

TRATADO DE LISBOA

**Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea
y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

Segunda edición

Edición preparada por:

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Salamanca

MARIOLA URREA CORRES

Profesora Titular de la Universidad de La Rioja

REAL INSTITUTO ELCANO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
NOTA DE LOS AUTORES	7
PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11

ESTUDIO PRELIMINAR

LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA: UN NUEVO MARCO JURÍDICO ESTABLE PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA , por José Martín y Pérez de Nanclares.....	17
I. LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA: SOBRE EL FINAL DE UNA ATRIBULADA DÉCADA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES FALLIDAS	17
II. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL TRATADO DE LISBOA: SOBRE EL PRECIO PAGADO PARA MANTENER LOS CONTENIDOS BÁSICOS DEL TRATADO CONSTITUCIONAL	20
1. Aspectos formales: una única Unión con dos tratados diferentes...	20
2. Aspectos materiales: conservación de las principales novedades del Tratado Constitucional.....	21
III. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS: SOBRE LA MEJORA REAL DE LA TRANSPARENCIA Y LOS INTERROGANTES A PROPÓSITO DE LOS NUEVOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD	23
1. Principios básicos: atribución de competencias, cláusula de imprevisión y subsidiariedad.....	24
2. Clasificación y caracterización de las competencias de la Unión: exclusivas, compartidas, complementarias y otras.....	27

	Pág.
IV. EL SISTEMA INSTITUCIONAL: SOBRE LOS REFUERZOS INTERGUBERNAMENTAL Y DEMOCRÁTICO Y EL DEBILITAMIENTO SUPRANACIONAL.....	35
1. La esfera intergubernamental: el refuerzo del papel de los Estados.	36
A) El ascenso del Consejo Europeo a la consideración de institución y su nueva presidencia estable	36
B) El mantenimiento de un Consejo fuerte y la nueva figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad	39
2. La esfera de representación democrática de los ciudadanos: el refuerzo del Parlamento Europeo	43
3. La esfera supranacional: el debilitamiento de la Comisión	47
4. La inserción de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión: un nuevo actor en el procedimiento decisorio de la Unión	49
V. EL SISTEMA JURÍDICO-NORMATIVO: SOBRE LA CLARIFICACIÓN DE LOS ACTOS JURÍDICOS Y LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	53
1. La mayor clarificación del instrumentario jurídico de la Unión: diferenciación entre actos legislativos y actos no legislativos	53
2. La Carta de Derechos Fundamentales: su carácter jurídicamente vinculante y la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.....	55
VI. EL SISTEMA JURISDICCIONAL: SOBRE LA ADAPTACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA A UNA UNIÓN SIN PILARES Y CON UNA CARTA DE DERECHOS JURÍDICAMENTE VINCULANTE.	57
1. Cuestiones organizativas y de procedimiento: retoques de cierta relevancia	57
2. Ampliación de la competencia del Tribunal de Justicia: espacio de libertad, seguridad y justicia y Carta de derechos humanos	59
3. El nuevo recurso por violación del principio de subsidiariedad: otra forma de denominar a un recurso de anulación específico.....	61
VII. VALORACIONES FINALES: SOBRE UNA UNIÓN EUROPEA CON UN NUEVO MARCO JURÍDICO ESTABLE PARA SU DESARROLLO FUTURO	63

1. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

PREÁMBULO.....	69
Título I. Disposiciones comunes	71
Título II. Disposiciones sobre los principios democráticos	74
Título III. Disposiciones sobre las instituciones	75
Título IV. Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas	79

	Pág.
Título V. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común	80
Capítulo 1. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión	80
Capítulo 2. Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común	81
Sección 1. Disposiciones comunes	81
Sección 2. Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa.....	88
Título VI. Disposiciones finales.....	91

2. TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

PREÁMBULO.....	97
PRIMERA PARTE. PRINCIPIOS (arts. 1 a 17)	98
Título I. Categoría y ámbitos de competencias de la Unión	98
Título II. Disposiciones de aplicación general	100
SEGUNDA PARTE. NO DISCRIMINACIÓN Y CIUDADANÍA DE LA UNIÓN (arts. 18 a 25).....	102
TERCERA PARTE. POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS DE LA UNIÓN (arts. 16-197)	104
Título I. Mercado interior.....	104
Título II. Libre circulación de mercancías.....	105
Capítulo 1. Unión aduanera	105
Capítulo 2. Cooperación aduanera.....	105
Capítulo 3. Prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados.....	106
Título III. Agricultura y pesca.....	106
Título IV. Libre circulación de personas, servicios y capitales	109
Capítulo 1. Trabajadores	109
Capítulo 2. Derecho de establecimiento.....	110
Capítulo 3. Servicios	112
Capítulo 4. Capitales y pagos	113
Título V. Espacio de libertad, seguridad y justicia	114
Capítulo 1. Disposiciones generales.....	114
Capítulo 2. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.....	116
Capítulo 3. Cooperación Judicial en materia civil	118
Capítulo 4. Cooperación Judicial en materia penal	119

	Pág.
Capítulo 5. Cooperación policial	122
Título VI. Transportes	123
Título VII. Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones	125
Capítulo 1. Normas sobre competencia.....	125
Sección primera. Disposiciones aplicables a las empresas	125
Sección segunda. Ayudas otorgadas por los Estados.....	127
Capítulo 2. Disposiciones fiscales	129
Capítulo 3. Aproximación de legislaciones.....	129
Título VIII. Política económica y monetaria	131
Capítulo 1. Política económica	131
Capítulo 2. Política monetaria	135
Capítulo 3. Disposiciones institucionales.....	137
Capítulo 4. Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro.....	138
Capítulo 5. Disposiciones transitorias	139
Título IX. Empleo.....	142
Título X. Política social	144
Título XI. Fondo Social Europeo.....	147
Título XII. Educación, formación profesional, juventud y deporte..	148
Título XIII. Cultura	149
Título XIV. Salud pública.....	150
Título XV. Protección de los consumidores	151
Título XVI. Redes transeuropeas.....	151
Título XVII. Industria.....	152
Título XVIII. Cohesión económica, social y territorial.....	153
Título XIX. Investigación y desarrollo tecnológico y espacio	154
Título XX. Medio ambiente	157
Título XXI. Energía.....	158
Título XXII. Turismo.....	159
Título XXIII. Protección civil	159
Título XXIV. Cooperación administrativa	159
CUARTA PARTE. ASOCIACIÓN DE LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR (arts. 198 a 204)	160
QUINTA PARTE. ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN (arts. 205 a 222).	161
Título I. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión.....	161
Título II. Política comercial común.....	161
Título III. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria	163
Capítulo 1. Cooperación para el desarrollo.....	163
Capítulo 2. Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países.....	163
Capítulo 3. Ayuda humanitaria	164

	Pág.
Título IV. Medidas restrictivas.....	165
Título V. Acuerdos internacionales	165
Título VI. Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión	167
Título VII. Cláusula de solidaridad	167
SEXTA PARTE. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS (arts. 223 a 334).....	168
Título I. Disposiciones institucionales	168
Capítulo 1. Instituciones	168
Sección primera. El Parlamento Europeo	168
Sección segunda. El Consejo Europeo	171
Sección tercera. El Consejo	171
Sección cuarta. La Comisión.....	173
Sección quinta. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	174
Sección sexta. El Banco Central Europeo.....	181
Sección séptima. El Tribunal de Cuentas.....	182
Capítulo 2. Actos jurídicos, procedimiento de adopción y otras disposiciones	184
Sección primera. Actos jurídicos de la Unión	184
Sección segunda. Procedimientos de adopción de los actos y otras disposiciones	186
Capítulo 3. Órganos consultivos de la Unión.....	188
Sección primera. El Comité Económico y Social.....	189
Sección segunda. El Comité de las Regiones	189
Capítulo 4. El Banco Europeo de Inversiones.....	190
Título II. Disposiciones financieras	191
Capítulo 1. Recursos propios de la Unión.....	191
Capítulo 2. Marco financiero plurianual	192
Capítulo 3. Presupuesto anual de la Unión	192
Capítulo 4. Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión.....	194
Capítulo 5. Disposiciones comunes.....	195
Capítulo 6. Lucha contra el fraude	196
Título III. Cooperaciones reforzadas.....	197
SÉPTIMA PARTE. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES (arts. 335 a 358)	199
Disposiciones financieras.....	204
ANEXOS	205
Anexo I: Lista prevista en el artículo 38 del Tratado	205
Anexo II: Países y territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la Cuarta Parte del Tratado	207

3. PROTOCOLOS

Protocolo (n.º 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.....	211
Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.....	214
Protocolo (n.º 3) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	217
Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.....	233
Protocolo (n.º 5) sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.....	248
Protocolo (n.º 6) sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea.....	258
Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.....	259
Protocolo (n.º 8) sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.....	264
Protocolo (n.º 9) sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.....	265
Protocolo (n.º 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.....	266
Protocolo (n.º 11) sobre el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea...	269
Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.....	270
Protocolo (n.º 13) sobre los criterios de convergencia.....	271
Protocolo (n.º 14) sobre el Eurogrupo.....	273
Protocolo (n.º 15) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.....	274
Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca.....	276
Protocolo (n.º 17) sobre Dinamarca.....	277
Protocolo (n.º 18) sobre Francia.....	278
Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.....	279
Protocolo (n.º 20) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda.....	282
Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.....	284

	Pág.
Protocolo (núm. 22) sobre la posición de Dinamarca.....	287
Protocolo (núm. 23 sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores	292
Protocolo (núm. 24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.....	293
Protocolo (núm. 25) sobre el ejercicio de las competencias compartidas	295
Protocolo (núm. 26) sobre los servicios de interés general	296
Protocolo (núm. 27) sobre mercado interior y competencia	297
Protocolo (núm. 28) sobre la cohesión económica, social y territorial.....	298
Protocolo (núm. 29) sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.....	300
Protocolo (núm. 30) sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales a Polonia y al Reino Unido	301
Protocolo (núm. 31) sobre las importaciones en la Unión Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas Neerlandesas	303
Protocolo (núm. 32) relativo a determinadas disposiciones sobre adquisición de bienes inmuebles en Dinamarca.....	306
Protocolo (núm. 33) sobre el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	307
Protocolo (núm. 34) sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia	308
Protocolo (núm. 35) sobre el artículo 40.3.3 de la Constitución Irlandesa ...	309
Protocolo (núm. 36) sobre las disposiciones transitorias	310
Protocolo (núm. 37) sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero	315

4. DECLARACIONES

DECLARACIONES anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007

A) DECLARACIONES RELATIVAS A DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS.....	319
1. Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	319
2. Declaración relativa al apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.....	319
3. Declaración relativa al artículo 8 del Tratado de la Unión Europea ...	320
4. Declaración relativa a la composición del Parlamento Europeo	320
5. Declaración relativa al acuerdo político del Consejo Europeo sobre el proyecto de Decisión relativa a la composición del Parlamento Europeo	320

	Pág.
6. Declaración relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15; apartados 6 y 7 del artículo 17 y artículo 18 del Tratado de la Unión Europea.....	320
7. Declaración relativa al apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	320
8. Declaración relativa a las medidas prácticas que deberán adoptarse al entrar en vigor el Tratado de Lisboa por lo que respecta a la presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores.....	323
9. Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo	323
10. Declaración relativa al artículo 17 del Tratado de la Unión Europea .	325
11. Declaración relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.....	325
12. Declaración relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea .	325
13. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común	326
14. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común	326
15. Declaración relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea .	327
16. Declaración relativa al apartado 2 del artículo 55 del Tratado de la Unión Europea.....	327
17. Declaración relativa a la primacía	327
18. Declaración relativa a la delimitación de las competencias.....	328
19. Declaración relativa al artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	329
20. Declaración relativa al artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	329
21. Declaración relativa a la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial	329
22. Declaración relativa a los artículos 48 y 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	330
23. Declaración relativa al párrafo segundo del artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	330
24. Declaración relativa a la personalidad jurídica de la Unión.....	330
25. Declaración relativa a los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	330
26. Declaración relativa a la no participación de un Estado miembro en una medida basada en el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	331
27. Declaración relativa al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 85 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	331
28. Declaración relativa al artículo 98 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	331

	Pág.
29. Declaración relativa a la letra <i>c</i>) del apartado 2 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	332
30. Declaración relativa al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	332
31. Declaración relativa al artículo 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	333
32. Declaración relativa a la letra <i>c</i>) del apartado 4 del artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión.....	333
33. Declaración relativa al artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	334
34. Declaración relativa al artículo 179 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	334
35. Declaración relativa al artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	334
36. Declaración relativa al artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia.....	334
37. Declaración relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	335
38. Declaración relativa al artículo 252 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre el número de abogados generales del Tribunal de Justicia.....	335
39. Declaración relativa al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	335
40. Declaración relativa al artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	335
41. Declaración relativa al artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	336
42. Declaración relativa al artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	336
43. Declaración relativa al apartado 6 del artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	337
 B) DECLARACIONES RELATIVAS A LOS PROTOCOLOS ANEXOS A LOS TRATADOS.....	 338
44. Declaración relativa al artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.....	338
45. Declaración relativa al apartado 2 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea ...	338
46. Declaración relativa al apartado 3 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea ...	339

	Pág.
47. Declaración relativa a los apartados 3, 4 y 5 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea	339
48. Declaración relativa al Protocolo sobre la posición de Dinamarca.....	339
49. Declaración relativa a Italia	340
50. Declaración relativa al artículo 10 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias	341
 C) DECLARACIONES DE ESTADOS MIEMBROS	 342
51. Declaración del Reino de Bélgica relativa a los parlamentos nacionales	342
52. Declaración del Reino de Bélgica, de la República de Bulgaria, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, del Reino de España, de la República Italiana, de la República de Chipre, de la República de Lituania, del Gran Ducado de Luxemburgo, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Austria, de la República Portuguesa, de Rumania, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca relativa a los símbolos de la Unión Europea	342
53. Declaración de la República Checa relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	343
54. Declaración de la República Federal de Alemania, de Irlanda, la República de Hungría, la República de Austria y del Reino de Suecia...	344
55. Declaración del Reino de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.....	344
56. Declaración de Irlanda relativa al artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.....	344
57. Declaración de la República Italiana relativa a la composición del Parlamento Europeo.....	345
58. Declaración de la República de Letonia, de la República de Hungría y de la República de Malta relativa a la ortografía del nombre de la moneda única en los Tratados.	345
59. Declaración del Reino de los Países Bajos al artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	345
60. Declaración del Reino de los Países Bajos relativa al artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	346
61. Declaración de la República de Polonia relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	346
62. Declaración 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	346
63. Declaración del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa a la definición del término «nacionales»	346

	Pág.
64. Declaración del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativa al derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo	347
65. Declaración del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el artículo 75 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....	347

**5. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LA UNIÓN EUROPEA**

PREÁMBULO.....	351
TÍTULO I. DIGNIDAD	352
TÍTULO II. LIBERTADES	354
TÍTULO III. IGUALDAD	359
TÍTULO IV. SOLIDARIDAD.....	361
TÍTULO V. CIUDADANÍA.....	364
TÍTULO VI. JUSTICIA.....	366
TÍTULO VII. DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA CARTA	368
TABLAS DE CORRESPONDENCIAS.....	373
TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA	373
TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA	378

NOTA DE LOS AUTORES

Con el propósito de facilitar la lectura de los nuevos Tratados, Protocolos y Declaraciones, se ha optado por manejar tres tipografías diferentes en letra. Así, se utiliza tipografía normal para reproducir los preceptos que procedan del texto del Tratado de la Unión Europea o del Tratado de la Comunidad Europea en los términos vigentes hasta el 1 de diciembre de 2009. Se utiliza tipografía **negrita** para reproducir las novedades incorporadas a los Tratados siempre que tales novedades ya existieran en el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Y se emplea **negrita y cursiva** para indicar las novedades que proceden específicamente del Tratado de Lisboa.

Por otro lado, los autores desean dejar constancia expresa de su sincero agradecimiento tanto al Real Instituto Elcano por la confianza depositada en nosotros a través de su director, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, al encargarnos la realización de este trabajo, como también a la Secretaría de Estado para la Unión Europea por la valiosa ayuda prestada durante las labores de preparación de la versión consolidada de este texto antes de su publicación oficial por la UE.

José Martín y PÉREZ DE NANCLARES
Mariola URREA CORRES

PRESENTACIÓN

Desde su creación, hace ahora ocho años, el Real Instituto Elcano ha dedicado una atención prioritaria al análisis de la evolución de la Unión Europea. Nuestros primeros pasos, a principios de 2002, coincidieron con el inicio de los trabajos de la Convención Europea, y a partir de ese momento hemos acompañado con nuestros análisis el complejo proceso que desembocó en octubre de 2004 en la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Es conocido que el posterior proceso de ratificación del Tratado Constitucional no tuvo el desenlace previsto, dando lugar a una grave crisis institucional que también fue objeto de análisis pormenorizado por parte del Instituto. Así lo reflejaron, entre otros trabajos, nuestros informes «El futuro de la Constitución Europea: opciones para España» y «Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea. Cuatro propuestas», publicados en enero y junio de 2007 respectivamente.

Afortunadamente, hoy se ha cerrado aquella fase de incertidumbre en la que estuvimos sumidos hasta hace pocos meses. El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa. El nuevo texto modifica los Tratados de la UE y de la CE, pero no los sustituye, brindando a la Unión el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos.

En febrero de 2008 el Instituto Elcano publicó en España la primera versión consolidada definitiva del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tal y como resultaban del Tratado de Lisboa que modificaba el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, fir-

mado el 13 de diciembre de 2007. Aquella edición, nuestro primer trabajo conjunto con Marcial Pons, permitía ya al lector constatar el origen de los distintos elementos normativos que confluyen en la versión consolidada, simplificando de forma notable la comprensión de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

A finales de 2009, con Lisboa en vigor, los editores decidimos preparar una segunda edición de aquel volumen y realizar un acercamiento a las principales novedades del Tratado de Lisboa en el revisado estudio preliminar del profesor José Martín y Pérez de Nanclares, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca, autor también del trabajo de consolidación realizado con la colaboración de Mariola Urrea Corres, Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de la Rioja.

Este estudio preliminar traza los rasgos característicos del nuevo marco constitucional de la Unión Europea, analizando y valorando sus novedades en grandes bloques temáticos que cubren el sistema de competencias, el institucional, el jurídico-normativo y el jurisdiccional, concluyendo con unas breves valoraciones finales.

Lo anterior supone para el Real Instituto Elcano no sólo una gran satisfacción, sino también la continuación de un intenso trabajo sobre la Unión Europea, que coincide en esta ocasión felizmente con la Presidencia española.

Real Instituto Elcano
Madrid, marzo de 2010

PRÓLOGO

Europa se hace mayor. Su proceso de madurez ha sido, como no puede ser de otro modo, largo, y ha estado trufado de no pocas dificultades y desencuentros. Pero tomemos perspectiva de nuestro pasado y, con él como atalaya, contemplemos ahora el presente: nunca antes hemos llegado tan lejos juntos ni hemos expresado de manera tan clara y unívoca lo que queremos ser. La definición de esta voluntad compartida y el esfuerzo de los Estados miembros por dotarla de un marco institucional eficaz y representativo, convierten hoy a la Unión Europea en un actor global que abandona definitivamente el terreno de la aspiración para sumergirse en el de lo real, donde los propósitos se traducen en iniciativas y éstas, en acciones concretas.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa fortalece de manera decisiva esta cadena vinculante, rescatando de la política su esencia primigenia, que no es otra que la del servicio al pueblo, la praxis y la gestión de lo que nuestros antecesores romanos denominaron la res publica. Sin ella, las promesas y las voluntades se quedan en sonoras declaraciones de buenas intenciones que caducan con la misma celeridad con la que degeneran en nuevas oportunidades perdidas. El lector de estas líneas coincidirá conmigo en que la historia de esa nueva Europa que comenzamos a escribir el 1 de diciembre de 2009 exige, en primer lugar, una clase política más indisolublemente hermanada con su obligación orgánica que con el correcto encuadre de sus brindis al sol.

No son pocos los desafíos que nos presenta esta mayoría de edad de la Unión Europea. Desde la redefinición de una nueva geometría económica más sostenible y orientada al largo plazo hasta la persecución de la delincuencia transfronteriza internacional, los Estados miembros se

enfrentan a una actualizada batería de dificultades cada vez más sofisticadas y poliédricas. Todas ellas propias, por otra parte, de una sociedad que crece en complejidad a la vez que se extiende y profundiza su carácter global.

El Tratado de Lisboa supone un indudable impulso modernizador a las estructuras de la Unión, convirtiéndola en un actor más capaz de asumir compromisos y proponer soluciones no sólo en términos europeos, sino también a escala transnacional. El fortalecimiento del poder de nuestras instituciones y la asignación de nuevos cargos y organismos de acción exterior que contempla el Tratado están llamados, en definitiva, a apuntalar el peso de Europa en el mundo mientras se afianzan las bases de nuestra configuración política y social en un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

Desde el punto de vista interno, el Tratado de Lisboa confiere a la Unión el mandato de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Esta ratificación, que complementa la entrada en vigor con el carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales, supone una garantía añadida de protección y respeto a los derechos de los ciudadanos europeos que nuestra comunidad ha ido conquistando, no sin esfuerzo, en las últimas décadas.

En este sentido, cabe destacar el enorme impulso que otorga el Tratado a la consolidación de esta «Europa de los ciudadanos» que entre todos estamos construyendo. Gracias a él, y por primera vez en su historia, los habitantes de un número representativo de Estados miembros pueden ya elevar una iniciativa legislativa ciudadana, invitando a la Comisión a presentar, en el ejercicio de sus atribuciones, una propuesta concreta sobre un tema de interés compartido. Asimismo, el refuerzo del Parlamento Europeo a través de la ampliación de ámbitos en los que compartirá la toma de decisiones con el Consejo garantiza una mayor presencia de la voluntad ciudadana en los principales órganos políticos de la Unión.

Desde el punto de vista de la proyección exterior de la Unión Europea, los cambios introducidos por Lisboa confieren mayor coherencia a la acción más allá de nuestras fronteras y elevan nuestra voz en el escenario global del siglo XXI. La atribución de personalidad jurídica a la UE y la creación de las figuras de un Presidente estable del Consejo Europeo y de una Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es además Vicepresidenta de la Comisión, supone un salto cualitativo imprescindible para la consolidación institucional de la Unión Europea y la definición de su papel en el foro internacional.

Como es lógico, el ensamblaje de las piezas que componen la nueva política exterior de la Unión demanda un permanente esfuerzo por parte de instituciones y Estados para que la maquinaria diplomática permanezca engrasada y en funcionamiento con plenas garantías de operatividad. El Servicio Europeo de Acción Exterior, llamado a convertirse en una embajada de los cerca de 500 millones de ciudadanos comunitarios, supone un paso definitivo no sólo para el desarrollo diario de la labor de la Alta Representante, sino ante todo constituye el centro de conducción de la política exterior de una Unión que por fin eleva su voz de manera unitaria y coherente más allá de sus fronteras.

Quisiera acabar este prólogo aludiendo a una cita del padre fundador de la nación norteamericana que me marcó profundamente la primera vez que la leí y que resume, de manera casual pero hermosa, lo que para mí representa el proceso de madurez de la Unión Europea. George Washington acertó al definir la amistad como una «planta de lento crecimiento que debe sufrir y vencer los embates del infortunio antes de que sus frutos lleguen a completa madurez». Nadie con un mínimo de conciencia histórica podrá negar los infortunios a los que ha tenido que enfrentarse nuestro viejo continente en su historia reciente. Del mismo modo que ninguno de ellos negará que esas desventuras han forjado el carácter de una Unión Europea que, consciente de su nuevo cometido en la aldea global y de su vocación comunitaria, asume hoy sin complejos su responsabilidad transformadora basada en los valores fundacionales que nos han convertido en lo que hoy somos.

Diego LÓPEZ GARRIDO
Secretario de Estado para la Unión Europea

LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA: UN NUEVO MARCO JURÍDICO ESTABLE PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Salamanca

I. LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA: SOBRE EL FINAL DE UNA ATRIBULADA DÉCADA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES FALLIDAS

El pasado 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa. Se cierra con ello una atribulada etapa de reforma *constitucional* comunitaria que, tras haber pasado por nos pocos sobresaltos, nos deja por fin un nuevo marco jurídico estable. Con él la Unión Europea se dota del bagaje jurídico-institucional necesario para afrontar con solvencia suficiente su actuación y desarrollo futuro.

Respecto a este largo proceso de reforma, bien podría decirse que vivió dos fases claramente diferenciadas: una primera de «euforia constitucional» (2001-2005) y otra posterior de vuelta a la «realidad intergubernamental» (2005-2009). Así, la etapa de «euforia constitucional» (2001-2005) se abrió con el propio Tratado de Niza, cuya Declaración 23 recogía el objetivo de suscitar «un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión» en el que deberían participar «todas las partes interesadas» y no sólo una conferencia intergubernamental. A partir de ahí, el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001 dio un importante impulso al proceso reformador al «abrir el camino hacia una Cons-

titución para los ciudadanos europeos» convocando la Convención sobre el futuro de Europa con la función de «examinar las cuestiones» e «investigar las distintas propuestas de reforma». Esta Convención, a su vez, interpretó ampliamente el mandato en el sentido de que sus trabajos (del 27 de febrero de 2002 al 10 de julio de 2003) deberían concluir con la propuesta de un texto articulado, que presentó en julio de 2003, y que la posterior Conferencia Intergubernamental hizo suyo sin cambios de relevancia. Sin embargo, el proceso de ratificación del *Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, iba a vivir un inesperado sobresalto que cerró abruptamente esta etapa inicial de euforia constitucional. El rechazo a este Tratado Constitucional en los referenda de Francia y Países Bajos en la primavera de 2005 produjo, en efecto, un estado de aturdimiento político que desbarató la «ilusión constitucional» y condujo a la Unión Europea a un callejón de muy difícil salida.

Se abría con ello una incierta fase de cuño diametralmente opuesto a la anterior (2005-2009) y que podríamos denominar de «vuelta a la realidad intergubernamental». Había que buscar una salida digna que, además de encauzar el proceso en los dos países directamente afectados, lograra un equilibrio entre las aspiraciones de los dieciocho Estados miembros que ya habían ratificado el Tratado Constitucional y los Estados más críticos con el mismo que, como Reino Unido, Polonia o República checa, aprovecharon la ocasión para reabrir deslealmente la negociación sobre aspectos cruciales del Tratado. Así las cosas, para reencauzar el proceso de reforma que descarriló en Francia y Países Bajos hubo que lograr un punto de confluencia entre dos modelos diametralmente opuestos de entender el proceso de integración europea. Sin embargo, esta vía de salida al *impasse* de la reforma se hizo esperar bastante y pasó por un inacabable «periodo de reflexión» —y de «reflexión sobre lo reflexionado»— con documentos en los que muy poco se concretaba más allá de las famosas tres «D» (democracia, diálogo y debate). La luz en el túnel no llegó, en realidad, hasta que la presidencia alemana supo encontrar en los albores mismos del verano de 2007 el acuerdo necesario para aprobar un preciso mandato de convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental¹. En la práctica, este mandato recogía en bruto todo el contenido final del tratado de reforma y era «la base y el marco exclusivo de la labor de la CIG». Por ello, no es de extrañar que la Conferencia Intergubernamental de 2007 fuera más técnica que política y que, con sólo tres reuniones previas, el 13 de diciembre de 2007 se pudiera firmar en Lisboa el nuevo Tratado que reconducía el Tratado Constitucional al más funcional Tratado de Lisboa. Quizá sí extrañe —aunque en verdad tampoco demasiado— que hasta el último momento se aceptaran cuantas «líneas rojas» plantearon los Estados.

No obstante, ni aun cediendo a todas las peticiones de los Estados más rebeldes en aras de salir a toda costa de la situación de crisis constitucio-

¹ Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007.

nal, se pudieron evitar los sobresaltos en el proceso de ratificación. De nuevo saltaron las alarmas cuando el 12 de junio de 2008 Irlanda se pronunció en referéndum en contra de la ratificación del Tratado de reforma. Pero no fue el único susto. Incluso cuando, tras la celebración un año después de un segundo referéndum en ese país, se creía que el camino había quedado por fin despejado en el otoño de 2009, el presidente de la República checa puso sobre la mesa nuevas trabas —en nuestra opinión, de forma realmente escandalosa— exigiendo exenciones en materia de derechos humanos que el Consejo Europeo también aceptó².

Se ha cerrado, por tanto, una convulsa etapa política de la Unión Europea y, con ella, probablemente también una forma de entender el proceso abierto de integración en el que, como en esos juegos de «muñecas rusas», cada reforma abría el paso a la siguiente en una suerte de proceso continuado de avance. Un avance que con esta concatenación de sucesivas revisiones siempre servía para profundizar en la democratización de las instituciones y en la ampliación de las competencias atribuidas a la Unión. Sin embargo, ya no parece probable que en un futuro cercano los Estados miembros se embarquen en nuevas reformas de calado de los tratados. Y ello no será porque no quede aún camino suficiente para seguir profundizando «paso a paso» en nuevas competencias (económicas, sociales, fiscales, exteriores, defensa...) o para continuar eliminando supuestos residuales en los que el elemento democrático no ha conseguido aún una equiparación total entre Parlamento Europeo y Consejo o simplemente para seguir mejorando la transparencia y eficacia de la actuación comunitaria. Pero el escarmiento de los Estados con esta última experiencia es tal que no parece que les hayan quedado ganas de aventurarse en reformas profundas a 27 —o más— cuyo consenso y, sobre todo, ratificación posterior por todos los Estados es cada vez más ardua. Por tanto, al margen de las reformas puntuales que pueda conllevar la adhesión de nuevos Estados miembros —con Croacia a la cabeza, quizá en 2011—, probablemente habremos de convivir con el Tratado de Lisboa durante bastante tiempo.

Con el telón de fondo que nos proporciona este difícil contexto, parece apropiado aprovechar la ocasión para realizar en este estudio preliminar a la segunda edición de esta obra un primer acercamiento a las principales novedades del Tratado de Lisboa, olvidando toda nostalgia del Tratado Constitucional y dejando también de lado los pormenores y las vicisitudes de su proceso de elaboración³. De esta forma, una vez reseñados sucintamente los rasgos característicos de este nuevo marco constitucional de la

² Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009.

³ Para todo lo relativo a las diferencias existentes entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa nos remitimos al estudio preliminar a la primera edición de esta obra: *El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 15-48. Igualmente, concentrado en la perspectiva «constitucional» de esas diferencias puede verse el informe general de Grainne de BURCA en el Congreso de la FIDE de 2008; H. F. KOECK/M. M. KAROLLUS (eds.), *Preparing the European Union for the Future?*, FIDE XXIII Congreso, Linz, 2008, pp. 385 y ss., en esencial pp. 391 y ss.

Unión Europea (II), abordaremos el análisis y valoración de esas novedades agrupándolas en cuatro grandes bloques temáticos: sistema de competencias (III), sistema institucional (IV), sistema jurídico-normativo (V) y sistema jurisdiccional (VI). Concluiremos finalmente con unas breves valoraciones finales (VII).

II. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL TRATADO DE LISBOA: SOBRE EL PRECIO PAGADO PARA MANTENER LOS CONTENIDOS BÁSICOS DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

A la hora de caracterizar el nuevo Tratado de Lisboa conviene diferenciar entre su dimensión formal, donde se vuelve a la vía clásica de reforma de los tratados, y su dimensión material, donde en realidad se mantienen de manera prácticamente íntegra todas las novedades más relevantes que contenía el Tratado Constitucional⁴.

1. Aspectos formales: una única Unión con dos tratados diferentes

En efecto, desde una perspectiva formal, el Tratado de Lisboa es un tratado de reforma de los anteriores tratados constitutivos (TUE y TCE) y, en sentido estricto, no supone una refundación de la Unión a través de un nuevo texto constitucional único, como sí hacía el Tratado Constitucional. Se trata, eso sí, de una reforma o renovación casi íntegra del articulado de ambos textos normativos. Así, el nuevo TUE conserva su denominación anterior y está integrado por 55 preceptos agrupados en seis títulos dedicados respectivamente a disposiciones comunes (arts. 1 a 8), principios democráticos (arts. 9 a 12), instituciones (arts. 13 a 19), cooperaciones reforzadas (art. 20), acción exterior y política exterior y de seguridad común (arts. 21 a 46) y disposiciones finales (arts. 47 a 55). El antiguo TCE reformado pasa, por su parte, a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) y tiene 358 artículos agrupados, a su vez, en un preámbulo y siete grandes partes, subdivididas en sus correspondientes títulos: principios (arts. 1 a 17), no discriminación y ciudadanía (arts. 18 a 25), políticas y acciones internas de la Unión (arts. 26 a 197), asociación de los países y territorios de ultramar (arts. 198 a 204), acción exterior de la Unión (arts. 205 a 222), disposiciones institucionales y financieras (arts. 223 a 334) y disposiciones generales y finales (arts.

⁴ Un amplio análisis del Tratado de Lisboa se encuentra en la obra colectiva que coordinamos a raíz de la celebración de unas jornadas extraordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) y en la que a lo largo de sus tres docenas de contribuciones se disecciona el contenido básico del Tratado; *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.

335 a 358). Estos tratados, a su vez, se ven acompañados por 38 Protocolos que, con el mismo rango jurídico que los tratados constitutivos, introducen todo un reguero de excepciones y regímenes particulares o transitorios⁵. Igualmente existen 65 Declaraciones que precisan y modulan la interpretación de una variada gama de cuestiones. Este nuevo marco jurídico nos fuerza, por tanto, a olvidarnos por completo de la vieja numeración del TUE y del TCE que a duras penas habíamos logrado memorizar tras la reenumeración que en 1992 también introdujo el Tratado de Maastricht.

No obstante, aunque existen dos tratados diferentes debe quedar claro que las anteriores Unión Europea y Comunidad Europea se fusionan en una única entidad con un único marco institucional. Ambos tratados (TUE y TFUE) se refieren, pues, a un mismo ente, la Unión Europea. Sí pervive la EURATOM, aunque sea escondida en un Protocolo⁶.

De cualquier modo, aunque ambos tratados (TUE y TFUE) tienen el mismo valor jurídico (art. 1 TUE), ello no es óbice para que en la práctica nos encontremos ante un *tratado básico*, el TUE, que prevé el cuadro general de la Unión, y un *tratado de desarrollo*, el TFUE, que concreta el funcionamiento de esa Unión en sus diversos aspectos institucionales, competencias o procedimentales.

2. Aspectos materiales: conservación de las principales novedades del Tratado Constitucional

Desde una perspectiva material, el nuevo Tratado efectivamente logra rescatar del «naufragio constitucional» —retomando una expresión de Araceli MANGAS que hizo fortuna⁷— «los tesoros más valiosos». Desaparece, pues, la anterior estructura en pilares, hay una única Unión con personalidad jurídica expresamente reconocida (art. 47 TUE), se «comunitariza» plenamente todo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (arts. 67 a 89 TFUE), la Unión mejora su posibilidad de actuación en el ámbito de la política exterior común y la política de defensa (arts. 21 a 46 TUE), la Carta de los Derechos Fundamentales se convierte en jurídicamente vinculante a la vez que la Unión tendrá competencia para adherirse al Con-

⁵ Una vez en vigor el Tratado de Lisboa, quizá sea momento de plantearse si no empieza a resultar abusivo el estiramiento que se está haciendo de la técnica de los Protocolos —de idéntico rango que los tratados a los que acompañan— para resolver jurídicamente cuestiones políticas de muy dispar naturaleza. Véase al respecto el editorial «Protocology», *Common Market Law Review* 2009, pp. 1785-1793.

⁶ Tres Estados miembros manifestaron en una Declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2007 su deseo de que se convoque cuanto antes una nueva CIG para revisar el Tratado de la EURATOM. En todo caso, en tanto llega esa eventual reforma futura un Protocolo del Tratado de Lisboa introduce también en el referido Tratado las modificaciones precisas para adaptarlo y hacerlo compatible con el nuevo marco jurídico que supone el TUE y el TFUE.

⁷ A. MANGAS MARTÍN, «El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?», *ARI*, 17/2007, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007; disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

venio Europeo de Derechos Humanos (art. 6.1 y 2 TUE), se definen claramente los valores y principios sobre los que se funda la Unión (arts. 2 y 3 TUE) y un largo etcétera.

Pero el mantenimiento de estos elementos básicos exigió el pago de un peaje. Por una parte, hubo que aceptar una cierta «poda» en la letra del Tratado de todo atisbo constitucional. De esta forma, desaparece la referencia a los símbolos (himno, bandera, divisa, día de Europa). Se corrigen las denominaciones con reminiscencias nacionales por otras más funcionales, por ejemplo reglamentos y directivas en lugar de leyes y leyes marco europeas o Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en lugar de ministro de asuntos exteriores. Desaparece la significativa referencia explícita a la doble legitimidad de ciudadanos y Estados en el precepto inicial que hacía de pórtico al Tratado Constitucional (antiguo art. I-1). Se destierra la referencia expresa al principio de primacía de un lugar preferente en el Tratado Constitucional a una recién declarada declaración en el Tratado de Lisboa. Por sólo citar algunos ejemplos. Por otra parte, ese precio implicó también introducir algunas modificaciones institucionales y, sobre todo, aceptar una serie de excepciones para determinados Estados en materias tan relevantes como los derechos humanos o los asuntos de interior y justicia.

Aun así, nada cambia en la consideración de que el nuevo Tratado, desde un punto de vista estrictamente material, es la *Constitución* de la Unión; la *Carta constitucional* de la Comunidad de Derecho que es la Unión, si se prefiere mantener la vieja terminología del Tribunal de Justicia. Y como tal *Carta constitucional*, establece los principios, objetivos y valores de la Unión, garantiza la protección de un catálogo de derechos de los ciudadanos europeos, fija el reparto de poder vertical (entre la Unión y sus Estados miembros) y horizontal (entre las instituciones de la Unión), prevé las vías para su reforma futura y deja claros los mecanismos para crear, interpretar y aplicar las normas de Derecho derivado que adopte la Unión.

Por último, conviene también hacer desde estas primeras líneas algunas precisiones a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ya que quien piense que con ella se ha creado un nuevo marco jurídico que entierra definitivamente y por completo a Niza yerra por completo. Sin duda, la Unión Europea se dota efectivamente de un nuevo marco estable que facilita su actuación futura. Ahora bien, buena parte de sus novedades no entrarán en funcionamiento con la entrada misma en vigor del Tratado. No es que, como ha sido habitual en todas las reformas anteriores, se prevean periodos transitorios que permitan la preparación necesaria, como sería por ejemplo los cinco años previstos en materia de cooperación policial y judicial penal o que, como es lógico, en los primeros meses de vigor del Tratado haya que adoptar toda una batería de actos jurídicos para convertir en realidad novedades como el Servicio Europeo de Acción Exterior o simplemente adaptar las instituciones y procedimientos a las nuevas normas. El

problema real radica en que buena parte de las más relevantes disposiciones en materia institucional difieren su aplicación varios años —en algún caso hasta 2017— y este retraso afecta prácticamente a todas las instituciones (nueva regla de toma de decisiones en el Consejo, composición de la Comisión, composición del Parlamento Europeo, ampliación del número de abogados generales, extensión de la cuestión prejudicial a las materias del antiguo tercer pilar, etc.).

III. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS: SOBRE LA MEJORA REAL DE LA TRANSPARENCIA Y LOS INTERROGANTES A PROPÓSITO DE LOS NUEVOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD

Sin duda, una de las cuestiones que más claramente daba sentido a la reforma constitucional post-Niza era la relativa a clarificar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Se trataba, utilizando palabras literales de la Declaración 23 al Tratado de Niza, de «establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros que refleje el principio de subsidiariedad». No en vano fue uno de los temas más intensamente debatidos en el seno de la Convención; y no sólo en el Grupo de Trabajo I sobre la subsidiariedad. A este respecto, el Tratado de Lisboa apenas elimina nada de lo que recogía el Tratado Constitucional. Por tanto, dos son las modificaciones más sobresalientes. La primera, como veremos con mayor detalle cuando tratemos la inserción de los parlamentos nacionales en el procedimiento decisorio de la Unión⁸, afecta al control político del principio de subsidiariedad y consiste en la ampliación del plazo de emisión del informe de los parlamentos nacionales previsto al efecto a ocho semanas (en lugar de seis), a la vez que se altera el valor jurídico de los dictámenes negativos emitidos por los parlamentos nacionales en el nuevo mecanismo de alerta temprana. Y la segunda modificación, nada baladí tampoco, radica en la introducción expresa en el Derecho originario de la idea de que las futuras reformas de los tratados podrán tener como finalidad «la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados» (art. 48.2 TUE).

Dada la relevancia de estas cuestiones de competencia, que encarnan el reparto de poder vertical entre la Unión Europea y los Estados miembros, merece la pena detenernos en caracterizar sus principios básicos (1) y delimitar los concretos ámbitos de competencia de la Unión según su naturaleza e intensidad (2).

⁸ *Vid. infra*, IV, 4.