

# EL TRATADO DE LISBOA

## ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

**Carlos R. Fernández Liesa**

**Castor M. Díaz Barrado**

*(Directores)*

**M. Amparo Alcoceba Gallego**

**Ana Manero Salvador**

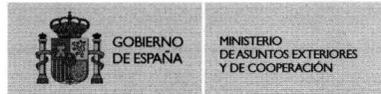
*(Coordinadores)*



INSTITUTO UNIVERSITARIO  
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS  
FRANCISCO DE VITORIA

*Dykinson, S.L.*

Esta obra es fruto de las jornadas celebradas los días 26 de octubre de 2007 y 18 de abril de 2008 en la Escuela Diplomática, financiadas por la Secretaría de Estado para la Unión Europea



Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Copyright by  
Los Autores  
Madrid, 2008

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91544 28 46 - (+34) 91544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9849-375-7  
Depósito Legal: M-57442-2008

*Preimpresión por:*  
*Besing Servicios Gráficos S.L.*  
e-mail: [besing@terra.es](mailto:besing@terra.es)

*Impresión por:*  
*Safekat, S. L.*  
Belmonte de Tajo, 55 - 3.º A - 28019 Madrid

# ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<b>AUTORES</b> .....	17
<b>PALABRAS PREVIAS</b> .....	21
<b>PRÓLOGO.</b> Los valores de Europa y el Tratado de Lisboa .....	25
<i>Por D. Gregorio Peces-Barba Martínez</i>	

## I

### **BALANCE GENERAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA TRAS EL NUEVO TRATADO**

EL TRATADO DE LISBOA: ENTRE EL RESCATE DE LA SUSTANCIA Y LA CONSAGRACIÓN DE LA DESCONFIANZA .....	33
<i>Por Dña. Paz Andrés Sáenz de Santa María</i>	
1. DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA AL TRATADO DE LISBOA. ....	33
<b>1.1. El plano jurídico-formal: la vuelta a los tratados</b> .....	33
<b>1.2. El plano procedimental: el momento estatal</b> .....	35
<b>1.3. El plano material: la conservación de la sustancia constitu- cional</b> .....	36
2. DESPUÉS DE LISBOA: UN HORIZONTE A LARGO PLAZO.....	40
RELEVANCIA DEL TRATADO DE LISBOA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA .....	41
<i>Por D. Carlos R. Fernández Liesa</i>	
1. ¿LA SALIDA A LA CRISIS CONSTITUCIONAL?.....	41
2. RELEVANCIA POLÍTICO-JURÍDICA DEL TRATADO DE LISBOA .....	47
3. EL TRATADO DE LISBOA Y LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	52

	<i>Pág.</i>
LA POTENCIACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE SUS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN .....	57
<i>Por D. Santiago Petschen Verdaguer</i>	
LA REORIENTACIÓN ESTATAL DE LA UNIÓN EUROPEA .....	65
<i>Por D. Carlos Moreira González</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	65
2. ANTICIPOS A CUENTA DEL MÉTODO SUPRANACIONAL.....	66
3. UN CAMBIO DISCRETO ENTRE BASTIDORES .....	67
4. CONCLUSIONES .....	72
EL TRATADO DE LISBOA Y LA PRESIDENCIA PORTUGUESA.....	73
<i>Por D. José Augusto Duarte</i>	

## II

### CIUDADANÍA, DERECHOS HUMANOS Y VALORES EN EL TRATADO DE LISBOA

EL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EL TRATADO DE LISBOA.....	81
<i>Por D. Castor M. Díaz Barrado</i>	
1. CONSIDERACIONES INICIALES .....	81
2. EL CARÁCTER EVOLUTIVO DEL ELSJ .....	82
3. EL ELSJ EN EL MARCO DEL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	83
4. LA COMPLEJIDAD NORMATIVA DEL ELSJ.....	85
5. EL ELSJ COMO UN ÁMBITO DE COMPETENCIA COMPARTIDA .....	86
6. ÁMBITOS MATERIALES DEL ELSJ.....	89
<b>6.1. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración .....</b>	<b>91</b>
<b>6.2. Cooperación judicial en materia civil.....</b>	<b>93</b>

	<i>Pág.</i>
6.3. Cooperación judicial en materia penal.....	94
6.4. Cooperación policial.....	95
7. CONSIDERACIONES FINALES.....	96
LOS CIUDADANOS Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....	97
<i>Por D. Francisco Oda Ángel</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	97
2. PERCEPCIÓN EUROPEA.....	99
3. IDENTIDADES COMPATIBLES .....	102
4. ESPAÑOLES Y EUROPEOS.....	107
EL VALOR JURÍDICO DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES: DE NIZA A LISBOA .....	113
<i>Por Dña. Ana Manero Salvador</i>	
1. REFLEXIÓN PRELIMINAR.....	113
2. EL VALOR JURÍDICO DE LA CARTA .....	115
2.1. La Carta de Derechos Fundamentales fuera del tratado y con valor jurídico discutible .....	115
2.2. La Carta de Derechos Fundamentales dentro del tratado y con valor jurídico vinculante .....	120
2.3. La Carta de Derechos Fundamentales fuera del tratado y con valor jurídico vinculante .....	122
3. REFLEXIÓN FINAL.....	129
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA .....	133
<i>Por D. Daniel Sarmiento</i>	
1. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU RAÍZ PRETORIANA: LA RELEVANCIA JUDICIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL DILEMA ENTRE LA PROTECCIÓN DEL INDIVIDUO Y LA MAXIMIZACIÓN DEL EFECTO ÚTIL DEL DERECHO DE LA UNIÓN.....	133

	<i>Pág.</i>
2. LOS PROTAGONISTAS DE LA TUTELA JUDICIAL DE LOS DFUE.....	136
<b>2.1. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.....</b>	<b>136</b>
<b>2.2. Los Tribunales nacionales como jueces comunitarios de Derecho común: especial mención a los Tribunales Constitucionales .....</b>	<b>141</b>
3. EL CONTENIDO DE LA CARTA .....	145
4. LA CARTA Y MÁS ALLÁ: LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LOS RETOS DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL INDIVIDUO.....	148
5. MÁS ALLÁ DE LA CIUDADANÍA .....	153
 CIUDADANÍA, DERECHOS HUMANOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	 157
<i>Por Dña. Meritxell Batet</i>	

### III

## SISTEMA INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA UE

EL TRATADO DE LISBOA Y LAS INSTITUCIONES (NO JURISDICCIONALES) DE LA UNIÓN.....	165
<i>Por D. Cesáreo Gutiérrez Espada y Dña. M. José Cervell Hortal</i>	
1. EL TRATADO DE LISBOA (2007), UNA TRABAJADA Y DIGNA SALIDA DEL IMPASSE.....	165
2. DE LAS INSTITUCIONES (NO JURISDICCIONALES) DE LA UNIÓN.....	168
<b>2.1. El Parlamento Europeo.....</b>	<b>168</b>
<b>2.2. El Consejo Europeo.....</b>	<b>171</b>
<b>2.3. El Consejo.....</b>	<b>174</b>
2.3.1. <i>En general.....</i>	174
2.3.2. <i>Sobre la regla de la mayoría cualificada .....</i>	175
<b>2.4. La Comisión.....</b>	<b>181</b>

	<i>Pág.</i>
3. Y DE DOS CUESTIONES MÁS QUE TIENEN QUE VER CON EL FUNCIONAMIENTO DE AQUÉLLAS.....	184
<b>3.1. Los Parlamentos nacionales</b> .....	184
<b>3.2. La “iniciativa popular”</b> .....	188
4. RECAPITULANDO .....	189
LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA EN LA REGULACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA.....	191
<i>Por D. Santiago Ripol Carulla</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	191
2. MODIFICACIONES EN LA ARQUITECTURA JUDICIAL .....	193
<b>2.1. Modificaciones relativas a la composición del TJUE y a la calidad de sus miembros</b> .....	193
2.1.1. <i>El mantenimiento del principio de un juez por cada Estado miembro</i> .....	193
2.1.2. <i>El número de abogados generales</i> .....	195
2.1.3. <i>El procedimiento de selección de los miembros del TJUE</i> .....	196
<b>2.2. Modificaciones que inciden sobre la organización del TJUE</b>	197
2.2.1. <i>Ratificación de las Salas como formación jurisdiccional básica</i> .....	197
2.2.2. <i>Los tribunales especializados</i> .....	199
3. MODIFICACIONES EN EL SISTEMA JURISDICCIONAL .....	200
<b>3.1. Modificaciones relativas a la competencia del TJUE</b> .....	201
3.1.1. <i>Atribución de competencia al Tribunal de Justicia respecto de las disposiciones sobre Libertad, Seguridad y Justicia y PESC</i> .....	201
3.1.2. <i>Atribución de competencia al Tribunal de Justicia sobre los litigios relativos a la patente comunitaria</i> .....	207
3.1.3. <i>Atribución de competencia al Tribunal de Justicia sobre la legalidad de la aplicación de la cláusula de suspensión a un Estado miembro</i> .....	208

	<i>Pág.</i>
<b>3.2. Modificaciones de la reglamentación de determinados recursos</b> .....	209
3.2.1. <i>Recursos directos</i> .....	209
3.2.2. <i>Cuestiones prejudiciales</i> .....	212
<b>3.3. Modificaciones para la adecuación de los artículos correspondientes del Título relativo al TJUE con otras modificaciones habidas en el Tratado</b> .....	215
4. CONSIDERACIONES FINALES .....	215
 EL TRATADO DE LISBOA Y EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	 217
<i>Por D. Elviro Aranda</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	217
2. LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN LA UE NO SE PUEDE QUEDAR EN UNA CLÁUSULA DE ESTILO: AVANCES Y RETROCESOS EN EL NUEVO TRATADO.....	218
3. EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN LA UE MEDIANTE LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES .....	221
4. ALGUNAS CUESTIONES IMPORTANTES A LA HORA DE PONER EN MARCHA EL PROCEDIMIENTO DE ALERTA RÁPIDA.....	223
<b>4.1. Objeto de la alerta rápida</b> .....	223
<b>4.2. Condiciones formales y plazo para la presentación de la propuesta legislativa</b> .....	223
<b>4.3. ¿Qué se ha de entender por Parlamento nacional?</b> .....	224
<b>4.4. Objeto del dictamen motivado</b> .....	224
<b>4.5. Efectos del dictamen de los estados</b> .....	225
5. LOS CAMBIOS QUE SE HAN INTRODUCIDO EN LOS PROTOCOLOS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y LA SUBSIDIARIEDAD .....	225
6. VALORACIÓN SOBRE LA UTILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y PROBLEMAS QUE PLANTEA.....	226

Pág.

#### IV

### PRESENCIA E INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO

LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN EL TRATADO DE LISBOA: INSTRUMENTOS PARA HACER DE LA UNIÓN UN ACTOR DE LA GLOBALIZACIÓN.....	231
<i>Por D. Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	
1. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN EL TRATADO DE LISBOA.....	231
2. EL MODELO CONSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: LA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD.....	233
3. MÁS COHERENCIA Y VISIBILIDAD: PERSONALIDAD JURÍDICA Y REGULACIÓN CONJUNTA.....	237
4. LA BÚSQUEDA DE LA EFICACIA A TRAVÉS DE UN MARCO INSTITUCIONAL COMÚN: EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.....	239
5. HACIA UN SERVICIO DIPLOMÁTICO COMÚN: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.....	241
6. LAS INNOVACIONES EN MATERIA DE DEFENSA: DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	244
7. LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS: LA AMPLIACIÓN DE LAS TAREAS PETERSBERG.....	245
8. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE CAPACIDADES: LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA.....	247
9. HACIA UNA DEFENSA PROPIA: LA ASISTENCIA MUTUA, LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE Y LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD.....	249
10. CONCLUSIONES: MÁS COHERENCIA, EFICACIA Y VISIBILIDAD PARA LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA.....	253

	<i>Pág.</i>
LA PCC DE LA UE Y LA OMC: SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO TRAS EL TRATADO DE LISBOA .....	255
<i>Por D. Romualdo Bermejo García y Dña. Eugenia López-Jacoiste Díaz</i>	
1. INTRODUCCIÓN: LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EL GATT: UNAS RELACIONES SIEMPRE COMPLEJAS Y TENSAS ..	255
2. LAS BASES JURÍDICAS DE LA PCC EN EL TRATADO DE LA CEE Y SU RELACIÓN CON LA UNIÓN ADUANERA .....	259
<b>2.1. El artículo 113 y otras disposiciones en torno a la PCC .....</b>	<b>260</b>
<b>2.2. La extensión jurisprudencial del concepto: del dictamen 1/75 al dictamen 1/94.....</b>	<b>261</b>
3. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA TRAS LAS SUCESIVAS REVISIONES DE LOS TRATADOS .....	265
<b>3.1. La PCC en el Tratado de Ámsterdam.....</b>	<b>265</b>
<b>3.2. La PCC en el Tratado de Niza: excepciones y soluciones particulares .....</b>	<b>266</b>
3.2.1. <i>La extensión de la competencia comunitaria en materia de política comercial.....</i>	<i>266</i>
3.2.2. <i>Excepciones y soluciones particulares .....</i>	<i>267</i>
3.2.3. <i>La adopción de decisiones en materia de política comercial común.....</i>	<i>268</i>
4. LA PCC EN EL ABORTADO TRATADO CONSTITUCIONAL .....	269
<b>4.1. La extensión del contenido de la PCC.....</b>	<b>270</b>
4.1.1. <i>Las cuestiones incluidas en la política comercial común ...</i>	<i>270</i>
4.1.2. <i>Las cuestiones excluidas del ámbito de la PCC.....</i>	<i>271</i>
<b>4.2. La adopción de decisiones en materia de política comercial común.....</b>	<b>271</b>
5. LA PCC EN EL TRATADO DE LISBOA.....	274
6. LA PCC Y EL GATT/OMC .....	275
<b>6.1. La aplicación de las reglas del GATT/OMC en la Unión Europea .....</b>	<b>275</b>

	<i>Pág.</i>
6.2. <b>La cuestión del efecto directo de los Acuerdos de la OMC: la sentencia Van Parys</b> .....	278
6.3. <b>La UE y la solución de diferencias comerciales</b> .....	284
7. <b>LA UE EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA OMC</b>	285
7.1. <b>La Declaración de Doha</b> .....	286
7.2. <b>El fracaso de Cancún</b> .....	289
7.3. <b>El relanzamiento de la Ronda del desarrollo: el Acuerdo de julio de 2004</b> .....	293
7.4. <b>La Conferencia de Hong-Kong: las esperanzas se desvanecen</b> .....	298
8. <b>¿QUID DE LA PCC TRAS EL ABORTADO TRATADO CONSTITUCIONAL Y LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE HONG-KONG?</b> .....	302
9. <b>EL “IMPASSE” ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES Y POSIBLES RAYOS DE LUZ EN EL HORIZONTE</b> .....	304
10. <b>CONCLUSIÓN</b> .....	306

## V LÍMITES DE EUROPA. EUROPA A VARIAS VELOCIDADES

<b>LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN EL TRATADO DE LISBOA O LA AMPLICACIÓN DE LA EUROPA A LA CARTA: SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA</b> .....	311
<i>Por Dña. María Amparo Alcoceba Gallego</i>	
1. <b>INTRODUCCIÓN</b> .....	311
2. <b>LAS APORTACIONES DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE COOPERACIONES REFORZADAS</b> .....	312
3. <b>LAS NOVEDADES EN INTEGRACIÓN DIFERENCIADA INTRODUCIDAS MEDIANTE PROTOCOLO</b> .....	315
4. <b>LA ENTRADA EN VIGOR DIFERENCIADA DEL TRATADO</b> .....	317

	<i>Pág.</i>
5. EL DERECHO DE RETIRADA: CONSECUENCIAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO VIGENTE.....	318
6. CONSIDERACIONES FINALES .....	319
LA VISIÓN DE REINO UNIDO DE LA EUROPA A VARIAS VELOCIDADES Y DE LOS LÍMITES DE EUROPA.....	321
<i>Por Mr. Charles Hay</i>	
<b>VI</b>	
<b>EL FUTURO DE EUROPA TRAS EL REFERÉNDUM DE IRLANDA</b>	
TRAS EL “NO” IRLANDÉS, ¿QUÉ HACER? .....	327
<i>Por D. Enrique Barón</i>	
ALGUNOS COMENTARIOS EN TORNO AL BOFETÓN IRLANDÉS AL TRATADO DE LISBOA.....	333
<i>Por D. Romualdo Bermejo</i>	
LAS SUICIDAS CLÁUSULAS FINALES DE LOS TRATADOS EUROPEOS.....	341
<i>Por D. Antonio Remiro Brotons</i>	
1. HACER EUROPA.....	341
2. HACER MÁS EUROPA: LA FRUSTRADA CONSTITUCIÓN .....	344
3. NO HACER MÁS EUROPA: EL TRATADO DE LISBOA .....	348
4. HACER VARIAS EUROPAS .....	355
EL REFERÉNDUM IRLANDÉS: TENDÓN DE AQUILES ESTATALISTA .....	357
<i>Por D. Santiago Petschen Verdaguer</i>	

# LA REORIENTACIÓN ESTATAL DE LA UNIÓN EUROPEA

D. CARLOS J. MOREIRO GONZÁLEZ

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

## 1. INTRODUCCIÓN

Fue Thomas Carlyle quién, al referirse a las consecuencias de la Revolución Francesa de 1789, dijo que la segunda edición de la Enciclopedia fue encuadernada con la piel de quienes se rieron de la primera...

El Tratado Constitucional europeo (Roma, Octubre de 2004), auténtica epidermis del Tratado de Reforma (Lisboa, Diciembre de 2007), fue objeto de las chanzas euroescépticas y víctima colateral de los ajustes de cuentas internos de dos viejas democracias europeas: Francia y los Países Bajos. Al tran-tran de su agonía parecían reconfortarse otros (pocos) gobiernos y ciudadanos europeos que no mostraron ningún entusiasmo por su ratificación.

El Tratado Constitucional Europeo dio, sin embargo, respuestas acertadas a la encrucijada existencial de la UE en un mundo globalizado, y casi logró cuadrar el círculo de los retos más inmediatos: la ampliación de sus Estados miembros y la profundización de sus políticas.

Si no fuera por lo serio del asunto, cualquier político y jurista medianamente cabal, debería sonrojarse por el hecho de que, apenas dos años y medio después de la firma en Roma del Tratado Constitucional Europeo una decisión unánime del Consejo Europeo (Bruselas, Junio de 2007) reiterara la conveniencia de reformar los objetivos, los medios de acción y los procedimientos de decisión de la UE. Las Conclusiones del Consejo Europeo repiten, negro sobre blanco, las mismas previsiones que en el año 2004, mediante ciertos retoques de estilo, alteraciones de la sistemática, y, he aquí lo fundamental, cargan las plumas de los escribas con tinta intergubernamental.

El “Tratado de Reforma”, o “Tratado de Lisboa”<sup>1</sup>, parece a primera vista un Tratado simplificado que es muy complicado (lo dijo Juncker), y, sin embargo,

---

<sup>1</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DO n° C 306 de 17 de diciembre de 2007, p. 1.

es un texto coherente en lo que concierne a la adecuación de los medios para la consecución de los objetivos de la UE. Otra cosa es que se esté de acuerdo sobre cuáles y cuantos, de unos y otros, necesita la UE del siglo XXI.

También puede resultar controvertido calibrar el alcance de la futura “dimensión política supranacional” dentro del Tratado. No obstante, a fecha de hoy, “lo político” –democracia, transparencia y Derechos Fundamentales– cala más que nunca el proceso de integración europeo. En este sentido, cabe subrayar aquí que el Tratado de Reforma apuntala, con los mismos materiales acarreados desde el Tratado Constitucional, los muros maestros de la nueva casa común que estrenaremos en 2009.

## 2. ANTICIPOS A CUENTA DEL MÉTODO SUPRANACIONAL

Los tres aspectos esenciales de las competencias de la UE, es decir, sus bases o fundamentos, su tipología, y, la forma de ejercerlas, fueron objeto de relevantes previsiones del Tratado Constitucional.

Como premisa fundamental quedó asentado que la UE no goza, ni gozará nunca en cuanto que Organización Internacional, de la denominada “competencia de las competencias”. Su sistema de competencias se fundamenta en las atribuciones que realizan los Estados, principio y fin de su existencia (Artículo I-11). La relativización de la soberanía estatal no significa que se altere la base Kratológica que sostiene a la UE: la independencia soberana de sus miembros vehiculada mediante el principio de libre consentimiento. La UE no dispone de poderes, ejerce competencias funcionales.

La tipología de las competencias fue objeto de una necesaria catalogación que facilitaba su comprensión, si bien persistía su complejidad. Así, se identificaban, por un lado, tres tipos de competencias atribuidas explícitamente a la UE: exclusivas, compartidas y acciones de apoyo (Artículo I-12). Y, por otro lado, se reformaba, mediante la denominada “cláusula de flexibilidad”, la posibilidad de que la UE ejerza de forma excepcional competencias que no le han sido atribuidas expresamente para la consecución de objetivos comunitarios (Artículo I-18).

Por otro lado, la Política Exterior y de Seguridad Común fue objeto de una regulación «ad hoc», más ambiciosa en cuanto a sus objetivos y más racional al reagrupar bajo un único Título, «Acción Exterior de la Unión», el conjunto de disposiciones que regulaban su funcionamiento dispersamente (Artículo I-16 y Título V de la Parte III, especialmente su Capítulo II).

Bien es cierto que se reconocieron nuevas bases competenciales en ámbitos diversos –energía (Artículo III-256), turismo (Artículo III-281), protección civil (Artículo III-284), y cooperación administrativa (Artículo III-285)– necesarias para la realización de sinergias eficientes con las propias capacidades de acción de los Estados miembros en dichos ámbitos.

Otras novedades puntuales de cierto calado fueron, respectivamente, la previsión del Título IV, «Solidaridad» de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (Parte II del Tratado Constitucional) –que, aunque «constitucionalizaba» el fortalecimiento de la dimensión social europea no imponía un modelo social común a los Estados miembros–; la inclusión de la cláusula de solidaridad, limitada a los casos de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano, sufridos en el territorio de los países de la UE (Artículo I-43 y Capítulo VIII de la Parte III); y la «comunitarización» del “Tercer Pilar” y de todo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ampliándose el número de decisiones por mayoría cualificada del Consejo, con consecuencias muy positivas como la desaparición del “opting in” del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, o un enfoque común de las respuestas al fenómeno de la inmigración (Capítulo IV del Título III de la Parte III del Tratado Constitucional).

Finalmente, en el ejercicio de las competencias quedan refrendados los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (Párrafos tercero y cuarto, respectivamente, del artículo I-11), ambos desarrollados en el Protocolo número dos anejo al Tratado.

No obstante, se hicieron patentes algunos flecos que deslucían este relevante tapiz competencial: el gobierno económico de la UE pudo haberse mejorado institucionalizando el Eurogrupo y atribuyéndole competencias en el ámbito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la proyección internacional de la moneda única se quedó sin el deseado “Mr. Euro”.

Tampoco se establecieron bases para interrelacionar la política energética y medioambiental, o para responder con medios y reglas comunes al cambio climático.

En resumidas cuentas, el ejercicio de las competencias según el Tratado Constitucional Europeo daba como resultado un juego de suma cero que preservaba, sino fortalecía, el «status quo» nacional en detrimento del avance del método supranacional<sup>2</sup>.

### 3. UN CAMBIO DISCRETO ENTRE BASTIDORES

Sorprende ver lo que ha dado de sí el largo periodo de reflexión –más de dos años– que se han tomado los Jefes de Estado y del Gobierno de los Estados Miembros para otorgar un mandato a la CIG 2007. Haciendo gala de una rigurosa actitud “proustiana”, algunos incluso aprovecharon el tiempo perdido en el limbo constitucional para recobrar la palabra dada y poner en solfa un Tratado que habían firmado de su puño y letra; un aviso para navegantes que se hizo realidad en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en junio de 2007.

---

<sup>2</sup> Me he referido a esta cuestión en, MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: “Interés nacional y soberanía de los Estados en el Tratado Constitucional Europeo”, *Studia Iuridica*, 84, 14, 2005, Universidad de Coimbra, p. 561, ss.

El sistema de competencias de la UE no quedó a resguardo de estos vientos nacionalistas para consumo interno, y las conocidas peripecias negociadoras del citado Consejo que se prolongaron hasta la madrugada del 23 de junio tocaron, más que de soslayo, las previsiones del Tratado Constitucional.

Siguiendo el esquema anterior, analizaré los tres aspectos esenciales que articulan dicho sistema.

*La UE, que tendrá una personalidad jurídica única (nuevo Artículo 32 del TUE), sólo podrá actuar, como regla general, de conformidad con las competencias que, de forma expresa, le han atribuido sus Estados miembros en los Tratados (Párrafo segundo del nuevo Artículo 5 del TUE).* Esta previsión supone un revés sin precedentes y, de facto, su futura derogación, para el vigente régimen de reconocimiento “implícito” de competencias a la UE a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

La previsión en cuestión viene reforzada por otra incluida como último inciso del Párrafo primero del Artículo 1 del TUE según la cuál, se determina que son los Estados quienes atribuyen competencias a la UE “para alcanzar sus objetivos comunes”. Asimismo, dentro de los Principios Fundamentales sobre las competencias de la UE se subraya que ésta actuará “exclusivamente” dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados Miembros...

Una vez delimitado de forma restrictiva el principio de atribución de competencias, la novedad más relevante llega por la vía indirecta de la sustitución del actual artículo 48 del TUE por un nuevo artículo 33, relativo a la revisión de los Tratados, que establecerá por primera vez en la historia de la integración un sistema de competencias de ida y vuelta, desacralizando la noción de la irreversibilidad de la atribución a la Unión.

En este sentido, el Párrafo segundo de dicho artículo que regula el procedimiento ordinario establece que, los proyectos de revisión, “podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados”.

También zozobra con ello el vigente principio del gradualismo –de matriz funcionalista– por lo que, aparcando la doctrina del paso a paso de Schumann y Monnet, pasaremos a algo parecido a una «yenka intergubernamental» –un paso adelante otro hacia atrás– de la que albergo serias reservas en cuanto a su oportunidad y conveniencia, sobre todo en lo concerniente a la agilidad institucional de la UE para seguir el ritmo en cuestión.

*En cuanto a la tipología de las competencias,* el Tratado de Reforma casi respeta el guión del Tratado Constitucional –exclusivas, compartidas y acciones de apoyo– pero, también aquí, se echa otro candado a la vis expansiva supranacional al fijarse como nueva previsión que, “los Estados miembros volverán a ejercer su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”, (último inciso del Párrafo segundo del Artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE).

Esta doble garantía del sistema de competencias de ida y vuelta –la revisión ordinaria de los Tratados, por un lado, y la transustancialización de una institu-

ción de Derecho Civil, la usucapión, en un procedimiento de «revisión unilateral» de los Tratados, por otro lado— cierra cualquier posibilidad de liderazgo político de las Instituciones Comunitarias.

Parece obvio a todas luces que los Estados miembros han ejercido el papel de «señores de los Tratados» bruñéndoles con otras previsiones no menos lacerantes para la acción supranacional. Léanse, a tal efecto, la Declaración, aneja al Acta Final de la CIG 2007, sobre la delimitación de competencias, y el Protocolo sobre el ejercicio de las competencias compartidas, anejo al TUE y al TFUE. Aquélla establece «inter alia» que, “las competencias que los Tratados no hayan atribuido a la Unión seguirán siendo de los Estados miembros”; y éste, que, “cuando la Unión haya realizado una acción en un área determinada, el ámbito de dicho ejercicio de competencia sólo incluirá los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el área”.

Se avecina un periodo de saldos supranacionales pero, ¿qué quedará para entonces bajo la responsabilidad institucional de la Unión? Ítem más, se añade a la “cláusula de flexibilidad” (Artículo 308 del TFUE) un Párrafo cuarto que la impide servir de base para alcanzar objetivos de la PESC, y su alcance queda también delimitado por dos Declaraciones de la CIG 2007 que advierten acerca de la imposibilidad de utilizarla para ampliar el ámbito de las competencias de la Unión, ni definir sus funciones y actividades, y que en ningún caso podrá ser empleada para modificar los Tratados.

Empero, aquí debemos distinguir *otro bloque de cuestiones relevantes*:

- a) Junto con las referidas ampliaciones de las bases de actuación operadas en el Tratado Constitucional se prevén sustanciales modificaciones del régimen vigente que merman el impacto de las decisiones de cuño estatal del Tratado de Reforma: la asistencia diplomática y consular (art. 20 CE), actualmente articulada mediante decisiones intergubernamentales, se aplicará mediante Directivas (Párrafo segundo del Artículo 20 TFUE); se iniciará una “política espacial europea” de bajo perfil jurídico (Artículo 172 bis del TFUE); se adoptarán acciones con repercusión internacional para luchar contra el cambio climático (Cuarto guión del Párrafo primero del Artículo 174 del TFUE); se fomentará la interconexión de las redes energéticas (Letra d) del Artículo 176 A del TFUE); etc.
- b) Sin embargo, se produce, de facto, una subordinación a la PESC, cuyos principios y objetivos se incluyen en el Capítulo 1, Artículo 10 A del Título V del TUE, del resto de los ámbitos de acción exterior de la UE —algunos transcendentales como la Política Comercial Común, o muy significativos, como la Ayuda Humanitaria— que quedan regulados por el TFUE. El Párrafo primero del Artículo 11 del TUE es determinante a éstos efectos al establecer, «inter alia», “que la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior...”.

Cabe reseñar, en este sentido, que dado que el sistema de decisión de la PESC seguirá un procedimiento «sui generis» conforme a las propias previsiones del Tratado Constitucional, casi carente de control supranacional, existe un riesgo de contaminación o interferencia intergubernamental que, utilizando esta vía, menoscabe la acción exterior supranacional de la UE.

- c) La supresión de la defensa de la libre competencia como objetivo de la Unión para el funcionamiento del Mercado Interior (actual Párrafo Tercero del Artículo 3 del TUE), y su futura regulación mediante un Protocolo «ad hoc» anexo al TUE y al TFUE.

Este hecho adquiere mayores dimensiones a la luz del nuevo Protocolo sobre los Servicios de Interés Económico General, también anexo a estos dos Tratados ya que, obviamente, toda la política de competencia estará condicionada por el respeto a sus previsiones y al reconocimiento, en la Carta de Derechos Fundamentales, del derecho de acceso a dichos servicios.

Asimismo, la nueva regulación de la defensa de la competencia exigirá su tratamiento, en pie de igualdad, con dos ámbitos sensibles de la acción de la UE como el empleo y la política social. ¿Es imaginable una imposición de la acción supranacional sobre los intereses y preferencias de los Estados europeos en cuestiones de un profundo calado social y político a nivel interno?

Como colofón, es menester mencionar la nueva redacción del artículo sobre las relaciones entre la Unión y los Estados miembros (Artículo 4 del TUE) que, en sus dos primeros párrafos, ratifica la reorientación estatalista del proyecto de integración europeo, siendo especialmente relevante la inclusión de un nuevo inciso en el Párrafo segundo que consagra el respeto de las funciones esenciales del Estado, (integridad territorial, orden público y seguridad nacional), apostillando que, “en particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

Aunque se trate de una noción jurídica indeterminada<sup>3</sup>, la seguridad nacional juega aquí un papel de reserva de soberanía de los Estados con un significado concreto que se deduce al compararlo con la nueva previsión del Artículo 66 bis del TUE– (Capítulo 1 del Título IV, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), que faculta a los Estados miembros para “organizar entre ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación... (entre) sus administraciones responsables de la salvaguardia de la seguridad nacional”.

El Reino Unido, como no, se ocupó durante la CIG 2007 de que se incluyera dicha previsión para impedir cualquier participación de la Comisión Europea en los trabajos conjuntos, o en el intercambio de información sensible, entre los servicios de inteligencia de los Estados Miembros. Posición tanto más llamativa porque, en el seno de la PESC, el Alto Representante de la UE sí puede desempeñar puntualmente estas labores de coordinación o tener acceso a ese tipo de información.

---

<sup>3</sup> Vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, Madrid, 2007, en p. 64.

Finalmente abordaré *el ejercicio de las competencias de la UE*, cuestión que el Mandato a la CIG del Consejo Europeo de Bruselas (Junio de 2007) reproduce en distintas dimensiones que perfilan el futuro «status quo» del sistema de competencias como en un juego de espejos. Desgranaré sus aspectos más esenciales, a saber, la nueva redacción de los Protocolos sobre la función de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (anejos al TUE y al TFUE); las previsiones sobre el desencadenamiento de cooperaciones reforzadas; el fortalecimiento del sistema de frenado para la adopción de ciertas decisiones sometiénolas al Consejo Europeo; y, la ampliación de las decisiones por mayoría cualificada.

- a) La nueva redacción de los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: en este aspecto se presentan dos novedades, la ampliación de 6 a 8 semanas para que los Parlamentos nacionales examinen los proyectos de actos legislativos y formulen su dictamen motivado, circunstancia que beneficia a los países de estructura descentralizada, como España, que dispondrán, en su caso, de más tiempo para recabar la opinión de los Parlamentos regionales o autonómicos; y, por otro lado, la posibilidad, bajo ciertos requisitos, de que, tras el reexamen de un proyecto de acto legislativo que ha sido objetado por la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, dicha propuesta sea desestimada.
- b) También en lo referente a las cooperaciones reforzadas pueden apuntarse dos novedades: la fijación del umbral mínimo de Estados miembros requerido para su desencadenamiento en 9 (Párrafo segundo del Artículo 10 del nuevo Título VII del TUE), que se aplicará igualmente tras las nuevas ampliaciones –la más inmediata Croacia, UE-28, quizás en 2010. Y, la previsión expresa de cooperaciones reforzadas en determinados ámbitos de la cooperación judicial y policial en materia penal, que no sean actos de desarrollo del acervo de Schengen. Es decir, se adoptarían medidas con este mecanismo en lo concerniente al principio de reconocimiento mutuo de sentencias (Párrafo tercero del Artículo 69 A del TFUE), las normas mínimas sobre definición de las infracciones y sanciones penales, que sean de especial gravedad (Párrafo tercero del Artículo 69F del TFUE), la Fiscalía Europea para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses de la Unión (Párrafo tercero del Artículo 69I del TFUE) y la cooperación policial (Artículo 69J del TFUE).
- c) Precisamente dichos ámbitos podrían ser objeto de que se activara el denominado “freno de emergencia”, cuando un Estado miembro considere que un proyecto de Directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal y remita el asunto al Consejo Europeo. Previa deliberación, y en caso de que no se alcance consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de 4 meses devolverá el proyecto al “procedimiento ordinario”, donde, si persiste el desacuerdo, sería po-

sible entonces desencadenar una cooperación reforzada si lo solicitan al menos 9 Estados miembros.

Mediante esta fórmula se evita la obstrucción de la adopción de una decisión y se respeta la situación específica que invoque el Estado miembro de que se trate.

- d) La ampliación de la votación por mayoría cualificada a 50 nuevos ámbitos de competencias de la UE, que reforzara la legitimidad y la eficacia de la adopción de decisiones europeas, ha sido percibida no obstante por algunos Estados miembros como una “derogación” de los estrictos límites fijados al alcance del principio de atribución. Sintomático en el caso de Holanda, país fundador de las CCEE, cuya resistencia a este importante avance se basó en la percepción de que ello supone «de facto» una transferencia de competencias a la UE que no se realiza mediante bases jurídicas «ad hoc». Durante la CIG 2007, este país también solicitó –sin éxito– la supresión de las denominadas «pasarelas» que permiten, en determinados casos, si media una decisión unánime del Consejo, cambiar la regla de adopción de decisiones a la mayoría cualificada sin necesidad de modificar los Tratados por el procedimiento ordinario.

Ahora se entienden todas las cautelas y previsiones para recuperar el ejercicio de competencias por los Estados miembros en el caso de que las Instituciones de la Unión hayan derogado un acto o no ejerzan competencias decisorias en un ámbito concreto...

#### 4. CONCLUSIONES

Se ha acusado a los Jefes de Estado y de Gobierno que dieron el Mandato a la CIG 2007 de debilitar la dimensión política del proyecto de integración, a la par que amenazaban la solidaridad entre sus Estados miembros. Apurando los términos, casi también de cometer un fraude a las expectativas de sus ciudadanos –Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente JO LEINEN, y Resolución del Pleno del PE de 11.7.2007.

En todo ello hay algo de cierto, pero la austeridad europeísta que rezuman los miembros con los que se ha trenzado el Tratado de Reforma es la mejor virtud para afrontar, unidos, los nuevos retos de este siglo que nos alcanza.

Finalmente, redactadas las Conclusiones del difícil Consejo Europeo de junio de 2007, se escucharon las eternas cantinelas sobre los éxitos, más propios que ajenos, que contribuyeron al acuerdo, y al equilibrio entre el interés nacional y el interés general de la Unión. Ya se sabe, lo dejó escrito A. de Saint-Exupéry en una de sus obras más célebres, “cuando se quiere ser ingenioso ocurre siempre que se miente un poco”.