

ESTUDIOS

El Tratado de Lisboa en el proceso de construcción europea

ÁNGELA MATÍA SACRISTÁN *

SUMARIO: I. La salida de la crisis constitucional: el Tratado de Lisboa frente al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.–II. El Tratado de Lisboa: novedades principales: 1. Reformas generales. 2. Reformas institucionales. 3. Reformas en el ámbito competencial y el sistema decisorio. 4. Reformas en el ámbito de los derechos humanos. 5. Reformas en materia económica y monetaria. 6. Reformas en materia de acción exterior. 7. Reformas en el espacio de libertad, seguridad y justicia.–III. Hacia una nueva etapa en la integración europea.

I. LA SALIDA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL: EL TRATADO DE LISBOA FRENTE AL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El Tratado de Lisboa, firmado por los dirigentes de los veintisiete Estados miembros el pasado día 13 de diciembre en la capital portuguesa, ha permitido a la Unión Europea salir del atolladero en el que se encontraba desde que el texto constitucional fuese rechazado durante el proceso de ratificación, en las consultas populares celebradas en Francia y Holanda.

Como consecuencia de ello, el proceso iniciado con la Presidencia de turno alemana y continuado por la portuguesa, se ha caracterizado por el retorno al sistema tradicional de reforma de los tratados. Atrás queda el innovador sistema de la Convención como medio integrador de los ciudadanos en el proceso de construcción europea, y la idea de dar un salto cualitativo mediante la elaboración de un texto de carácter constitucional capaz de refundir el derecho originario de la Unión.

* Administradora Civil del Estado. Doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (PTE: trabajo de investigación). Consejera Técnica de la Subdirección General de Política Legislativa. Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia

Para la aprobación del nuevo tratado se retoma el sistema clásico de Conferencia Intergubernamental, y se vuelve a la idea del tratado de reforma tradicional, sin intención de refundir ni derogar los actualmente vigentes. A ello se añade además el intento que harán la mayor parte de países por eludir la ratificación vía referéndum, sustituyéndola por la menos arriesgada ratificación parlamentaria.

Por el camino quedan, por tanto, la dimensión constitucional del texto y el carácter democrático del proceso, y se consigue eliminar todo símbolo o señal que denote una auténtica integración, una cesión de soberanía nacional que permita pensar en la Unión Europea como en un «superestado». De este modo, se pierden las referencias a la moneda, al himno y a la bandera; la utilización de nombres tan sonoros como el de Ministro de Asuntos Exteriores o el de ley y ley marco europea; y la plasmación en el articulado de la doble legitimidad de la Unión o del principio de primacía del Derecho comunitario. No obstante su desaparición nada cambia, simplemente quita visibilidad a elementos tan consagrados como el euro, la bandera, o el propio principio de primacía del Derecho comunitario.

Por último, el texto pierde sencillez, si es que puede considerarse de algún modo sencillo un Tratado constitucional que constaba de nada menos que 448 artículos, 36 protocolos, 2 anexos y 50 declaraciones. Sin embargo aquél era al menos un texto único en el que se refundían los tratados vigentes. El nuevo texto es, por el contrario, un tratado más de reforma de los anteriores, a los que cambia de denominación como consecuencia de la eliminación de la distinción tradicional entre Comunidad Europea y Unión Europea, dada la sucesión de la primera por la segunda. De este modo, el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea señala que la Unión se fundamenta en el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Pero más allá de estas cuestiones, el Tratado de Lisboa traslada fielmente el contenido del Tratado constitucional, con algunas matizaciones y novedades que deben considerarse mínimas en relación con el significado global de la reforma. Quizá lo más relevante sean las líneas rojas impuestas por algunos Estados, que han conducido a la ruptura de la unidad en cuestiones tan relevantes como la asunción de la Carta de los Derechos Fundamentales, o al retraso de reformas tan urgentes como las que afectan al sistema de voto por doble mayoría o a la composición de la Comisión en una Unión Europea integrada por veintisiete Estados.

En definitiva el Tratado de Lisboa, en caso de ser finalmente ratificado por todos los Estados miembros, permitirá a Europa salir de la grave crisis en la que se encontraba desde el fracaso del Tratado constitucional. Es un texto que además conserva en esencia las reformas del primero y en el que, como veremos, se han abordado cuestiones muy necesarias y de una enorme importancia para el avance de la Unión. Sin embargo, al mismo tiempo pone de relieve algo que ya se atisbaba en la Europa de los quince y que sin duda se ha agravado con la Europa a veintisiete: el lento avance al que está condenada la organización en la que tan distintas ideas de Europa conviven. La existencia de concepciones muy diferentes sobre lo que debe ser la integración europea impide a los más europeístas avanzar como quisieran y les obliga a hacer concesiones y a permitir excepciones cada vez más abundantes. Es el precio que hay que pagar en una Unión Europea en la que, lejos de aquella que comenzase la andadura comunitaria hace ya más de cincuenta años, conviven hoy veintisiete Estados y casi quinientos millones de ciudadanos.

II. EL TRATADO DE LISBOA: NOVEDADES PRINCIPALES

Tras casi siete años de encuentros y desencuentros, los Estados miembros de la Unión Europea han logrado alcanzar un acuerdo sobre el nuevo Tratado de Lisboa, que como antes hicieran el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el de Ámsterdam y el de Niza, tiene por objeto modificar los tratados vigentes para adaptarlos a la nueva realidad europea.

En dicho contexto debe considerarse al nuevo tratado, en relación con el derecho actualmente en vigor, como un texto continuista y poco revolucionario, pero en el que se introducen ciertas reformas en materia de organización y se incorporan importantes novedades en algunos de los ámbitos de actuación de la Unión Europea.

A continuación se analizarán las novedades más significativas introducidas por el nuevo Tratado, atendiendo a la siguiente clasificación:

1. *Reformas generales.*
2. *Reformas institucionales.*
3. *Reformas en el ámbito competencial y el sistema decisorio.*
4. *Reformas en el ámbito de los derechos humanos.*
5. *Reformas en materia económica y monetaria.*
6. *Reformas en materia de acción exterior.*
7. *Reformas en el espacio de libertad, seguridad y justicia.*

1. REFORMAS GENERALES

A grandes rasgos, puede decirse que el Tratado de Lisboa simplifica la actual estructura de las Comunidades Europeas y mejora la comprensión de su funcionamiento.

Así, en primer lugar, desaparece la distinción tradicional entre Comunidad Europea y Unión Europea, al sustituir y suceder esta última a la primera. Como consecuencia, desaparece la Comunidad Europea, y se modifica parcialmente la actual denominación de los tratados, pues se conserva la del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) pero no la del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a partir de ahora llamado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)¹.

Asimismo y ligado a lo anterior, el Tratado de Lisboa reconoce por primera vez de forma explícita la personalidad jurídica de la Unión Europea (art. 47 TUE), y por ende su condición de sujeto de Derecho Internacional, algo que si bien se derivaba de la práctica internacional de la organización, no aparecía recogido en los tratados constitutivos.

¹ Subsiste también la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aunque su Tratado constitutivo sufre algunas modificaciones a través de un Protocolo que se anexa al Tratado de Lisboa.

En tercer lugar, desaparece la clásica estructura de pilares, lo que supone culminar la unificación orgánica y homogeneizar los actos jurídicos de la Unión. Sin embargo el contenido del Tratado nos obliga a matizar esta afirmación, en la medida en que no desaparece totalmente la diferenciación entre el método comunitario y el intergubernamental, que como se verá más adelante, persiste sobre todo en materia de política exterior y de seguridad común.

En cuanto a la permanencia en la Unión Europea, el Tratado de Lisboa introduce una importante novedad: el derecho de retirada de la Unión de cualquier Estado que lo desee. Para ello se exige la celebración de un acuerdo entre la Unión y dicho Estado, que habrá de aprobarse en el Consejo, por mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 50 TUE).

Por último, en la línea ya avanzada por Ámsterdam y Niza, el nuevo tratado de reforma facilita a los Estados la adopción de cooperaciones reforzadas, tanto a través de la regulación de unas reglas generales², como mediante la regulación de normas específicas sobre determinadas cooperaciones reforzadas³.

2. REFORMAS INSTITUCIONALES

En este ámbito el Tratado de Lisboa se caracteriza por la continuidad respecto del vigente sistema institucional. No obstante, incorpora una serie de novedades que por un lado potencian la presencia de la Unión en el exterior y como consecuencia de ello la intergubernamentalidad de la misma, y por otro conducen al reforzamiento de la institución parlamentaria. Pero si el gran ganador de estas reformas es, sin duda, el Parlamento Europeo, y con él el carácter democrático de la Unión, se ha criticado mucho que la gran perdedora sea una vez más la Comisión, en detrimento del interés comunitario.

Una de las novedades institucionales de mayor simbolismo consiste en la elevación del número de instituciones de cinco a siete (art. 13 TUE). Así, junto a las actuales (Consejo, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas) el nuevo tratado eleva a dicha categoría a dos órganos ya existentes pero hasta ahora sin rango institucional, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo.

Además de convertirlo en institución, el tratado consagra la presidencia estable del Consejo Europeo (art. 15.5 TUE), con el fin de conferir mayor visibilidad a la Unión Europea. Su mandato será de dos años y medio y será elegido por mayoría cualificada por los propios miembros de la institución.

En relación con el Consejo, destaca la generalización de la regla de la mayoría cualificada (art. 16.3 TUE) y la introducción, a partir de 2014, de un nuevo sistema de doble mayoría que refleja la doble legitimidad de la Unión (mayoría de Estados y de población) (arts. 16.4 TUE y 238 TFUE).

² Reguladas en el Título III de la Sexta Parte y basadas en los mismos principios fijados en Niza, pero sobre la base de un umbral mínimo de Estados que se concreta en nueve.

³ Así por ejemplo se regula una cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa y se prevén procedimientos más sencillos para las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la cooperación policial y judicial penal.

En cuanto a la Comisión, también a partir de 2014 verá reducido su tamaño, pasando a componerse de un número de comisarios igual a los dos tercios del número total de Estados miembros, mediante un sistema de rotación entre los Estados que será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo (art. 17. 5 TUE). Además, el Presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo, previa propuesta del candidato por el Consejo Europeo (art. 17.7 TUE), y uno de sus Vicepresidentes será el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18.4 TUE).

El Parlamento Europeo ve aumentados sus poderes a través de la extensión del procedimiento legislativo de codecisión (a partir de ahora procedimiento legislativo ordinario) y de su participación en la elección del Presidente de la Comisión. Además se modifica su composición, de modo que no podrá tener más de 751 diputados (750 + el Presidente), sin que ningún Estado miembro pueda tener menos de 6 ni más de 96 representantes (art. 14.2 TUE).

Asimismo, se modifica la denominación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a partir de ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y las del Tribunal de Primera Instancia y las salas jurisdiccionales, que pasan a llamarse Tribunal General y tribunales especializados respectivamente. En cuanto a su ámbito de jurisdicción, éste se amplía en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 251 y siguientes TFUE), aunque no en materia de política exterior y de seguridad común, que sigue excluida casi por completo del control jurisdiccional (art. 24 TUE y art. 275 TFUE).

Otra novedad es la que se refiere a la regulación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Éste será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, y asumirá al mismo tiempo una Vicepresidencia de la Comisión y la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (art.18 TUE). Además estará asistido por un servicio europeo de acción exterior formado por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales (art. 27.3 TUE).

En cuanto a los órganos consultivos, tanto el Comité Económico y Social como el Comité de las Regiones, regulados en el TFUE, ven ampliado el mandato de sus miembros de cuatro a cinco años (arts 302 y 305 TFUE) y se deja abierta la determinación de su composición al Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión (arts. 301 y 305 TFUE). Además, el Comité de las Regiones resulta reforzado al atribuirle legitimación activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con el fin de salvaguardar sus prerrogativas (art. 263 TFUE) y de controlar el respeto del principio de subsidiariedad y proporcionalidad). Ello conduce, sin embargo, a un cierto desequilibrio entre el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, que carece de esa legitimidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia.

3. REFORMAS EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL Y EL SISTEMA DECISORIO

En líneas generales, las reformas que el Tratado de Lisboa introduce en este ámbito, se dirigen a clarificar el marco competencial de la Unión Europea, introduciendo algunas novedades en el sistema de toma de decisiones.

Para algunos autores lo más relevante de esta regulación es indiscutiblemente el fuerte escoramiento intergubernamental que deja traslucir y que conduce cada vez a un mayor control por parte de los Estados. Así, el TUE precisa ya en su artículo 1, para reiterarlo a continuación en los artículos 4 y 5, que las competencias de la Unión son competencias de atribución que los Estados han cedido a la organización para alcanzar sus objetivos comunes, al tiempo que desaparece toda mención en el articulado a la conservación del acervo comunitario como garantía de progresividad. Todo ello se completa con las ya citadas reformas institucionales encaminadas a primar la presencia de los gobiernos, y la posibilidad, regulada por primera vez, de revisar los Tratados para devolver competencias a los Estados miembros (art. 48.2 TUE).

Además el Tratado de Lisboa incorpora un mecanismo de control de la subsidiariedad a través de la intervención de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros [art. 12.b) TUE]⁴, en virtud del cual éstos tendrán un plazo de ocho semanas para examinar todo proyecto de acto legislativo emanado de las instituciones de la Unión y para decidir si se ajusta o no a dicho principio. En caso negativo, podrán entonces exponer sus razones e iniciar un procedimiento cuando la tercera parte de los Parlamentos nacionales⁵ formule su acuerdo de oposición contra esa propuesta, en cuyo caso deberá ser reexaminada por la institución que la haya formulado bien para mantenerla, bien para modificarla o incluso para retirarla. Pero además, cuando la mayoría de los Parlamentos esté de acuerdo⁶, aunque la Comisión decida mantener la propuesta, se iniciará un procedimiento especial en el que la Comisión expondrá sus motivos y el Parlamento Europeo y el Consejo decidirán sobre la continuación o no del procedimiento legislativo.

Por otra parte el Tratado de Lisboa diferencia entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias, delimitando los ámbitos en que tienen lugar cada una de ellas (arts. 2-6 TFUE); y crea nuevas bases jurídicas en materias como el espacio, la energía, el turismo, la protección civil y la ayuda humanitaria (Títulos XIX, XXI, XXII y XXIII de la Tercera Parte del TFUE y capítulo 3 del Título III de la Quinta Parte). Destaca también la referencia a la lucha contra el cambio climático, que por primera vez se recoge entre los objetivos de la política medioambiental de la Unión Europea (art. 191.1 TFUE).

Asimismo, se introduce la conocida como cláusula de flexibilidad (art. 352 TFUE), para aquellos casos en que se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados, con el objeto de alcanzar uno de los objetivos fijados por ellos, sin que tenga atribuidos los poderes de actuación necesarios. En esta situación se prevé la posibilidad de que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, las disposiciones adecuadas para poder proceder a ello.

En lo que respecta a los actos jurídicos de la Unión, se conserva la tipología tradicional⁷ (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes),

⁴ Desarrollado a través del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se anexa al tratado.

⁵ Se requiere un mínimo de un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, teniendo en cuenta que a cada Parlamento nacional le corresponden dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario que exista en cada Estado.

⁶ Cuando concurren al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales.

⁷ Desaparece por tanto la nueva clasificación de actos jurídicos que preveía el Tratado constitucional, que diferenciaba entre ley europea, ley marco europea, reglamento europeo, decisión europea, recomendaciones y dictámenes.

aunque con dos novedades: se define a los tres primeros como actos legislativos (art. 289 TFUE) y se regulan los actos delegados, que podrá adoptar la Comisión por delegación de un acto legislativo, con el fin de completar o modificar determinados elementos no esenciales del mismo (art. 290 TFUE). Además, al desaparecer la estructura de pilares, lo hacen también los actos propios del tercer pilar (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y los llamados convenios complementarios), aunque no los del segundo, sin carácter legislativo y con las características propias de un ámbito de cooperación intergubernamental, aunque a partir de ahora unificados bajo una denominación común, la de decisión, tal y como refleja el artículo 25 del TUE.

En cuanto a la forma de adopción de las disposiciones, se regulan dos tipos de procedimientos legislativos: el ordinario (arts. 289.1 y 294 TFUE), antiguo procedimiento de codecisión, cuya aplicación se amplía a la mayoría de las materias, y un procedimiento legislativo especial (art. 289.2 TFUE), que será aplicable en los casos específicamente previstos en los tratados.

En el Consejo se generaliza la regla de la mayoría cualificada, aunque el nuevo sistema de votación por doble mayoría no será de aplicación hasta el 1 de noviembre de 2014 (art. 16.4 TUE y art. 238 TFUE). En virtud del mismo, la mayoría cualificada se alcanzará con un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente como mínimo al 65% de la población de la Unión. La minoría de bloqueo requerirá la reunión de al menos cuatro Estados miembros. Hasta entonces se seguirá aplicando el actual sistema de ponderación del voto, al que además podrá acudirse incluso con posterioridad al 1 de noviembre de 2014 y hasta el 31 de marzo de 2017, siempre que durante dicho periodo cualquier miembro del Consejo solicite que se aplique la regulación anterior. Además este sistema de doble mayoría se completa con una regla especial para el caso en que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión ni del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁸, y con un mecanismo parecido al llamado «compromiso de Ioannina»⁹.

Por último, destaca la introducción de la figura de la iniciativa legislativa popular, denominada iniciativa ciudadana, en virtud de la cual un grupo de al menos un millón de ciudadanos que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros podrá sugerir a la Comisión que presente una propuesta en los ámbitos de competencia de la Unión (arts 11.4 TUE y 24 TFUE).

4. REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El TUE sitúa al inicio de su articulado los valores en los que se fundamenta la Unión Europea (art. 2) y la promoción de esos valores como objetivo de la misma (art. 3.1).

Pero además, el Tratado de Lisboa recoge dos importantes novedades en relación con la protección de los derechos humanos: el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000,

⁸ Que exige un mínimo del 72 por 100 de los Estados y del 65 por 100 de la población.

⁹ En virtud del cual cuando haya un número reducido de Estados miembros inferior a la minoría de bloqueo que se oponga a una decisión, el Consejo tratará de alcanzar una solución satisfactoria para ambas partes en un plazo razonable

y la futura adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

En relación con la Carta de los Derechos Fundamentales, se reconoce su valor jurídico y el de los derechos, libertades y principios enunciados en la misma (art. 6.1 TUE)¹⁰. No obstante, frente al avance que supone dotar de carácter vinculante a la Carta, el Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales a Polonia y al Reino Unido excepciona la aplicación de la misma en estos dos Estados miembros. De este modo, excluye la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de sus tribunales internos para examinar si las leyes y actos de esos Estados respetan o no lo establecido en la Carta, y limita su aplicación al hecho de que los derechos o principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas del Reino Unido o Polonia¹¹.

En segundo lugar, el artículo 6.2 del TUE establece, con carácter imperativo, que la Unión Europea se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Así, aunque primero por vía jurisprudencial y más tarde en los tratados se reconoció el valor de los derechos y libertades consagrados por el Convenio como principios generales del derecho¹², a través de la adhesión se pretende garantizar la plena seguridad jurídica en la Unión Europea en el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹³.

5. REFORMAS EN MATERIA ECONÓMICA Y MONETARIA

En materia económica y monetaria los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa han sido menores.

Con carácter general debe destacarse la vinculación de la gobernanza económica con cuestiones de tipo social y medioambiental, en un esfuerzo por garantizar la coherencia entre las políticas económicas, sociales y medioambientales (art. 3 TUE y arts. 7-11 TFUE).

Entre las novedades más relevantes destacan fundamentalmente la inclusión del Banco Central Europeo entre las instituciones de la Unión (art. 13 TUE) y el reforza-

¹⁰ Para ello el Tratado de Lisboa opta por realizar una incorporación por referencia que otorga a la Carta valor convencional, pero no se incluye la Carta en el tratado tal y como hacía el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹¹ Además, Polonia incorpora una declaración en la que se reserva el derecho a legislar, sin que la Carta pueda afectarlo, en el ámbito de la moralidad pública, el derecho de familia, la protección de la dignidad humana y el respeto de la integridad humana.

¹² Si bien los tratados constitutivos no contenían ninguna previsión al respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido, desde su sentencia de 12 de noviembre de 1969 en el asunto Stauder, que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. Habrá que esperar a la aprobación del Tratado de la Unión Europea para que dicha afirmación aparezca por primera vez recogida en los Tratados. El Tratado de Lisboa sigue manteniendo dicha disposición en el apartado 3 del artículo 6 del TUE.

¹³ Si bien esta es la primera vez que la eventual adhesión al Convenio Europeo se incluye en los tratados, esta pretensión no es nueva. Baste recordar que ya en 1979 la Comisión adoptó un memorándum sobre la adhesión de las CCEE al CEDH y que en 1996 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas puso freno a la iniciativa de adhesión, a través de su dictamen 2/94, en el que descartaba tal opción al considerar a la Comunidad Europea incompetente para adherirse al Convenio.

miento del papel de la Comisión, que podrá dirigir advertencias directas a los Estados, tanto si considera que hay riesgo de que incurran en déficit excesivo (art.126.5 TFUE), como si comprueba que sus políticas económicas contradicen las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros, o que pueden poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria (art. 121.4 TFUE).

Asimismo el Tratado introduce un nuevo capítulo con disposiciones específicas para los Estados miembros de la zona euro, en las que hace referencia al Eurogrupo, que aunque es reconocido por primera vez en los tratados conserva su carácter de reunión informal de los Ministros de Economía de la zona euro (art.137 y Protocolo sobre el Eurogrupo). Por último, se actualizan las disposiciones transitorias en el proceso de adopción de la moneda única.

6. REFORMAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR

Tanto el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, como las reformas institucionales que afectan al ámbito de su acción exterior¹⁴, son una muestra de la intención de dotar a la Unión Europea de una mayor fuerza y visibilidad en el exterior.

En esa misma línea, el Tratado de Lisboa persigue mejorar la coherencia de la acción exterior de la Unión Europea, superando la tradicional separación de las relaciones exteriores y de la política exterior y de seguridad común (PESC). Para ello acomete una regulación conjunta de ambas materias, e incorpora unas disposiciones generales en las que se contienen los principios y objetivos comunes a todos los ámbitos que integran la acción exterior de la Unión.

Sin embargo, pese a esta aparente unidad, derivada tanto de la regulación conjunta como de la eliminación de la estructura de pilares, las diferencias entre la PESC y el resto de los ámbitos de la acción exterior continúan estando plenamente vigentes. Y es que la PESC sigue obedeciendo a reglas y principios específicos más intergubernamentales que propios de un sistema de integración. De este modo, persiste la especificidad de los actos jurídicos del segundo pilar¹⁵, queda excluida la adopción de actos legislativos, sigue predominando la acción del Consejo Europeo y del Consejo, y las decisiones, salvo excepciones, se siguen tomando por unanimidad (arts. 24 y 31 TUE). Asimismo, la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se encuentra limitada en relación con las disposiciones relativas a la PESC (art. 275 TFUE), y se excepciona la aplicación de la cláusula de flexibilidad del artículo 352 del TFUE. Por último, hay que destacar más por su simbolismo que por su contenido, la existencia de dos declaraciones (33 y 34) en las que se señala que las disposiciones del TUE relativas a la PESC habrán de entenderse sin menoscabo de la responsabilidad de los Estados miembros para la formulación y dirección de su política exterior y de seguridad y de defensa.

¹⁴ Como la creación de un Presidente estable del Consejo Europeo, la nueva regulación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y la creación de un servicio exterior de la Unión Europea.

¹⁵ Si bien unificados bajo una única categoría, la de decisión, junto a las que persisten los acuerdos internacionales.

Uno de los ámbitos de la política exterior que más progresa con el Tratado de Lisboa es el de la defensa, en el que no sólo se mejora la estructura y coherencia de las disposiciones del tratado, sino que además se introducen importantes novedades de cara a conseguir una mayor capacidad y autonomía de la Unión Europea ante situaciones de crisis o amenazas de la paz y la seguridad internacionales.

En este sentido, destaca la actualización que el tratado realiza de las misiones de Petersberg, cuando prevé la puesta a disposición de la Unión, por parte de los Estados miembros, de medios civiles y militares para la creación de una capacidad operativa que tenga por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, siempre de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas (art. 42.1 TUE). Añade además nuevas operaciones como las actuaciones en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las de prevención de conflictos y las de estabilización al término de los mismos; y contempla, por primera vez, la posibilidad de emplear esas capacidades civiles y militares para contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio (art. 43.1 TUE).

Junto a ello, se prevé una cláusula de defensa mutua (art. 42.7 TUE) en caso de agresión armada contra un Estado miembro, siempre de acuerdo con los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN; y una cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE) en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Se regula también la posibilidad de constituir grupos operativos o de combate, con carácter coyuntural, por aquellos Estados con la voluntad y la capacidad para realizar determinadas misiones en nombre de la Unión Europea (art. 44 TUE); y la de crear una cooperación estructurada permanente para aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares, y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia (arts. 42.6 y 46 TUE y Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente).

Finalmente, se introduce la regulación de la ya existente Agencia Europea de Defensa, como organización encargada de mejorar y desarrollar las capacidades de defensa de la Unión Europea (arts. 42.3 y 45 TUE).

7. REFORMAS EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El llamado espacio de libertad, seguridad y justicia es uno de los ámbitos de actuación de la Unión Europea en el que más avances se producen con el Tratado de Lisboa.

Como consecuencia de la eliminación de los pilares y de su consiguiente comunitarización, tiene lugar en este ámbito la unificación total tanto de actos jurídicos, al desaparecer el sistema de actos propio del tercer pilar; como de procedimientos, al generalizarse el procedimiento legislativo ordinario. Asimismo, se produce la equiparación con el resto de ámbitos competenciales, excepción hecha de la política exterior

y de seguridad común, en relación con el sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁶.

Con la eliminación del tercer pilar se pone por tanto fin a la complejidad y a los desequilibrios derivados de la especificidad de los actos jurídicos previstos en este ámbito, que ha generado graves tensiones entre el ámbito comunitario y el intergubernamental. Esa tensión, de la que el Tribunal de Justicia se ha hecho eco, ha conducido por un lado a la progresiva equiparación entre el primer y el tercer pilar¹⁷, y por otro, a la entrada del Derecho comunitario en un ámbito reservado hasta ahora al Derecho de la Unión, la cooperación en materia penal¹⁸. Estas tensiones se verán por fin superadas con la desaparición de los actos del tercer pilar y en especial de su figura central, la Decisión marco, que será sustituida por la Directiva como nuevo instrumento armonizador.

Pero además puede decirse que con el Tratado de Lisboa se dota de un papel protagonista dentro de la Unión Europea al espacio de libertad, seguridad y justicia, que por primera vez aparece regulado entre los objetivos de la Unión Europea por delante e independientemente del objetivo de la creación de un mercado interior (art. 3 TUE).

A partir de aquí, su regulación se traslada al TFUE¹⁹ (Tercera Parte Título V) en el que se dedican capítulos diferenciados a la política de inmigración, a la cooperación judicial civil, a la cooperación judicial penal y a la cooperación policial. No obstante,

¹⁶ Si bien se excluye la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro y para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior (art. 276 TFUE).

¹⁷ En este sentido la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 16 de junio de 2005 en el Asunto María Pupino (as. C-105/03), aplica por primera vez la doctrina comunitaria de la interpretación del Derecho nacional conforme a las prescripciones de la directiva, a una decisión marco, sorteando su carencia explícita de efecto directo según el artículo 34 del TUE, y eliminado por primera vez la radical separación entre los dos pilares. En esta misma línea, en las sentencias de 27 de febrero de 2007, en los asuntos Segui y Gestoras pro Amnistía (as. C-355/04 P y C-354/04 P), el Tribunal de Justicia aplica en el ámbito del tercer pilar una línea doctrinal muy conocida en el ámbito comunitario, según la cual debe tenerse en cuenta el contenido de los actos antes que su forma jurídica, lo que supone reconocer que una posición común, que por su contenido tenga un alcance que exceda del que le atribuye el TUE y esté llamada a producir efectos jurídicos frente a terceros, pueda quedar sometida al control del Tribunal de Justicia. Por último, destaca también la confirmación que el Tribunal de Justicia hace en su Sentencia de 3 de mayo de 2007, en el asunto *Advocaten voor de Wereld* (as. C-303/05), sobre la importancia de los derechos fundamentales como límite a la actuación de los Estados también en el marco del tercer pilar, llegando a citar incluso la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pese a su carácter no vinculante, como ya hiciera en otras ocasiones en el ámbito comunitario.

¹⁸ Así, en las recientes sentencias de 13 de septiembre de 2005 (as. C-176/03) y de 23 de octubre de 2007 (as. C-440/05), el Tribunal de Justicia ha resuelto sendos recursos de anulación contra dos Decisiones Marco que imponen a los Estados miembros la obligación de adoptar sanciones penales (la Decisión marco 2003/80/JAI, de 27 de enero de 2003, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal y la Decisión marco 2005/667/JAI, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques), determinando su anulación al considerar que ambas materias entran dentro de las competencias que el TCE atribuye a la Comunidad. Para ello el Tribunal afirma que, si bien el Derecho penal no constituye en sí mismo una política comunitaria, sí es posible adoptar una disposición penal específica en el marco del primer pilar para garantizar la eficacia del Derecho comunitario, siempre que se demuestre la necesidad de luchar contra graves incumplimientos de los objetivos de la Comunidad.

¹⁹ Recordemos que según los vigentes tratados la regulación del espacio de libertad, seguridad y justicia se encuentra dividida. De un lado, desde su comunitarización con el Tratado de Ámsterdam, las disposiciones relativas a «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», se contienen en el Título IV del TCE y, de otro, las «disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal» permanecen en el Título VI del TUE.

pese a la unificación que supone la eliminación de los pilares, existen todavía diferencias entre las disposiciones relativas a la política sobre asilo, inmigración y control en fronteras, ámbito en el que se crea una auténtica política común con un enfoque plenamente federal; y la cooperación judicial y policial, en el que predomina el enfoque intergubernamental, a través de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Además subsisten las excepciones territoriales aplicables al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Así pues, el tratado regula una auténtica política común en materia de gestión de fronteras, asilo e inmigración, a las que se aplica el procedimiento legislativo ordinario. En este ámbito destaca, en materia de asilo, la garantía del respeto al principio de no devolución (art. 78.1 TFUE), y en inmigración, la regulación de una política que combina la gestión eficaz de flujos migratorios y el trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, con la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos (art. 79.1 TFUE). En este sentido, se prevé la posibilidad de que la Unión celebre acuerdos con terceros países, para la readmisión en sus países de origen o procedencia de aquellos sujetos que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en uno de los Estados miembros (art. 79.3 TFUE). Quedan, sin embargo, en manos de los Estados las competencias relativas a la fijación de los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países y a la integración de los mismos, con la única posibilidad por parte de la Unión de adoptar medidas de fomento y apoyo para propiciar tal integración (art. 79.4 y 5 TFUE).

Destaca también, en lo que afecta a estas tres políticas compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, la incorporación de los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados en el plano financiero (art. 80 TFUE).

Por otra parte, tanto en materia de cooperación judicial civil como penal, el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales (y en el ámbito civil también extrajudiciales) se confirma como la piedra angular del sistema²⁰. A ello se añade además la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando fuera necesaria, mediante directivas y a través del procedimiento legislativo ordinario.

La cooperación judicial civil se limita a los casos con repercusión transfronteriza y, aunque se generaliza el procedimiento legislativo ordinario, se exceptúan las medidas relativas al derecho de familia, para las que se requiere la intervención del Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. No obstante, se prevé una pasarela al procedimiento ordinario cuando así lo acuerde el Consejo por unanimidad, si bien los Parlamentos nacionales contarán con un auténtico derecho de veto, pues en caso de que tan sólo un Parlamento nacional se oponga a la decisión, ésta no podrá ser adoptada (art. 81 TFUE).

En materia de cooperación judicial penal, se prevé la posibilidad de adoptar medidas armonizadoras mediante directivas aprobadas por el procedimiento legislativo ordinario, con el fin de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación judicial y policial, así como de armonizar las

²⁰ Se consolida así, mediante su plasmación en los tratados, el principio de reconocimiento mutuo declarado en el Consejo Europeo de Tampere como la piedra angular del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

infracciones y sanciones relativas a aquellos delitos con dimensión transfronteriza y especial gravedad²¹ (arts. 82 y 83 TFUE). No obstante, se incorpora un mecanismo especial para el caso de que un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal. En este caso, dicho Estado podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, que en el plazo de cuatro meses deberá devolver el asunto al Consejo bien para que continúe el procedimiento si ha habido acuerdo, o bien si no lo ha habido para que se inicie una cooperación reforzada, siempre que nueve Estados miembros estén de acuerdo con el proyecto de directiva de que se trate y quieran seguir adelante. En este punto, los citados Estados habrán de comunicárselo al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, considerándose concedida la autorización para iniciar la cooperación reforzada (arts. 82.3 y 83.3 TFUE). De este modo, se incorpora un freno de emergencia para aquellos Estados que no quieran ir tan lejos en una materia tan delicada como la armonización del derecho penal o procesal penal de los Estados miembros, pero al tiempo se flexibilizan las normas previstas para las cooperaciones reforzadas, con el fin de facilitar su adopción.

Por último destacan la regulación de Eurojust, dedicada al apoyo y refuerzo de la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de perseguir la delincuencia grave con repercusión transfronteriza (art. 85 TFUE); y la referencia a la posible creación de una Fiscalía Europea si así lo acuerda el Consejo por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, con el objeto de contribuir a combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión (art. 86 TFUE)²².

Finalmente, en materia de cooperación policial, el tratado prevé la adopción de medidas sobre recogida, análisis e intercambio de información, apoyo a la formación del personal y técnicas comunes de investigación, a través del procedimiento legislativo ordinario. Si bien para adoptar medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades competentes, se exigirá la unanimidad del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo. En este caso, si no se alcanza la unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados podrá solicitar la remisión del proyecto al Consejo Europeo para que, en el plazo de cuatro meses, decida si debe continuarse con la tramitación del proyecto, en cuyo caso devolverá el texto al Consejo para su adopción, o si iniciar una cooperación reforzada por esos nueve Estados miembros interesados en su adopción. En este caso la autorización se considerará concedida tras la comunicación pertinente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión (art. 87 TFUE).

Las normas sobre la cooperación policial se completan con la regulación de Europol y la posibilidad de que las autoridades competentes de un Estado miembro

²¹ En concreto, el artículo 83 del TFUE delimita los ámbitos delictivos en los que podrá llevarse a cabo la armonización de las infracciones penales y de las sanciones que lleven aparejadas (terrorismo, trata de seres humanos y explotación sexual de mujeres y niños, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de armas, blanqueo de capitales, corrupción, falsificación de medios de pago, delincuencia informática y delincuencia organizada). Ello sin perjuicio de la posibilidad de que el Consejo amplíe dicho listado, mediante decisión adoptada por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo.

²² No obstante, a falta de unanimidad, se prevé la posibilidad de que un grupo de nueve Estados miembros soliciten que el proyecto de reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea se remita al Consejo Europeo, el cual tratará de lograr un acuerdo sobre el mismo en el plazo de cuatro meses. Si no lograra ese acuerdo esos nueve Estados podrán iniciar una cooperación reforzada si así se lo comunican al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En ese momento le será concedida la autorización para ello.

puedan actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado (arts. 88 y 89 TFUE).

III. HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

En definitiva, todas estas novedades ponen de manifiesto que el Tratado de Lisboa constituye una nueva etapa en el proceso evolutivo europeo. Probablemente no sea el tratado más ambicioso posible, y no permita siquiera dar solución a todas las necesidades que viene manifestando la Unión Europea, sin embargo hace posible seguir avanzando y abre una nueva vía por la que seguir creando Europa. No son desdeñables las críticas formuladas en relación con el intergubernamentalismo en el que profundiza el nuevo tratado, ni las que aluden a las muchas excepciones y cesiones que se reconocen en un sistema cada vez más complejo en el que los Estados más euroescépticos consiguen en ocasiones imponer su criterio sobre el de los demás.

Pese a todo, en caso de ratificarse el tratado por los veintisiete Estados miembros, estaremos indiscutiblemente ante un nuevo éxito de la Unión Europea. Tal vez ese éxito no pueda compararse al que supusieron tratados anteriores como Maastricht o Ámsterdam, pero debe ser aplaudido en una Europa cada vez más poblada y en la que las diferencias entre las concepciones sobre lo que debe ser Europa son cada vez mayores.

La Europa de veintisiete Estados es ya un hecho, y debemos asumir que la Unión Europea no dará ya más pasos de gigante. Este tratado es una muestra de lo que será la Unión en el futuro, en la que, a nivel global, los pequeños cambios sustituirán a las grandes revoluciones; mientras que los grandes avances se llevarán a cabo sólo por aquellos Estados que crean verdaderamente en una Europa integrada. Y es que parece legítimo pensar que aquellos que quieran avanzar más deprisa puedan hacerlo sin que los que quieran hacerlo más despacio se lo impidan. El nuevo Tratado facilita el camino para ello. Ahora más que nunca queda en manos de los Estados y de sus gobiernos tomar ese camino o permanecer estancados; erigirse en la vanguardia europea o bajarse del carro.