecho de la Unión se encuentran estrechamente asociados a través de acuerdos económicos o políticos, que llevan la mayor parte de las veces a formas de integración laxa o regionalismo abierto<sup>2</sup>. Esto muestra que existe un modelo común que se apoya en valores compartidos, que es el

---

<sup>1</sup> El 1 de mayo de 2004 se adhirieron Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. El 1 de enero de 2007 se convirtieron en miembros de la Unión Bulgaria y Rumanía.

<sup>2</sup> Islandia, Liechtenstein y Noruega toman parte en el mercado interior y las políticas económicas y sociales a través del Espacio Económico Europeo, son también parte de Schengen y, salvo Liechtenstein, suelen participar con regularidad en las misiones de gestión de crisis de la PESD. Es el mismo caso de Suiza, si bien este país que también es parte de la EFTA, no es miembro del Espacio Económico Europeo sino que tiene con la Unión un conjunto de acuerdos bilaterales. Los microestados —Andorra, San Marino, Mónaco y el Vaticano— están también estrechamente relacionados con la Unión como consecuencia de los acuerdos bilaterales que tiene con Estados miembros, siendo la moneda de todos ellos el euro. En el caso de los países de los Balcanes Occidentales se encuentran o en proceso de adhesión —Croacia y Macedonia— o de preadhesión, recibiendo ayuda de la Unión por este concepto. Turquía es también candidato a la adhesión y —Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Albania— Ucrania, Moldavia y los países del Cáucaso Sur se encuentran asociados a la Unión a través del marco de vecindad.

de la Unión Europea, desapareciendo otras alternativas simplemente libre-cambistas como la EFTA o de socialismo real como el COMECON. La idea de «Una Europa» pone así de manifiesto que el modelo de la Unión Europea es el compartido por casi todos los europeos.

El proceso constitucional y el Tratado de Lisboa no son sino una respuesta a los desafíos que plantea «una Europa» para el sistema político europeo. Es preciso subrayar que esos desafíos no se resumen solamente en el incremento del número de Estados miembros. Como bien sostiene MÉNDEZ DE VIGO, los cambios en Europa y en el mundo traerían para la Comunidad Europea, antes que la ampliación, otros condicionantes ante los cuales reaccionar y adaptarse<sup>3</sup>. La reunificación alemana supone el fin de la paridad de este país con los otros tres grandes —Francia, Italia y Reino Unido—. Se rompe también la presunción de que el liderazgo político recaía en Francia y el económico en Alemania. Se plantean numerosos problemas nuevos, como las fronteras con países no democráticos, la existencia de minorías, distintos estándares económicos y sociales. Y, sobre todo, la pacificación del continente ya no sirve como justificación de la integración, es preciso buscar una nueva razón existencial.

El proceso de construcción de «una Europa» comienza en 1989 con los cambios en los países del Este que llevan a que la Comunidad adopte ya en diciembre de ese año el primer programa de asistencia a las transiciones, el PHARE. Se comparte la idea de que es preciso liderar y monitorizar esas transiciones, pero también que para que la Comunidad sea el punto de referencia de las nuevas democracias es preciso que se transforme fundamentalmente, que adquiera naturaleza política<sup>4</sup>. El cambio de «una Europa» que comienza a ponerse en marcha entre 1989 y 1991 —convocatoria de la Conferencia Intergubernamental que daría nacimiento a la Unión Europea— no llega a producir los resultados plenos hasta 2004 y 2007, fechas de las adhesiones.

Una vez más se pone de manifiesto cómo la ampliación y la profundización son dos vectores que caminan de la mano, produciendo ambos la mutación de la integración europea. El nacimiento de la Unión Europea con naturaleza política en Maastricht es consecuencia de los cambios en Europa y el mundo, del fin de la Guerra Fría. A su vez, la Gran Ampliación ha sido posible gracias a la existencia de la Unión Europea, de su naturaleza política y de los instrumentos que ésta incorpora.

Ahora bien, frente a los grandes desafíos planteados por los cambios en Europa y la ampliación, era necesaria una profundización también de gran envergadura. Esa profundización no era otra que el Tratado Constitucional,

---

<sup>3</sup> Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, «El Tratado de Lisboa: epílogo a los años que vivimos peligrosamente», en: Íñigo MÉNDEZ DE VIGO (Dir.), *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid, CEU-Fundación Rafael del Pino, European University Institute, Planeta, 2007, p. 339.

<sup>4</sup> Véase, como ejemplo: Jacques DELORS, «Una Unión necesaria», Discurso ante el Colegio Europeo de Brujas, 17 de octubre de 1989, en: FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 591-596.

cuyos avances e innovaciones contiene el Tratado de Lisboa. «Una Europa» necesita y exige una nueva estructura política y, por tanto, es la causa de esta profundización.

### **3. La insuficiencia del modelo de la Unión Europea y del método de reforma: innovación política y proceso constitucional**

El proceso constitucional es consecuencia de la necesidad de dar respuesta a los desafíos de «una Europa». Acompaña la ampliación con una profundización paralela y del mismo alcance. El propio método de las reformas —la innovación política de la Constitución Europea— responde a esa nueva realidad, ya que participan en ella los Estados candidatos, hecho sin precedentes en la historia de la integración europea. La misma intención de la Convención Europea de redactar un Tratado Constitucional, que sustituya a los anteriores, supone una suerte de refundación. Se quiso poner de manifiesto que «una Europa» iniciaba un camino nuevo y diferente del precedente.

El Tratado de Niza de 2001 tenía que ocuparse de preparar la Unión para la ampliación. Su contenido sería tan poco satisfactorio que el propio Tratado plantearía su revisión. Ese Tratado con la Declaración 23 abrió un proceso de innovación política, consistente en el consenso de que la adaptación de la Unión a los desafíos pendientes tenía que llevarse a cabo de forma distinta a como se había hecho hasta ese momento<sup>5</sup>. Reconoce expresamente la inadecuación de las Conferencias Intergubernamentales y las revisiones parciales para introducir en la Unión las reformas que ésta precisaba. Por ello prevé que la próxima reforma se lleve a cabo a través de un método diferente, que sea preparada a través de un debate amplio y participativo primero con toda la sociedad civil europea, y luego en el seno de un órgano especializado. Esa Declaración establecía además un listado de los temas pendientes, que no eran pequeñas reformas sino cuestiones de alto calado constitucional<sup>6</sup>.

La Declaración de Laeken, adoptada un año después, es la piedra angular de la innovación política al poner en marcha un proceso de reforma de naturaleza constitucional<sup>7</sup>. Esta Declaración, un texto de clara inspiración federal, identifica los desafíos ante los que se encuentra la Unión Europea y a los que ha de dar respuesta de forma rápida y eficaz. Esos desafíos son: cómo acercar Europa al ciudadano, cómo vertebrar el espacio político en una Unión ampliada y cómo hacer de la Unión un actor internacional relevante. Para ello se identifican los ámbitos cuya reforma debería ser estudiada, a través de unas sesenta preguntas.

---

<sup>5</sup> Véase al respecto la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001; *DOCE* C 80, de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86.

<sup>6</sup> Los temas a debatir, entre otros, eran: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza; 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>7</sup> CONSEJO EUROPEO, «Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa». *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 de diciembre de 2001, Anexo I.

Esas preguntas, que constituyen la agenda de la futura reforma, abordan prácticamente todas las cuestiones nucleares de la integración europea sin ningún tipo de tabú. Sobresale entre ellas la idea de si la Unión no debería contar a plazo con una Constitución. En cuanto al modelo de la reforma destacan, por tanto, dos innovaciones. Primero, se plantea por primera vez una reforma global en la que se puede discutir cualquier aspecto, como plantean las preguntas, y no otra adaptación parcial de los Tratados. Segundo, la idea de que para hacer más accesible la Unión a sus ciudadanos puede considerarse la redacción de una Constitución. Esto supuso un salto cualitativo sin precedentes, una opción por un modelo federal para la Unión Europea.

A la innovación en el modelo le acompaña la innovación en el método, esto es, en la forma de hacer la reforma. Siguiendo la experiencia del órgano que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales en 2000, el Consejo Europeo encarga la reflexión preparatoria a un órgano singular, una Convención. La Convención Europea, una especie de Asamblea cuasiparlamentaria, estuvo formada por representantes de los Estados miembros —Gobiernos y Parlamentos Nacionales— y de las instituciones comunes —Parlamento Europeo y Comisión—, así como por observadores. Trabajó en estrecho contacto con la sociedad civil bajo pautas muy diferentes a las de una CIG, con total apertura, bastante transparencia y alcanzando sus decisiones por consenso.

Desde el día en que inaugura sus trabajos, bajo la firme batuta de Giscard d'Estaing, la Convención no se conformó con ser un mero órgano de reflexión. Apoyándose en la especial legitimidad que le otorgaba el que la mayor parte de sus miembros fueran parlamentarios electos, la Convención se dio a sí misma la tarea de redactar un Tratado Constitucional. En un tiempo récord —dieciséis meses— consiguió aprobar por consenso un texto único, Tratado en la forma y Constitución en el fondo. Conocida como Constitución Europea, no sólo era una innovación en la forma, sino que desde el punto de vista del número de las reformas que introducía al sistema, se trataba de la mayor revisión de los Tratados nunca hecha.

La Conferencia Intergubernamental, que era el órgano que había de aprobar la reforma, hizo suya esa propuesta, introduciendo modificaciones, pero la aceptó en la forma de Tratado Constitucional y en los principios generales de la reforma<sup>8</sup>. La nueva orientación, las nuevas instituciones e instrumentos no se pondrían en entredicho. Las modificaciones de la CIG, más que nada, profundizaron en el modelo que le había propuesto la Convención. Triunfaba, como no podía ser de otra manera, la legitimidad política de un texto que había

---

<sup>8</sup> Hay que recordar, sin embargo, que esta atípica CIG no dejó de tener sus dificultades en la negociación del acuerdo sobre el Tratado Constitucional. Inicialmente se había previsto que sus trabajos terminarían en diciembre de 2003, antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. Sin embargo, esto no fue posible por la oposición de España y Polonia a aceptar la nueva regla de voto en el Consejo de la doble mayoría. Esto llevó a la ruptura de las negociaciones, que se abrirían de nuevo en la primavera de 2004, después de que hubiera cambiado el gobierno español y el polaco flexibilizara su posición. En relación a la CIG de 2003-4, véase: Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, London, Palgrave-Macmillan, 2005, pp. 183-213; Finn LAURSEN, «Enter the Member States: an Analysis and Evaluation of the Intergovernmental Conference 2003-2004», *L'Europe en Formation*, núm. 4, 2004, pp. 31-52.

sido redactado por una instancia más participativa y abierta, hecho que reconoció la CIG.

La Constitución Europea es el fruto de un proceso político de innovación, que supone fundamentalmente la opción por la integración política expresa, frente al método internacional y económico de las anteriores etapas. Bien es cierto que la Unión Europea nacida desde 1991 tiene ya alcance político, pero es una naturaleza política implícita. La Unión es política porque tiene competencias de este tipo y se profundiza en la democratización del sistema, abandonando progresivamente la mera gobernanza económica. Además de explicitar, introduce importantes reformas para abordar los otros desafíos: permitir que la Unión siga funcionando con eficacia tras la ampliación y reforzar su perfil de actor internacional.

La Constitución Europea busca que se ponga de relieve ante el ciudadano la naturaleza política de esa Unión. Explícita, por tanto, el carácter político de la Unión y lo hace, incluso, presentando como texto fundamental el que el ciudadano conoce como básico de un sistema político democrático, una Constitución. La explicitación política se pone de manifiesto a lo largo de todo el texto, especialmente de su Parte I, con la estructura elegida, la simplificación de la redacción y los instrumentos, la redacción de los valores, principios y objetivos de la Unión, la presentación de su sistema institucional, la delimitación y el catálogo de competencias, los Derechos Fundamentales protegidos, los principios democráticos y un largo etcétera. Estos elementos no se crean de nuevo, subyacían en el sistema o estaban dispersos en los Tratados. La virtud de la Constitución residía en presentarlos de forma comprensible para el ciudadano, en explicitar ese carácter político hasta entonces oculto.

#### **4. La crisis constitucional, ¿la muerte de la Constitución?**

El objetivo principal de la Constitución Europea era, por tanto, acercar la Unión Europea a sus ciudadanos. Desde la Convención se pensó que la mejor manera de hacer esto era conseguir que la ratificación no se hiciera sólo a través de los Parlamentos, como era habitual, sino buscar también que los ciudadanos se pronunciaran a través de un referéndum. Ahora bien, los convencionales que propusieron esto, pensaron que el referéndum debía tener alcance europeo, celebrándose el mismo día que las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2004.

La posibilidad de consultar a los ciudadanos en junio de 2004 no fue posible al alargarse la CIG de 2003, por el veto español y polaco. Aún así, desde el Parlamento Europeo y distintas instancias europeas, se insistió en la necesidad de dar a las ratificaciones y los referendos, allí donde se celebraran, una dimensión europea, haciéndolos coincidir en un mismo período de tiempo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece la Constitución para Europa y estrategia de comunicación*, 14 de octubre de 2004 (A5-0067/2004).

El objetivo de esta iniciativa era que los debates ciudadanos sobre el texto tuvieran un alcance y una dimensión europea, que no se vieran contaminados por cuestiones de alcance nacional. Los Gobiernos desoyeron esta llamada y los referendos y demás ratificaciones quedaron dispersos en el tiempo.

La crisis constitucional se desata en junio de 2005, cuando en el espacio de una misma semana, franceses y neerlandeses rechazan a través de referendos el Tratado Constitucional. La causa fue que se hizo nacional un debate que debía haber sido europeo. La Constitución parecía herida de muerte, parecía que la Unión Europea se hundía en una crisis existencial. El Consejo Europeo, ante esta situación, decidió abrir una pausa en la ratificación, para llevar a cabo una reflexión sobre cómo dar respuesta al supuesto alejamiento de los ciudadanos. Se preveía que la pausa duraría dos años, hasta el momento en que tanto franceses como neerlandeses contaran con nuevos Gobiernos que fueran capaces de ofrecer una solución al problema que ellos habían planteado, como así sería.

En esos dos años se tenía que desarrollar una reflexión, que no fue excesivamente provechosa. Más bien, sirvió para mostrar que no había consenso entre los Estados miembros sobre otra vía para construir Europa o para no construirla. La ausencia de propuestas nuevas ratificaba el acuerdo mayoritario sobre el modelo y el método de integración seguido hasta el momento. Sólo Blair, desde la Presidencia semestral de la Unión, propondría la tradicional visión británica de profundizar la dimensión económica olvidando lo político, pero no tendría ningún eco<sup>10</sup>.

En la primavera del año 2007 empezaban ya a despejarse las principales incógnitas a medida que se afianzaba la certeza de que Sarkozy sería el próximo Presidente francés. La Presidencia alemana al frente de la Unión avanzaría consultas bilaterales con los Estados miembros sobre cómo salir de la crisis constitucional. Hasta entonces era difícil dar a la Constitución por muerta. Aunque rechazada en referéndum en dos Estados, había sido ratificada por dieciocho de los Estados miembros, y en dos de ellos a través de referéndum también, como ocurrió en España. La Constitución no se podía declarar muerta, pero estaba claro que tampoco podía entrar en vigor sin ser modificada contra la voluntad popular manifestada en los referendos negativos de Francia y los Países Bajos.

La Presidencia alemana, tras una hábil negociación, conseguiría sacar a la Unión Europea de la crisis constitucional, logrando el acuerdo sobre un mandato de revisión, en el Consejo Europeo de junio de 2007<sup>11</sup>. La fórmula de solu-

---

<sup>10</sup> En su discurso ante el Parlamento Europeo, propondría olvidarse de la Constitución y centrarse en dar respuesta a los problemas de los ciudadanos. En la cumbre informal de Hampton Court sugeriría reflexionar sobre la crisis y modernización del modelo social europeo como mejor vía para desarrollar esa Europa de la cooperación económica. Veáanse respectivamente: Tony BLAIR (Primer Ministro del Reino Unido), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Bruselas, 25 de junio de 2005; CONSEJO EUROPEO, *Nota de la Presidencia*, Consejo Europeo informal, Hampton Court, 25 de octubre de 2005.

<sup>11</sup> CONSEJO EUROPEO, «Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG)», *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007, Anexo I.

ción había sido anticipada por el Presidente Sarkozy, que propuso la negociación de un Tratado simplificado, que recogiera las reformas institucionales imprescindibles para la Unión. Esa fórmula fue llamada por la doctrina el «rescate selectivo» en la medida en que pretendía salvar algunos elementos de la Constitución en un nuevo Tratado. La Presidencia avanzó por esa vía para salvar prácticamente la totalidad de la Constitución en un nuevo Tratado. La Constitución, que nunca había muerto, era rescatada y tenía una nueva oportunidad de ser aplicada, bajo la apariencia de un nuevo Tratado de reforma, perdiendo su apariencia de Constitución.

## 5. El Tratado de Lisboa como rescate sustantivo de la Constitución Europea

El nuevo Tratado de Lisboa sería firmado el 13 de diciembre de 2007. Lleva a cabo el rescate sustantivo de la Constitución Europea, ya que recoge en un 90 por 100 las reformas y nuevos instrumentos que incluía la Constitución<sup>12</sup>. No se ha pensado en abrir un nuevo proceso de revisión de los Tratados en su estado vigente, sino que el punto de partida para la nueva negociación ha sido la Constitución. Se vuelve, sin embargo, a la vieja forma de los Tratados internacionales y se olvida la idea de refundar Europa. Se pierde aquel salto hacia la explicitación política frente al ciudadano que suponía dotar a la Unión de una Constitución. En el rescate sustantivo de la Constitución se ha seguido una estrategia que podemos denominar «del velo». Esa estrategia ha consistido en ocultar bajo un velo —el de los Tratados— los elementos fundamentales de la Constitución, a fin de que la reforma parezca una cosa nueva de menor ambición y, por tanto, se pueda ratificar a través de la vía parlamentaria, eludiendo los referendos.

El Tratado de Lisboa incorpora para la Unión Europea las aportaciones constitucionales de más democracia, más eficacia, más presencia en el mundo y más solidaridad. En el primer sentido, conseguirá la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —aunque con excepciones para británicos y polacos—, un papel más importante en el proceso legislativo para el Parlamento Europeo, la incorporación de los Parlamentos Nacionales al control de la subsidiariedad o la iniciativa legislativa para un millón de ciudadanos. La Unión Europea será más eficaz gracias fundamentalmente al paso de un buen número de decisiones a la mayoría cualificada desde la unanimidad, a una ambiciosa reforma institucional, a la creación de nuevas bases jurídicas para una política energética común, la lucha contra el cambio climático o una política espacial y a nuevos instrumentos en materia de Libertad, Seguridad y Justicia.

El objetivo de contar con una mayor presencia en el mundo se tratará de lograr con nuevos instrumentos como el Alto Representante de la Unión para

---

<sup>12</sup> La Comisión para la Unión Europea del Parlamento danés, en sus debates, consideraba que el mandato para redactar el Tratado de Lisboa recoge en un 95 por 100 el contenido de las reformas del Tratado Constitucional. FOLKETINGET-EUROPAUD VALGET, *Offentlig referat fra Europaudvalgets åbne møde den 13 juli 2007*, p. 27, en: [www.eu-oplysningen.dk](http://www.eu-oplysningen.dk).

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, que sólo cambia de nombre—, un Servicio diplomático europeo o la personalidad jurídica para la Unión Europea. La solidaridad se refuerza a través de la constitucionalización del modelo social europeo y de instrumentos como la obligación de solidaridad en materia energética, la cláusula de solidaridad para el caso de que un Estado miembro sufra un ataque terrorista o una catástrofe natural o humana.

Este positivo acuerdo, sin embargo, ha requerido el pago de un precio. Se han tenido que sacrificar algunos de los contenidos de la Constitución, tanto a causa de las demandas de neerlandeses y franceses como de británicos y polacos, que han aprovechado la crisis para reabrir la negociación. El precio pagado consiste fundamentalmente en la eliminación de todo aquello que suene o recuerde a lo constitucional. Así, en primer lugar, se ha cambiado el nombre y la estructura de Constitución, incorporándose las innovaciones a los actuales Tratados.

La eliminación del término «Constitución» no significa que ésta no lo sea. Ya hace muchos años que el Tribunal de Justicia dictaminó que los Tratados eran la Constitución material comunitaria. Una Constitución no lo es porque así se llame sino por lo que regula. Y en este sentido, si el contenido de la antigua Constitución y el del Tratado de Reforma es muy similar, sólo un cambio de nombre no va a alterar sustancialmente su naturaleza.

En la misma línea se ha suprimido la idea de que la Unión Europea es una unión de ciudadanos y Estados, dejando sólo a los Estados y subrayando así su origen internacional. En la misma «poda constitucional» se ha suprimido también el articulado relativo a los símbolos de la Unión (bandera, himno, Día de Europa, moneda y divisa). Sin embargo, los símbolos no desaparecen, sino que siguen siendo los mismos que adoptara el Consejo Europeo de Milán en 1985 aunque no se declaren<sup>13</sup>. Otro de los precios es el relativo a los aspectos jurídicos. Como veíamos antes, se ha decidido volver al sistema de Tratados superpuestos y no de un texto único y también se ha renunciado al esfuerzo de simplificación que perseguía la Constitución.

En el mismo sentido, se mantienen las actuales denominaciones de los instrumentos jurídicos (Reglamento, Directiva, Decisión), abandonándose los de Ley, Ley-marco, que para algunos tenían una fuerte reminiscencia estatal. También cabe lamentar el retraso en la reforma institucional que, en lo relativo, a la toma de decisiones por doble mayoría, habrá de esperar hasta 2014 o, de prorrogarse excepcionalmente, hasta 2017. Como consecuencia de la renegociación se incluyen excepciones al régimen general para algunos Estados, en cuestiones como la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales o el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Se quiere que los procesos de ratificación sean rápidos y sin conflictos, para que no entorpezca las discusiones sobre la reforma del presupuesto previstas

---

<sup>13</sup> No deja de resultar paradójico que después de sacar los símbolos del texto de los Tratados, las versiones consolidadas de los nuevos Tratados sean publicadas en el Diario Oficial un 9 de mayo —Día de Europa— (vid.: DO C115, de 09. 05.2008, p. 1).

para finales de 2008. Las ratificaciones serán mayoritariamente parlamentarias, lo que reduce enormemente el riesgo de un nuevo descarrilamiento. Sólo Irlanda tiene obligación constitucional de celebrar referéndum. El objetivo que se han planteado los Veintisiete es lograr las ratificaciones en 2008, con el objeto de que el nuevo Tratado esté vigente el 1 de enero de 2009. El Tratado de Lisboa pone fin a la crisis constitucional, constituyendo el principal efecto de ésta, un retraso de al menos tres años en la vigencia de la reforma y una menor explicitación política de la Unión Europea.

## 6. La Europa que viene: el regreso al futuro

El Tratado de Lisboa supone una vuelta al futuro, ya que la Constitución era una buena respuesta a los desafíos de la Unión. El Tratado de Lisboa introduce en el proceso político de la Unión Europea las reformas estructurales necesarias para la Europa que viene, esto es, para continuar con la construcción de la Europa política. El Tratado de Lisboa adopta las bases para que esa Unión en el inmediato futuro siga siendo un éxito, dado que vuelve a enfrentarse con los problemas estructurales, esto es, las deficiencias políticas del actual sistema político europeo.

Esas deficiencias son la falta de eficacia ante el nuevo contexto de la Unión ampliada, el déficit democrático y la falta de instrumentos para alcanzar el estatus de actor de la globalización. Se abordan con valentía y ambición las cuestiones de democracia de las bases políticas del sistema y del funcionamiento institucional, reforzando el papel del ciudadano en el mismo. Las reformas para lograr eficacia en el funcionamiento de la Unión y en la toma de decisiones ante el incremento del número de Estados miembros son también muy reseñables. En este sentido, hay que subrayar que el sistema institucional sufre una de las más profundas reformas de más de cincuenta y cinco años de construcción europea.

El modelo social europeo —reflejo de la igualdad y la solidaridad como valores europeos— como forma de organización de las relaciones económicas y sociales recibe también un fuerte impulso, al afirmarse que éste es el modelo propio de la Unión a través de la adopción de valores, objetivos, instrumentos y la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales. Desde el punto de vista de la presencia en el mundo, la Política Exterior Común refuerza su unidad y coherencia con la previsión de un único marco político de concepción y formulación y la creación de instituciones propias como el nuevo Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Hay que subrayar la profundización en materia de seguridad y defensa como nuevo campo abierto a la integración europea, cuyo objetivo es garantizar que la política exterior de la Unión sea creíble.

El Tratado de Lisboa, por tanto, es el fruto de la profunda reflexión llevada a cabo en el seno del proceso constitucional sobre lo que ha sido y es la Unión Europea, lo que quiere ser y lo que falla. Tratan de solucionar estas insuficiencias detectadas con las reformas que la Convención incubó y los Estados

miembros fueron capaces de consensuar. En esta breve introducción estamos tratando de poner en valor lo mucho que ha cambiado la vida de los ciudadanos y de los Estados europeos en los quince años de vida de la Unión Europea como consecuencia de los avances en la integración que ésta ha logrado.

Esta reflexión tiene el sentido de llamar la atención sobre los cambios venideros de esta Unión Europea en marcha, sobre lo mucho que la Unión está llamada a transformarse con la aplicación de las reformas contenidas en el nuevo Tratado. Frente a los anteriores hay que subrayar la innovación que subyace a la explicitación política del modelo europeo y que puede producir efectos diferentes en el proceso a los de la actualidad, por ejemplo, en la senda de un mayor protagonismo de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la vida de la Unión.

Los primeros análisis del Tratado de Lisboa suelen poner el acento sobre el —aparente— retroceso que se ha producido desde la Constitución Europea. Comparando un Tratado, parecido a los anteriores, con la ambición de dotar a la Unión de una Constitución, parece escaso el valor de aquél. Sin embargo, algunos Tratados europeos que fueron juzgados severamente, como fue el caso del Acta Única Europea, después tuvieron unos efectos políticos fundamentales para la construcción europea. La ambición y el valor del Tratado de Lisboa se medirán por los efectos que sea capaz de desplegar en los próximos diez o quince años. Inicialmente y como forma de anticipar lo que puede venir, puede subrayarse que se ha perdido la dimensión simbólica de la Constitución pero sus importantes reformas materiales quedan. En ese sentido, parece acertado anticipar que los cambios políticos se producirán igual que con la Constitución en la medida en que los temas de fondo no han resultado modificados.

La ambición del Tratado de Lisboa augura que la Unión está a las puertas de una gran profundización en los años venideros, que la Europa que viene es la de la construcción de una Europa más integrada y más política. Ahora bien, también hay que dejar claro que esa Europa a la que vamos no vendrá de forma automática por la aplicación de las disposiciones del Tratado. Éste sólo abre un camino, deja abiertas las posibilidades, pero la configuración definitiva de la Unión depende siempre de la voluntad política de los actores implicados y de otros factores internos e internacionales que inciden en la misma. El Tratado de Lisboa contiene los elementos para permitir el avance, ahora bien, como dijera el poeta, sólo se hace camino al andar, y veremos qué camino y qué ritmo eligen los actores y posibilitan los factores.

## **7. Presentación y plan de la obra**

El Tratado de Lisboa recoge las nuevas bases constitucionales que regirán la Unión Europea en el futuro inmediato. El objetivo que nos planteamos con esta obra es doble. Por una parte, explicar qué es el Tratado de Lisboa, lo que no puede hacerse si no se estudia cómo se ha llegado a él, es decir, el proceso político del cual es resultado. Por otra parte, trataremos de analizar cómo va a afectar la aplicación de las disposiciones de Lisboa a la naturaleza y el proceso

político de la Unión. En cualquier caso, el trabajo que aquí presentamos es una primera reflexión, elaborada a los pocos meses de la firma del Tratado. Como toda primera reflexión corre el riesgo de ser demasiado apresurada, riesgo que asumimos convencidos de la necesidad de comenzar a explicar el Tratado.

La tesis que defendemos, y que ya se ha expuesto, es que el Tratado de Lisboa es una vuelta al planteamiento de futuro del texto de la Constitución para permitir a la Unión afrontar los desafíos pendientes. El Tratado de Lisboa es fruto de un proceso político en el que se ha dado una innovación en el método —el proceso constitucional de la Convención— y en el modelo —la explicación política—. Ese proceso puede dividirse en tres partes: una de propuesta/aprobación —la Convención y la Constitución—, otra de bloqueo —la crisis constitucional— y la final de solución —el Tratado de Lisboa—. La solución a través del Tratado de Lisboa es el elemento en el que vamos a centrar nuestro análisis. Supone la «resurrección» de la Constitución Europea a causa de su legitimidad política. Llama la atención cómo la fase del bloqueo político, el problema, ha sido profundamente discutida y difundida y, sin embargo, la fase de la solución ha pasado mucho más desapercibida, no se ha trasladado a la ciudadanía.

Mucho se ha escrito sobre la Constitución Europea, y resulta de alabar el esfuerzo que se hizo por tratar de hacer accesible para el ciudadano europeo las complejas estructuras europeas. Aunque ahora no se llame Constitución, sigue siendo una prioridad fundamental explicar el contenido del Tratado de Lisboa —menos legible que el texto constitucional que se rechazó— y los cambios que su aplicación pueden conllevar para la Unión Europea, comunidad política a la que pertenecemos.

Por ello, a través del presente trabajo nos proponemos abordar un análisis breve y sencillo pero riguroso del Tratado de Lisboa, a fin de ofrecer al lector las claves necesarias para su comprensión. Nuestra intención es la de ofrecer un comentario político basado en el texto del Tratado, con el fin de explicar y analizar el avance respecto a la situación actual, su alcance y contenido y la repercusión que puede tener para el sistema político europeo en el inmediato futuro, para la Europa que viene. Nos vamos a centrar en las aportaciones del nuevo Tratado al modelo político europeo, sin detenernos en todas y cada una de sus modificaciones, que son muchas y de muy variado alcance y contenido.

Nos hemos propuesto responder a las preguntas de interés para el observador del proceso europeo. ¿Cómo y por qué se ha llegado a la adopción del Tratado de Lisboa? ¿Qué relación tiene con la «difunta» Constitución? ¿En qué cambia el modelo político, económico y social de la Unión Europea? ¿Qué beneficios presenta para los ciudadanos? ¿Qué mejoras para el funcionamiento de la Unión Europea? ¿Qué nuevos poderes de actuación? ¿Esta reforma será viable o corre el riesgo de sucumbir como ocurrió con la Constitución? ¿Y después? ¿Qué Unión Europea vamos a tener dentro de diez o veinte años?

Tratando de dar respuesta a estas preguntas, hemos estructurado nuestro trabajo de la siguiente manera. Tras esta presentación, en la Parte Primera se aborda el proceso político que lleva a la redacción del Tratado de Lisboa —epígrafe I—, que no es otro que el proceso constitucional, siendo el Tratado de

Lisboa la última etapa de éste. En la Parte Segunda comenzamos con la presentación del Tratado de Lisboa en el epígrafe I, y del vínculo que le une al proceso constitucional y su relación con la Constitución Europea y sus innovaciones en el epígrafe II.

A partir de la Parte Tercera comenzamos el estudio y análisis del contenido del Tratado de Lisboa, que se desarrollará a lo largo de las siguientes partes. La Parte Tercera se ocupa de explicar el modelo de la Unión: en el epígrafe I se expondrán las aportaciones del Tratado de Lisboa al modelo político de la Unión; en el epígrafe II, las innovaciones en relación al modelo económico y social. La Parte Cuarta se dedica a examinar los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa, tanto la vigencia de la Carta como la competencia para adherirse al Convenio Europeo de Derechos del Hombre.

El funcionamiento de la Unión —las instituciones y competencias— es objeto de la Parte Quinta. La reforma institucional y la toma de decisiones se analizan en el epígrafe I. El apartado II, por su parte, se dedica a exponer la explicitación del sistema de competencias, la elaboración de un catálogo y la creación de nuevos procedimientos de control del principio de subsidiariedad.

Las Partes Sexta y Séptima, respectivamente, se dedican al examen de dos de las principales áreas donde la profundización es más intensa, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia —la Política Interior— y la Política Exterior y la Seguridad y Defensa, áreas ambas pertenecientes a la Alta Política. El apartado I se ocupa de analizar los grandes avances del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El II aborda la profundización las nuevas instituciones y los medios de acción previstos para la Política Exterior Común. Por su parte, el III explica y valora los nuevos instrumentos previstos en materia de Defensa.

La Parte Octava trata de esbozar una mirada hacia el futuro, a la «Europa que viene». Así, en primer lugar, el epígrafe I plantea el proceso de las ratificaciones del Tratado de Lisboa, necesarias para su entrada en vigor. En segundo lugar se expone cómo se pueden reformar los Tratados a partir de este momento para permitir futuras adaptaciones de la Unión. Los cambios en el proceso de revisión del Tratado bien ilustran la revolución que ha supuesto este proceso constitucional *sui-generis*.

Finalmente, las Conclusiones ofrecen una valoración global del Tratado de Lisboa tanto a la luz de los objetivos que se propuso el propio proceso constitucional como de su valor añadido al modelo de la Unión. Al final del análisis se presenta una breve bibliografía general, que complementa las referencias bibliográficas recogidas tras de cada una de las Partes, con el objetivo de que el lector interesado pueda profundizar sus conocimientos sobre la «Europa que viene» de la mano del Tratado de Lisboa <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La bibliografía general del final recoge solamente los libros y obras generales dedicados al tema que nos ocupa. Las referencias específicas a cuestiones materiales concretas se añaden al final de cada una de las partes.