

# RELEVANCIA DEL TRATADO DE LISBOA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

D. CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Carlos III de Madrid.*

## 1. ¿LA SALIDA A LA CRISIS CONSTITUCIONAL?

El Tratado de Lisboa puede suponer una salida a la crisis constitucional por la que ha atravesado la Unión Europea desde el inicio de la reforma constitucional abortada. En nuestra opinión la Unión Europea ya no está en buenas condiciones para superar de manera satisfactoria a medio plazo otro nuevo proceso negociador con mínimas garantías de éxito. La nuevas crisis producida por el no irlandés, en junio de 2008, no podría ser superada mediante una nueva y larga negociación que supusiese entrar en una dinámica irrepitable en la que, nuevamente, sería difícil encontrar una buena salida, al menos a corto o medio plazo.

De ahí que un nuevo sí irlandés es necesario, tanto por cuestiones jurídicas como fundamentalmente políticas. Desde la perspectiva jurídica no sería necesario el sí irlandés para que el Tratado de Lisboa siguiese adelante; es necesario un consenso entre el conjunto de los Estados sobre la situación en la que quedaría Irlanda de no sumarse al Tratado de Lisboa, puesto que le sería aplicable el *pacta sunt servanda*, no pudiendo ser expulsada o suspendida en sus derechos de miembros de la Unión Europea por el mero hecho de no haber aprobado la reforma. Dicha situación exige un acuerdo entre todos, de conformidad con las reglas del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Lo más adecuado en el supuesto en que Irlanda no modificase su posición actual contraria a la ratificación del Tratado de Lisboa será que entre todos los Estados miembros de la Unión Europea se alcance un acuerdo, que no tiene porqué ser necesariamente el olvidarse del Tratado de Lisboa. Pero el problema del no es fundamentalmente político. Y ello por varias razones. Sería difícil alcanzar un acuerdo entre todos los miembros de la UE si se desliga Irlanda definitivamente, puesto que otros Estados alegarían previsiblemente dicha circunstancia para invocar un cambio en las circunstancias existentes en el mo-

mento de la prestación del consentimiento en obligarse, con lo que pararían la reforma.

La crisis a la que se llegaría en el supuesto de que Irlanda se quedase fuera sería muy grave. La posibilidad de continuar con el tratado de Niza sería decepcionante para muchos Estados y sus ciudadanos. Y esta situación no permitiría afrontar con ánimo político suficiente los desafíos de la Unión Europea en la globalización. Después de una década de reformas jurídico-institucionales la UE debe centrarse en analizar los retos materiales de la Unión en la globalización, en temas tales como la economía, la seguridad, el aprovisionamiento energético, el bienestar etc.. Para afrontar estos retos el Tratado de Lisboa podía servir, a pesar del rechazo a la constitución. Pero sin Lisboa probablemente falte la articulación jurídica adecuada y, fundamentalmente, la confianza política en la Unión para afrontar los desafíos más relevantes.

De ahí que sea tan importante alcanzar la unanimidad para salir de la crisis. Se ha señalado que podría ofrecerse a Irlanda la aprobación por el Consejo Europeo de que el número de comisarios fuese igual al número de Estados, que fue una de sus reivindicaciones durante las negociaciones y en el debate previo al referéndum. Probablemente esta sea una salida posible que, sin modificar el tratado, permita al gobierno danés abordar con alguna garantía de éxito un nuevo referéndum para finales del año 2008 o principios del 2009. Si bien podría ser una salida, caso de existir el acuerdo, no sería un buen precedente puesto que otros Estados como Italia –que pedía un eurodiputado más– o Polonia –que pedía un abogado general– podrían rescatar sus posiciones en la negociación y, en general, todos los Estados y sus ciudadanos verían que es cierto que oponerse a las reformas puede resultar rentable al final.

Otra opción sería ir articulando a medio plazo un nuevo modelo de UE con una Europa a varias velocidades, algo a lo que no se ha llegado pero que es un horizonte posible ante la heterogeneidad de posiciones. La dinámica de reformas permanentes e inacabadas de la Unión Europea (Maastricht, Ámsterdam, Niza, Convención, Constitución, referéndums, Tratado de Lisboa etc..) ha sido una respuesta al reencuentro (cierto encontronazo) de Europa con su historia. La caída del muro y el desvanecimiento del conflicto este-oeste han tenido un impacto relevante para la Unión Europea, que ha intentado realizar una adaptación normativa e institucional sin suficiente consenso, y con un método que no ha salido bien, en muchos casos, por factores ajenos a la construcción europea. Una mayor previsión en torno a los objetivos y al mejor camino para alcanzarlos era difícil en una negociación con tantos Estados y en la que la heterogeneidad de intereses había producido diversas tendencias sobre los rasgos de la Unión Europea.

Desde la celebración del Tratado de Niza los perfiles de la crisis constitucional se han dibujado y desdibujado en varias ocasiones. El reciente no irlandés en el referéndum constitucional de junio de 2008 lo volvió a poner relieve nuevamente. La Unión Europea está cansada de tantas crisis y, en general, lo que se va a buscar es una salida a la crisis constitucional para entrar en un perio-

do de estabilidad y consolidación. Una vuelta a la negociación intergubernamental permanente o al debate público infructuoso produciría un notable hastío en la opinión pública y abriría nuevamente la caja de Pandora. El art. 48, 4 del Tratado de Lisboa prevé que las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

De tal modo que no cabría que el Tratado entrase en vigor sin la ratificación irlandesa o sin un acuerdo de todos los Estados miembros de la Unión que, por lo demás, podrían volver a encontrarse con nuevos obstáculos jurídicos. El art. 48, 4 segundo párrafo, indica que si transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un Tratado modificativo de los tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión. Es decir, que transcurrido el plazo el Consejo Europeo podría adoptar una decisión de conformidad con el Tratado, de haber un acuerdo entre todos. Pero esperar dos años es, en estos momentos, un plazo demasiado largo para esta mini-crisis, por lo que los Estados alcanzarán un acuerdo en un sentido distinto antes de que finalice dicho plazo.

El proceso de construcción europea es abierto<sup>1</sup> en relación tanto con el número de Estados como con las competencias de la Unión. De ahí que, como respuesta a los cambios en Europa y en el mundo, las negociaciones sobre la Unión hayan sido incesantes en la última década. Los tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza no habían completado el nivel de reformas necesario para la ampliación de la Unión así como para las transformaciones en la sociedad internacional. El Tratado de Niza había sido especialmente criticado no sólo por sus deficiencias sino porque el método negociador, marcadamente intergubernamental, había llevado a que los Estados se centrasen en la búsqueda de sus intereses nacionales, siendo difícil llegar al consenso<sup>2</sup>. Haciendo de la necesidad virtud la declaración de Laeken y el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2001 pusieron en marcha un nuevo método de negociación.

El Consejo Europeo de diciembre de 2001 convocó una *convención* para analizar los retos y las respuestas principales que podía dar la Unión Europea en los próximos años. Se ponía así en funcionamiento una nueva dinámica y un nuevo método de trabajo. En el tratado de Niza se había utilizado la fórmula convención para la elaboración de la carta de derechos fundamentales entonces proclamada. Ahora se buscaba extender ese método a toda la construcción europea, en una perspectiva que alentó las ansias constitucionalistas de mu-

---

<sup>1</sup> MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., "Introducción", *Tratado de Lisboa*, Edición preparada por Martín, J., Urrea Corres, M., Marcial Pons, Real Instituto Elcano, 2008, pp.15-48, p. 15.

<sup>2</sup> Vid. en este sentido ROIG MOLES, E., "Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la convención y la reforma de los Tratados", *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Alberti Rovira, E., (Dir), Roig Molés, E (Coord), Tirant Monografías 314, Valencia, 2004, pp. 17, pp. 30 ss.

chos europeístas, más allá de los deseos de algunos de los propios Estados. Para el prof. Aldecoa la innovación convencional permitía calificar de constituyente al proceso, habiéndose producido la superación del método diplomático de reforma de los Tratados<sup>3</sup>.

Se trataba de un cambio que iba más allá de su repercusión jurídica. Se buscaría la formalización jurídica de la dimensión constitucional de la Unión Europea, aunque ésta siguiese siendo una Organización internacional e, incluso, aún cuando se reforzasen algunos rasgos intergubernamentales, en una orientación que venía desde hacía algunos años. Es cierto que los tratados de la Comunidad tenían algunas características que permitían afirmar no tanto la existencia de una Constitución formal cuanto de elementos constitucionales, características constitucionales de los tratados o de una cierta dimensión constitucional del Derecho comunitario. En esa línea era adecuado hablar de constitución material<sup>4</sup>.

El tránsito de la constitución material a la constitución formal se sitúa en el origen de la crisis, pues no se trata sólo de un cambio formal, sino que afecta aunque sea de manera escasa a la naturaleza y, fundamentalmente, a la percepción del modelo europeo por los ciudadanos. Si bien es verdad que la constitución europea seguía teniendo su base jurídica en un Tratado internacional que había creado una Organización internacional la percepción era diferente. Por lo demás, la Constitución Europea introducía un sello constitucional en un proceso de integración intergubernamental, al mismo tiempo que el método convencional por el que se había preparado el texto erosionaba la dimensión diplomático-gubernamental de su elaboración. No cabe exagerar el salto cualitativo que suponía el texto, desde la perspectiva constitucional material y formal. Era fundamentalmente un símbolo importante que suponía un punto de partida para afrontar los retos de la Unión.

Como señalaba Blumann<sup>5</sup> sería un error ver un salto cualitativo en la construcción europea a partir de ese momento, por la sola razón de que el texto se calificase con el prestigioso nombre de constitución. La expresión tratado constitucional era la mejor para calificar un texto con contenidos constitucionales pero cuya forma y características eran todavía internacionales en esencia.

<sup>3</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F., *Una Europa. Su proceso constituyente. 2000-2003. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el tratado constitucional y su política exterior*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, 341 pp., pp.22.

<sup>4</sup> RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., *La dimensión constitucional del Derecho comunitario europeo*, Discurso de recepción en la Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1998; MANGAS MARTIN, A., "Reflexiones en torno al proceso de constitucionalización de la integración europea", *Homenaje al Prof. J.M. Castro-Rial*, Madrid, Trotta, 2002, p. 426; FERNANDEZ LIESA, C., ALCOCEBA GALLEGO, A., "La idea de Constitución y el fenómeno jurídico internacional", *La constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Peces-Barba, G., (Coord.), Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 746-791, p. 749.

<sup>5</sup> BLUMANN, C., "Quelques réflexions sur le projet de constitution de l'Union Européenne", *Revue de Droit publique*, 2003, núm. 5, p. 1273; LOUIS, J.V., "L'Union Européenne dans le projet de constitution", *RDP*, 2003, num. 5, p. 1265.

Como indicaba A. Mangas Martín el tratado constitucional se parece a una constitución pero no es una verdadera constitución, sino un tratado internacional constitutivo de una avanzada y típica organización internacional<sup>6</sup>.

Este horizonte, entre lo internacional y lo constitucional, se vio asaltado por la *crisis constitucional* a la que condujeron los referéndums negativos celebrados en 2005 en Francia y en Holanda. La Unión entró en una callejón de difícil salida, en un laberinto frente al cual el Consejo Europeo decidió, en junio de 2005, abrir un periodo de reflexión. En los dos años siguientes más que una profunda o amplia reflexión se esperó al cambio político en Francia y Holanda, que permitía que nuevos gobiernos afrontasen desde nuevas premisas la crisis a la que los referéndums nacionales habían abocado a la Unión Europea.

La idea fuerza que va a guiar la salida de la crisis será la del *rescate constitucional*. La elección del Presidente Sarkozy, en mayo de 2006, transformó la situación, fundamentalmente porque desde el verano el Jefe de Estado francés empezó a promover la solución de un mini-tratado, tratado simplificado que permitiese salir de la crisis con ratificaciones parlamentarias, sin volver a nuevos referéndums. Progresivamente se haría común la denominación de rescate constitucional-selectivo a la idea de mantener la sustancia o esencia constitucional al mismo tiempo que se eliminarían los símbolos constitucionales. Lo cierto es que en el Tratado de Lisboa se mantiene la gran mayoría de las mejoras constitucionales, aunque sea al precio de podarlos de toda apariencia constitucional, como ha indicado Martín<sup>7</sup>.

Desde 2005 habían ido apareciendo un conjunto de opciones (Niza Plus, Plan B, Protocolos, renegociación, no reforma, actualización del Tratado, reforma parcial, rescate selectivo, abandono, negociación desde cero, salvar la constitución etc..) entre las que era imposible la de salvar la constitución<sup>8</sup>. La idea de Sarkozy, junto a la determinación alemana bajo la batuta de A. Merkel permitirán entrar en una nueva fase de búsqueda de soluciones. A finales de

<sup>6</sup> Como indica esta autor “nunca el Derecho internacional estuvo más presente y explícito en el derecho originario que tras la reforma iniciada en la convención y aprobada por la CIG de 2004”. MANGAS MARTIN, A., *La constitución europea*, Iustel, 2005, p. 20.

<sup>7</sup> MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., “Estudio preliminar”, *Tratado de Lisboa*, op.cit., 2008, pp. 35 ss.

<sup>8</sup> Sobre las opciones véase: KURPAS, S., *¿Qué aspectos de la Constitución europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del Plan B*, Real Instituto Elcano, documento de trabajo 26/2005; RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., TORREBLANCA, I., *El futuro de la Constitución Europea: opciones para España*, Informes Elcano n° 8, enero de 2007; RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., POWEL, C., TORREBLANCA, I., *Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: cuatro propuestas*, Informes Elcano, junio de 2007; ROY, J., *Entre el rescate selectivo y salvar al Tílanic: España y la recuperación de la esencia de la Constitución europea*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo n° 41 /2007; MANGAS MARTIN, A., *El rescate del tratado Constitucional: qué y cómo se puede salvar*, ARI, 17/2007; MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., *Soluciones al actual impasse constitucional en la Unión Europea: la opción del tratado reducido*, Documento de trabajo 16/6/07; ALDECOA LUZARRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M., *El rescate sustancial de la Constitución europea a través del tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, Documento de trabajo n° 9/2008, de 20/2/2008.

noviembre de 2006 Alemania publica un programa de presidencia (primer semestre de 2007) integrado junto a las Presidencias de Portugal (Tratado de Lisboa) y Eslovenia (puesta en marcha); posteriormente vendría la Presidencia francesa. Merkel era consciente de que bajo su mandato deberían encontrarse los elementos de desbloqueo. Bajo su impulso se lograría alcanzar el consenso, por lo que en junio de 2007 el Consejo Europeo invitaría a la Presidencia a que realizase los pasos necesarios, de acuerdo con el art. 48, para la reforma, que se desarrollaría bajo Presidencia portuguesa.

Para alcanzar el consenso Alemania va a impulsar una estrategia de negociación entre expertos gubernamentales. Los Estados delimitaron sus posibles líneas rojas, lo que en una situación normal nunca puede ser un buen método de negociación<sup>9</sup>. La concepción del mini-tratado, como indica Mariscal, no suscitaba un fuerte rechazo aunque países como Reino Unido, Polonia, República Checa o Países Bajos podían lastrar el proceso<sup>10</sup>. A mediados de mayo, indica Mariscal, los sherpas celebraron una reunión en Berlín en la que se empezó a abrir paso la idea de un tratado de enmienda que diese lugar a un Tratado UE con las innovaciones de la parte I del Tratado constitucional y de un tratado de funcionamiento que en el TCE incluyese las políticas de la parte III del tratado constitucional. Las fechas claves para el consenso que dio lugar al Tratado de Lisboa fueron junio, octubre y diciembre de 2007.

En junio se producen dos elementos relevantes. En primer lugar, los 18 Estados amigos de la constitución propusieron renunciar al nombre de constitución si se salvaba la sustancia y se introducía en el tratado el cambio climático y la energía, en un momento en el que el denominado frente de rechazo se seguía oponiendo. En segundo lugar el Consejo Europeo de 21-23 de junio logró desbloquear la situación<sup>11</sup>. El Consejo europeo estableció un mandato y acordó que los trabajos de la conferencia intergubernamental que convocó finalizasen a la mayor brevedad posible y, en todo caso, antes de acabar el año. Una vez emitidos los dictámenes necesarios la conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros se abrió el 23 de julio. Las negociaciones de la conferencia no fueron muy relevantes pues el mandato era muy preciso, dejando un margen muy estrecho.

El consenso fundamental se precisó en el *mandato*. Desde la perspectiva general se acuerda el abandono del concepto constitucional, decisión sobre la que bascula el consenso entre los 18 Estados que habían ratificado el Tratado Constitucional y los restantes. Este abandono constitucional no se refleja tanto en las disposiciones cuanto en la terminología, que generaba incomodidad

---

<sup>9</sup> En este sentido, por ejemplo, indica A. Mangas (pp. 228-229) que con la ampliación el método para lograr consensos es ceder a las exigencias de los Estados, máxime si se invocan exigencias constitucionales y se menciona la sospecha de que tal contenido puede suscitar la necesidad de un referéndum; bajo estas coordenadas se logró un acuerdo amplio y concreto en la reunión de junio de 2007.

<sup>10</sup> MARISCAL, p. 69

<sup>11</sup> Vid. MARISCAL, op.cit. p. 72 ss.

para el Reino Unido y para otras delegaciones. De ahí que no se hable de Constitución, Ministro de Asuntos exteriores o ley. Esta rebaja terminológica se ve completada por la eliminación de los símbolos constitucionales (bandera, himno) o la falta de referencia expresa al principio de primacía.

Desde la perspectiva particular es destacable la inusual precisión del mandato, tanto en relación con las previas Conferencias intergubernamentales de la Unión Europea como con otras reformas de otros tratados internacionales. Los Estados buscaron evitar que se abriese la caja de Pandora y favorecieron que se cerrase la crisis en poco tiempo, por lo que dejaron un estrecho margen en la negociación, lo que suponía un cambio metodológico relevante, una vuelta a la diplomacia tradicional, el resurgimiento del irreductible diplomático. En octubre durante la reunión de Ministros de Asuntos exteriores que se celebró a mediados de mes en Luxemburgo, y en la posterior Cumbre informal de Lisboa (18, 19 de octubre) se acordó definitivamente los escasos aspectos que quedaban pendientes, si bien no se firmaría el texto hasta el Consejo Europeo celebrado el 13 de diciembre, en Lisboa.

## 2. RELEVANCIA POLÍTICO-JURÍDICA DEL TRATADO DE LISBOA

No cabe duda de la relevancia para la integración europea del Tratado de Lisboa. En primer lugar porque puede suponer el *punto final de una crisis* que se había alargado durante excesivo tiempo. Aldecoa<sup>12</sup> indica que son varios los factores que han permitido la salida del laberinto: la legitimidad política reforzada del tratado constitucional; una demanda social efectiva y poderosa, el peso de los síes, el poder de mediación de la presidencia alemana, la presentación de una solución francesa a un problema francés. Pero, además, el principal factor para salir de la crisis ha sido la necesidad de poner fin a una etapa de expectativas y fracasos que parecía interminable. Hacía falta cerrar una etapa para afrontar, desde un modelo más consolidado, los problemas nacionales e internacionales.

En segundo lugar, hay varios *elementos políticos a resaltar en el tratado de Lisboa*. Destaca el abandono de la aproximación constitucional a la Unión Europea, que puede tener como consecuencia lógica a corto y medio plazo que los Estados miren más a los intereses nacionales que a la conformación de un interés europeo. Se produce una pérdida de impulso y de confianza en la propia construcción europea como mejor solución a los problemas; será una crisis probablemente transitoria, pero que no dejará de tener lugar en un primer momento. Supone una pérdida de potencial político. Con el tiempo se recuperará pero después de un periodo de transición y de readaptación para recuperar la confianza de los dirigentes políticos y de la ciudadanía. La duración del proceso constitucional ha supuesto una pérdida de energía, tiempo y confianza, ne-

<sup>12</sup> ALDECOA, p.45.

cesaria para impulsar la construcción europea frente a los desafíos internacionales. Esto no debe conducir al pesimismo sino a tomar conciencia de los obstáculos en la construcción europea para no volver a repetirlos. El proceso que se ha vivido parece haber sido pensado por un antieuropeísta conocedor de los riesgos o por un europeísta que ha errado en un análisis mesurado del balance y de las perspectivas.

Pero al mismo tiempo hay que resaltar que la articulación jurídica del Tratado de Lisboa salva lo necesario para afrontar los riesgos y supone un paso adelante en muchas dimensiones, con lo que una vez restaurada la confianza política se dispondrá de los elementos jurídicos necesarios para avanzar.

De otro lado el tratado de Lisboa ha supuesto una *acentuación de los elementos intergubernamentales en la construcción europea*, a pesar del avance que, en su conjunto, supone. Estos elementos intergubernamentales se observan en todo el ciclo del Tratado, desde la negociación hasta la futura puesta en marcha. Suponen la vuelta al irreductible diplomático en la construcción europea o del síndrome de resistencia del Estado frente a la autonomía de la Organización<sup>13</sup>. Debido a que los intereses nacionales son heterogéneos desde la negociación de los Tratados los Estados se preocupan de defender su posición, como también lo hacen para mantener y maximizar los equilibrios de poder. Esta lógica no es ajena sino que se ha incrementado en la construcción europea, como demostró la Cumbre de Niza o el proceso conducente al Tratado de Lisboa.

Esto supone una vuelta y una reafirmación del *método intergubernamental* frente a las expectativas a las que había conducido la dinámica constitucional. La salida del *impasse* constitucional fue posible por la labor de los representantes estatales, que realizaron unas negociaciones de espaldas a la opinión pública y a las instituciones comunitarias. Se ha vuelto al más clásico estilo diplomático, lo que si bien ha sido una opción pragmática ha supuesto un claro retroceso en términos de participación y de perspectivas futuras. Esta intergubernamentalización del proceso se refleja en distintas dimensiones.

La primera es la *negociación*, en la que fue muy relevante la posición de un conjunto de países. De un lado, destaca la posición de los amigos del Tratado Constitucional, que defendían lo que habían hecho al ratificar el tratado, y que van a optar, en consecuencia, por salvar los elementos esenciales del mismo. Este grupo era el mayoritario, pudiendo incluir dentro del mismo a una veintena de Estados, pero no tuvieron la posición más relevante. El grupo propuso en junio de 2007, para alcanzar el consenso, la eliminación del nombre y de algunos símbolos constitucionales. De otro lado, se encontraban países contrarios al rescate constitucional, entre los que cabría incluir a Reino Unido, República Checa, Polonia o Países Bajos. Entre uno y otro grupos había diversos matices y

---

<sup>13</sup> COLARD, D., "L'irreductible diplomatique", *Mélanges Teilgen*, Pedone, París, 1984, pp. 109 ss; en la misma línea SIMON, D., "Organisations internationales et politiques des Etats", *Les organisations internationales contemporaines. Crise, mutation, développement*, Coloquio de Estrasburgo, SFDI, Pedone, París, 1988, pp. 113 ss.



demandas. Para el Reino Unido o, en menor medida Polonia o Chequia, afrontar los desafíos de la Unión Europea, que consideraban necesario, no implicaba la realización de nuevos tratados. Del mismo modo Reino Unido y Polonia tendrán reclamaciones en relación con la Carta de Derechos fundamentales, lo que llevaría a articular un protocolo sobre la carta. Chequia insistió en el abandono de los símbolos, Polonia en mantener la capacidad de bloqueo, Italia en la composición del Parlamento europeo etc.. y se realizaron demandas sobre otras cuestiones.

La segunda perspectiva de análisis es sobre las disposiciones e instituciones que introducen un *mayor tinte intergubernamental en la construcción europea*, y que se profundizan en el Tratado de Lisboa. Destaca la especificación en el art. 4, 2 –que no estaba en la Constitución europea– del título I (disposiciones comunes) del T.U.E. de que la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro; o, en la misma línea, los arts 72 y 73 del Tratado de funcionamiento de la Unión, en las disposiciones generales del Espacio de libertad, seguridad y justicia que preservan las competencias de los Estados en cuanto al mantenimiento del orden público, la salvaguardia de la seguridad interior y la seguridad nacional; del mismo modo la articulación de las competencias, cuando se especifica (art. 4, 1 y 5 TUE) de manera innecesaria que toda competencia no atribuida a la Unión en los tratados corresponde a los Estados miembros. La acotación de las competencias compartidas en el protocolo<sup>14</sup> o las escasas referencias preambulares nuevas muestran que se trata de un ejercicio de autolimitación convencional en relación con las expectativas creadas por la constitución europea.

La opción pro-estatal del Tratado de Lisboa no se ve alterada por la participación de los Parlamentos nacionales, cuyo alcance puede ser en la práctica negativo, en función de la práctica posterior. Por otro lado, el art. 48, 2 (título VI, disposiciones finales) indica, de manera innecesaria pero clarificadora, que los proyectos de revisión de los Tratados “podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados”; del mismo modo el art 50 TUE señala que todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión; o la nueva especificación, en el art. 2, 2 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, en el título I relativo a las categorías y ámbitos de competencias de la Unión de que cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados éstos ejercerán su competencia en la medida en que no haya ejercido la Unión la suya, o haya decidido dejar de ejercerla.

El sistema institucional se ha orientado a un reforzamiento de la presencia de los Estados, si bien al mismo tiempo se han reforzado también elementos de

---

<sup>14</sup> Al indicar que: “(...) cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión”.

democratización y de eficiencia institucional. El sistema institucional sigue manteniendo sus características originales y propias, pero al mismo tiempo se refuerza la dimensión intergubernamental. En esta línea es destacable la figura del *Consejo Europeo*. El art. 15 T.U.E. consolida la práctica seguida durante tres décadas, desde que en 1974 se crease al finalizar la Cumbre de París. Ello no obstante su inserción en el sistema institucional y la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo contribuyen a esa intergubernamentalización que puede alterar el equilibrio interinstitucional, incluso en dimensiones que no clarifica el tratado de Lisboa.

El art. 15, 5 establece que el Consejo Europeo elegirá a su presidente por mayoría cualificada y para un mandato de dos años y medio, y que podrá renovarse una sola vez. Se consolidan las típicas funciones del Consejo Europeo, de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y de definir las orientaciones y prioridades políticas generales. Por su parte se establece que el Presidente del Consejo velará por la preparación y continuidad de los trabajos, los impulsará, facilitará la cohesión y el consenso y representará a la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del Alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. De igual modo el Consejo Europeo toma atribuciones nuevas que refuerzan su dimensión intergubernamental y debilitan la autonomía de otros órganos de la Unión. Así, el 14, 2 atribuye al Consejo europeo la posibilidad de decidir por unanimidad, a iniciativa del Parlamento europeo y con su aprobación, la composición de aquél en relación con la representación de los ciudadanos y los Estados.

En relación con el sistema de rotación de la Comisión el art. 17, 5 prevé que desde el 1 de noviembre de 2014 la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número. La elección de los miembros de la Comisión en el sistema de rotación “estrictamente igual” entre los Estados miembros debe tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados, y será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo. También es relevante desde esta perspectiva que sea el Consejo Europeo el que proponga al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión (art. 17, 7); o su papel en el nombramiento del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad (art. 18).

Diversos rasgos evidencian una vuelta a la legitimidad propia de las Organizaciones internacionales más que a un proceso de constitucionalización. Esto no es el resultado de una construcción de un modelo político, sino de la falta de consecución del consenso constitucional. Se trata de una readaptación de la Unión Europea a la situación internacional, algo tarde. Pero no cabría afirmar que ha habido una verdadera refundación, mutación o cambio de modelo político en la Unión Europea. Tampoco se ha resuelto la crisis articulando una Europa a varias velocidades, perspectiva abierta para un futuro.

La reforma de Lisboa aborda los principales cambios institucionales, y supone un paso adelante, pero no resuelve cuestiones relevantes como los límites de la Unión Europea, el modelo político definitivo, la posibilidad de articular una Europa a varias velocidades o los desafíos de la Unión ante la globalización y en la situación internacional contemporánea, desde el punto de vista material. En este sentido será muy importante la voluntad política de los Estados en la aplicación del tratado de Lisboa. Un rasgo negativo en esta dirección será que toda esta crisis acaba haciendo que los Estados en estos momentos tiendan a mirar más hacia el interés nacional que hacia la conformación progresiva de un interés europeo. Lo único que puede evitar esta perspectiva es la evidencia de que los Estados no pueden afrontar aisladamente los retos de la Unión Europea en la globalización. Habrá que ver en qué medida se van conformando intereses europeos en temas tales como la energía. Hemos visto como se han ido estableciendo las líneas básicas de un pacto europeo por la inmigración, perspectiva incipiente y progresivamente necesaria. Sería posible avanzar en la Europa política si hubiese una voluntad política en ese sentido. El peligro de un nuevo fracaso de Lisboa sería el tránsito hacia un feudalismo (o reinos de Taifas) ante el rechazo que habría supuesto el ensayo de despotismo ilustrado con el que se ha ido construyendo Europa.

Si bien es cierto que se ha producido una vuelta al método diplomático *hay elementos que pueden permitir una evolución positiva de la integración política europea, como los que derivan del reforzamiento del Parlamento europeo, o las disposiciones sobre los principios democráticos de la Unión*, entre otros<sup>15</sup>. Ello no obstante no cabría ocultar el hecho de que ahora estaríamos ante un modelo abierto de construcción europea, ante un modelo incierto en el que si bien sigue muy presente desde la perspectiva jurídica la fenomenología de la integración, reaparecería desde la perspectiva eminentemente política y de funcionamiento la clásica cooperación internacional. La incertidumbre resulta de plantear hacia qué modelo se dirige la UE futura y qué papel tendrán en ella los ciudadanos. Por el momento se ha producido un retraso en el impulso a la legitimación popular de la Unión, a pesar de ciertos avances en la participación y en la erosión del consabido déficit democrático.

La necesidad de acercar Europa al ciudadano estuvo presente desde los años ochenta con la finalidad de dar mayor legitimidad a la U.E.. De ahí la ciudadanía europea, el himno, el pasaporte etc.. Desde el tratado de Unión Euro-

---

<sup>15</sup> Entre otras, el art. 10 TUE indica que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión, que los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión. Además, es muy destacable la articulación del derecho de iniciativa, que permite que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros tome la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

pea las posteriores reformas de Amsterdam, Niza y del Tratado Constitucional iban en esa dirección (Método convención/referéndums/Constitución europea). Esta dirección está cambiando, no sólo por los noes de Francia, Holanda e Irlanda, sino por la propia posición de algunos Estados (y de sus ciudadanos) y, en Lisboa, por el abandono de la doble legitimidad constitucional (de los Estados y los pueblos de Europa). En la misma dirección va la articulación de los derechos fundamentales para el Reino Unido y Polonia. Si bien es cierto que en el conjunto Lisboa supone un avance en la juridificación de los derechos fundamentales, hay problemas desde el punto de vista de la visibilidad política –y también algunos técnico-jurídicos– que aleja al ciudadano de una construcción en la que los derechos tienen una articulación para expertos, al menos en el Reino Unido y en Polonia.

### 3. EL TRATADO DE LISBOA Y LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Lisboa supone un *aplazamiento de la vocación constitucional de la Unión Europea a un plazo imposible de determinar*. El proceso político ha demostrado que debido a un cúmulo de causas difíciles de determinar los Estados todavía quieren seguir teniendo un papel importante en la construcción europea.

No es sencillo determinar los elementos que deberían resolverse para acabar con la falta de sintonía con la construcción europea de algunos Estados y de algunos ciudadanos. En un pasado era más sencillo identificar algunos elementos. Por ejemplo, cuando se produjo el referéndum negativo sobre el tratado de Maastricht en Dinamarca, en 1992, se pudo determinar con cierta precisión la inquietud de la opinión pública danesa, lo que permitió desbloquear la crisis; más difícil fue la situación que se produjo en junio de 2001, cuando se produce el primer referéndum negativo en Irlanda, sobre el tratado de Niza. En el Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, Irlanda formuló una declaración indicando que las disposiciones del Tratado no afectaban a su tradicional política de neutralidad militar, lo que también permitió desbloquear el Tratado.

Pero los referéndums negativos de Francia y Holanda, en 2005, o el más reciente de Irlanda, en 2008, no tienen un elemento claro al cual atribuir la causa del no. Se trata de un conjunto de causas profundas, confusas y difusas que en gran parte no tienen que ver con la construcción europea. Así, en las encuestas y en los análisis que se realizaron sobre el no francés u holandés se mezclaban elementos tales como la oposición a los gobiernos, la posición de partidos políticos minoritarios, la insatisfacción económica, los sentimientos de identidad, de soberanía nacional, de falta de información, la supuesta orientación liberal del tratado, la insuficiencia de Europa social, la complejidad de la constitución europea etc.. Ello no obstante la mayoría de la ciudadanía no se mostraba contraria al proceso de integración.

En estas condiciones no es sencillo alcanzar una fórmula para avanzar en la construcción europea, pues en definitiva se ha detectado una *falta de sintonía entre ciudadanos y élites europeas*, de la cual es difícil salir en las actuales coordenadas jurídico-comunitarias, a falta de un espacio político europeo. La percepción que los ciudadanos europeos tienen de Europa no es la adecuada. Los electores no utilizan las elecciones europeas, como indica Piris<sup>16</sup>, para responder a las cuestiones europeas. El Parlamento Europeo no responde así a su función esencial.

Como quiera que sea la salida de la situación de bloqueo a la que se había llegado se ha realizado, como ha señalado la doctrina, articulando diversas eliminaciones para alcanzar el consenso. En primer lugar, desde el punto de vista de la *estructura formal del Tratado* se sigue en la lógica previa si bien modificada. Se sustituye la lógica y la forma constitucional por dos tratados (de la Unión y de funcionamiento de la Unión). Con ello se pierde el simbolismo constitucional, y se vuelve a la lógica de unos Tratados fundamentalmente comprensibles por los expertos, y alejados de sus principales destinatarios, los ciudadanos. Es un “tratado clásico” que no deroga y sustituye sino que enmienda los tratados vigentes, como había sucedido con todos los tratados anteriores fundamentalmente desde el Acta Unica Europea. Se vuelve a los Tratados y al método intergubernamental como precio para rescatar el conjunto de la sustancia constitucional, jurídico-institucional y material.

Se articula la Unión Europea con una personalidad jurídica única y, en teoría, no tienen visibilidad formal los pilares de la Unión, aunque el reforzamiento del modelo intergubernamental es un rasgo notable; es decir, la desaparición de los pilares no es, en todo caso, nítida.

De otro lado desaparecen los elementos simbólicamente constitucionales (denominación, símbolos, lenguaje –nomenclatura de las leyes; nombre del Ministro de Asuntos exteriores–), introduciendo nuevos elementos de flexibilidad (carta de derechos fundamentales; posición de UK en relación con el Espacio de Libertad, seguridad y justicia etc.). Además, también es muy relevante la desaparición de la doble legitimidad de la Unión (en los Estados y en los ciudadanos) que aparecía en el art. 1 de la Constitución europea, o del principio de primacía.

Se trata de elementos simbólicos pero que pueden tener relevancia en la interpretación y, por tanto, aplicación de las disposiciones. En su mayor parte no van a impedir que se avance en la senda constitucional, pero sí que pueden ser utilizadas por los Estados para impulsar dicha interpretación, al menos políticamente. Por lo demás se trata de una reforma que tiene un nivel de tecnicismos jurídicos propios de los técnicos, lo que evidencia que, al menos en el caso de Irlanda, el haberlo sometido a referéndum era muy arriesgado.

---

<sup>16</sup> PIRIS, J.C., *El Tratado constitucional para Europa: un análisis jurídico*, prólogo de Alberto Navarro, Cátedra Internacional OMC/Integración regional, Marcial Pons, 2006, p. 4.

De todos modos lo cierto es que en la mayor parte de las disposiciones de la Constitución europea el rescate constitucional es pleno, lo que permite seguir con los avances que se habían conseguido. Así, por ejemplo, se respetan las disposiciones en materia de acción exterior (a excepción del Ministro de Asuntos exteriores), de la reforma institucional, o las relativas a la democracia, el espacio de libertad, seguridad y justicia, el procedimiento de adopción de decisiones etc.

Estas disposiciones introducen cuestiones difíciles de resolver, que sólo la práctica irá despejando, como también ocurría en el tratado constitucional. Habrá que ver en qué queda la composición de la Comisión Europea dentro de pocos años, si es sostenible el modelo o si se cambia finalmente ante lo difícil que sería ver una comisión sin representantes de los Estados grandes o medianos, como podría resultar de aplicarse el Tratado, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar el número de comisarios (2/3 del número de Estados), lo que podría producirse en apoyo de un nuevo referéndum en Irlanda, como ya hemos señalado. Habrá que ver también si el nuevo sistema de elección del Presidente de la Comisión, elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo es relevante políticamente en el sistema institucional. No cabe duda de que el Parlamento Europeo, mediante la generalización del procedimiento legislativo ordinario, ha salido reforzado, pero habrá que ver cómo en la práctica funciona la participación de los parlamentos nacionales, si como una mejora o un obstáculo innecesario. Habrá que ver, en definitiva si la alteración del equilibrio institucional clásico que produce el tratado de Lisboa modifica sustancialmente y en qué sentido la lógica de la integración.

Finalmente habrá que valorar en qué medida el no irlandés puede contribuir a modificar la lógica de la integración. Todo parece indicar, en el momento de acabar estas líneas que se superarán los posibles obstáculos que podrían poner o haber puesto los países más contrarios a la Constitución europea. De ser así habrán demostrado la importancia del principio de la buena fe en el cumplimiento del *pacta sunt servanda* así como que, en el fondo, hay menos divergencias sobre Europa de las que han aparecido en los últimos años de debate constitucional. Todas las declaraciones iniciales que se han realizado y, en particular las del Presidente de Francia, Sarkozy, o del Presidente de la Comisión, Barroso, parecen ir en la línea tranquilizadora. Si bien no es previsible un frenazo al tratado de Lisboa por cuestiones jurídicas o por el no irlandés, tampoco cabría soslayarlo, alterando la regla de la unanimidad para las reformas constitucionales. Pude suceder cualquier cosa en el momento de escribir estas líneas. En todo caso, habrá que abrir una nueva etapa en la construcción europea para superar los desafíos jurídico-institucionales y centrarse en abordar los desafíos de la Unión Europea en la globalización. La legitimidad de la Unión Europea se ha basado desde su fundación en ser un modelo de paz y de prosperidad. Una Organización que evitaba las guerras intra-europeas al mismo tiempo que permitía una exitosa recuperación económica europea. Los cambios en

Europa y la última ampliación han traído nuevas claves en materia de seguridad, como las relaciones con Rusia, en las que algunos de los nuevos Estados tienen percepciones muy diferentes a los antiguos; del mismo modo la convergencia económica se está planteando con más lentitud. Por ello, la Unión Europea tiene que seguir siendo un proyecto de futuro que permita que los Estados y los pueblos de Europa la vean como una entidad necesaria que se legitime por los resultados y, en particular, por ser el instrumento necesario para afrontar los retos europeos en la globalización. Esto no obsta al modelo europeo de valores y derechos que, a pesar de la posición específica de Polonia y Reino Unido, se ve notablemente reforzado por el Tratado de Lisboa.

En este momento, los escenarios de la Unión Europea pueden ser variados. Permanencia del Tratado de Niza o superación de la crisis actual mediante la entrada en vigor del Tratado de Lisboa son las más previsibles. Pero hay otras posibilidades, entre las que cabría destacar la articulación de elementos de mayor flexibilidad de la Unión a la hora de abordar los retos de la globalización. Un obstáculo existente es el de los límites de la Unión Europea, pues los escenarios cambian en función de los actores en presencia. Europa no es sólo una construcción técnico-jurídica, económica y política sino también un espacio geográfico sobre cuya definición no hay un consenso. La definición de los límites de Europa es una cuestión política de la mayor relevancia, cuya gestión debe hacerse desde la perspectiva de que no contribuya a un mayor debilitamiento de la Unión o a difuminar sus rasgos propios. La UE debe ser vista como un factor de estabilidad, democracia y bienestar tanto por los futuros países miembros como por los países vecinos. Pero, en cualquier caso, no cabe desechar una definición de Unión Europea en círculos concéntricos, con varias velocidades, en un formato que se ha evitado hasta el momento.