

Documento de Trabajo

Working Paper

**El rescate sustancial de la Constitución Europea a
través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto**

Francisco Aldecoa Luzarraga
y
Mercedes Guinea Llorente

20/20/2008

Documento de Trabajo N° 9/2008

El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto

Francisco Aldecoa Luzarraga y Mercedes Guinea Llorente

Contenido

1. Introducción
2. La salida del laberinto a través del rescate sustancial que lleva al Tratado de Lisboa
3. Las aportaciones de la Constitución Europea al modelo político europeo
4. De la pausa de reflexión al rescate selectivo de la Constitución Europea
5. La Presidencia alemana: la fórmula del rescate sustancial
6. El Consejo Europeo de junio de 2007 y el mandato de redacción de un Tratado de Reforma
7. ¿Cómo y por qué se sale del laberinto? Factores estructurales y coadyuvantes para la resolución de la crisis
8. La CIG de 2007: dar forma al acuerdo político del Consejo Europeo
9. Una Constitución sin nombre: el Tratado de Lisboa
 - (a) Más democracia: Derechos Fundamentales y legislación
 - (b) Más eficacia: instituciones y extensión de la mayoría cualificada
 - (c) Más solidaridad: derechos sociales para los ciudadanos y asistencia entre Estados miembros
 - (d) Más presencia en el mundo: nuevos instrumentos para la acción exterior
10. Lo que se ha perdido en el camino: el fundamento ciudadano, la transparencia, la visibilidad y el retraso de tres años en la vigencia de la reforma
11. El referéndum español y el rescate sustancial: ¿ha servido para algo el voto de los españoles?
12. Los calendarios futuros: hacia un laberinto más conocido en el cual no se excluyen las sorpresas
13. La lectura política: Europa sigue siendo camino y no posada.

Introducción

La Unión Europea acaba de poner fin a la crisis constitucional –el laberinto de las ratificaciones– en la que estaba sumida desde 2005 con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, como consecuencia de los referendos negativos francés y neerlandés. Este Tratado es el gran éxito de negociación de la Presidencia alemana y culmina el rescate sustancial de la Constitución Europea, volcando sus principales contenidos en los actuales Tratados europeos, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea.

El Tratado de Lisboa puede ser calificado de “Constitución” sin nombre, en la medida en que incorpora la mayor parte de las aportaciones del Tratado Constitucional que hacían que éste fuera calificado de Constitución. Se hace desaparecer la Comunidad Europea y se otorga personalidad jurídica a la Unión, se introducen los valores y objetivos de la UE, se refuerza la protección de los derechos fundamentales, los principios relativos a su funcionamiento democrático, la reforma institucional, la delimitación de competencias, la participación de los Parlamentos Nacionales, se comunitariza el espacio de libertad, seguridad y justicia y se incluyen todas las innovaciones relativas a la acción exterior europea, entre otras mejoras.

El rescate sustantivo de la Constitución Europea ha sido posible porque existía una necesidad de los instrumentos contenidos en ella. La clave para rescatar ese contenido constitucional y no pactar otro ha sido la legitimidad política del texto, resultante de la ratificación de una mayoría de ciudadanos y de dos tercios de los Estados. El abandono del concepto constitucional y la vuelta a los tradicionales Tratados persiguen evitar nuevos referendos de ratificación y volver a transitar un laberinto más conocido, el de las ratificaciones parlamentarias, con el objeto de que el nuevo texto esté en vigor en enero de 2009.

2. La salida del laberinto a través del rescate que lleva al Tratado de Lisboa

El Consejo Europeo en junio de 2007 lograba salir del laberinto de la crisis de la Constitución Europea. Conseguía aprobar un mandato de revisión de los actuales Tratados recogiendo los principales elementos de la no ratificada Constitución. El siguiente Consejo Europeo lograba el acuerdo el 19 de octubre de 2007 sobre el texto del nuevo Tratado de Reforma, conocido como Tratado de Lisboa ya que fue firmado el 13 de diciembre en esa ciudad.¹ El acuerdo intergubernamental lleva a cabo el rescate sustancial de la Constitución Europea, poniendo fin a dos años de crisis política. El Tratado de Lisboa lleva a cabo el rescate sustancial de la Constitución Europea porque incorpora en el nuevo Tratado la mayor parte de las innovaciones y reformas de la Constitución.

Se ha logrado de esta manera salir del laberinto de las ratificaciones constitucionales a través de volcar la mayor parte del contenido de la Constitución en el antiguo formato de los Tratados. Se consigue así sortear los referendos de ratificación –especialmente el francés– y volver a la fórmula tradicional de las ratificaciones por vía parlamentaria, que constituyen un laberinto más conocido y,

¹ El acuerdo sobre el Tratado de Lisboa se producía en el seno de un Consejo Europeo informal convocado por la Presidencia portuguesa en la ciudad de Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007. Por su carácter de informal, no existe la obligación de aprobar un documento final con las Conclusiones de la Presidencia. Por ello, la Presidencia se limitó a presentar a los medios de comunicación un escueto documento con los temas tratados durante la Cumbre. Ese documento en relación a la aprobación del Tratado se limita a afirmar: “Habiendo logrado un acuerdo final sobre el nuevo Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha pasado una página importante. La Unión Europea ahora puede centrarse en los asuntos que más preocupan a sus ciudadanos y podrá hacerlo más eficientemente”. Véase Presidency of the European Union, *Presidency Press Release. Informal European Council*, Lisbon, 18-19/X/2007, en <http://www.eu2007.pt>.

por tanto, menos amenazante. Esto ha sido posible porque cambia el proceso político y los principales actores.

El nuevo Tratado de Lisboa es un Tratado que reforma los actuales Tratados de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea (redenominado éste ahora “Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión”). Esa revisión incorpora en torno a un 90% de los avances y reformas de la Constitución Europea. Fundamentalmente han sido eliminados todos aquellos rasgos innovadores de naturaleza política, que podían hacer recelar que la Unión se asimilara a una estructura cuasiestatal. El hecho de que el contenido esencial del Tratado Constitucional haya sido preservado nos hace formular la hipótesis del rescate sustancial de la Constitución Europea en el Tratado de Lisboa, en la medida en que la sustancia de la misma se mantiene, aunque se pierda su nombre y su simbología.

La decisión intergubernamental de salvar los fundamentos de la Constitución no es, como pueda parecer a algunos, una decisión que contraría el espíritu de los referendos negativos. Todo lo contrario, no deja de ser una muestra de democracia, en la medida en que se ha respetado la decisión de la mayoría de los Estados, Gobiernos, Parlamentos Nacionales y ciudadanos europeos, además de la del Parlamento Europeo, que dieron su sí a la Constitución Europea. Es consecuencia, además, de la irreversibilidad de las conquistas del proceso constituyente, algunos de cuyos resultados están siendo ya aplicados en la actualidad.

El presente trabajo constituye el sexto de una serie que han ido analizando y valorando los distintos hitos y avances del proceso constitucional, desde la puesta en marcha de la Convención Europea hasta la crisis de ratificación constitucional.² Pretendemos con él presentar un análisis del alcance del proceso político que ha llevado a la superación de la crisis constitucional. El rescate sustancial que lleva a cabo el Tratado de Lisboa da fuerza a la tesis defendida en nuestro trabajo anterior, de que el problema no estaba en el contenido del Tratado sino en el proceso político.³ Los acontecimientos de los últimos meses muestran cómo la ingeniería jurídica se ha utilizado para acompañar los cambios en el proceso político y ayudar a reconducirlo y no para sustituirlo.

3. Las aportaciones de la Constitución Europea al modelo político europeo

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa daba respuesta a la necesidad de más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo que presenta el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. La Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, identificaba en tres esos grandes desafíos políticos que se le presentan a la integración europea en la actualidad. El primero de ellos, “cómo acercar Europa al ciudadano”, se refiere a la necesidad de reforzar su dimensión democrática; el segundo, “cómo estructurar el espacio político europeo tras la ampliación”, plantea la adaptación de la estructura institucional a la ampliación para preservar la eficacia; el tercero de ellos, “cómo lograr que la Unión Europea se convierta en un potencia de la globalización”, subraya la necesidad de mejorar

² Francisco Aldecoa Luzarraga, “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación (2000-2002)”, Documento de Trabajo 8/2002, Real Instituto Elcano; Francisco Aldecoa Luzarraga, “El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea”, Documento de Trabajo 3/2003, Real Instituto Elcano; Francisco Aldecoa Luzarraga, “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, Documento de Trabajo 24/2003, Real Instituto Elcano; Francisco Aldecoa Luzarraga, “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, Documento de Trabajo 1/2004, Real Instituto Elcano; y Francisco Aldecoa Luzarraga, “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, Documento de Trabajo 1/2006, Real Instituto Elcano. Todos ellos pueden encontrarse en <http://www.realinstitutoelcano.org>. Además, se publicó un análisis sobre el Tratado Constitucional: “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 19-85.

³ Véase al respecto: Francisco Aldecoa Luzarraga, “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional”, *op. cit.*

los instrumentos y procedimientos para lograr una mayor presencia internacional.⁴

El Tratado Constitucional fue consecuencia de un proceso constitucional desarrollado en el seno de una instancia política más participativa, la Convención Europea. Por ello, ese texto recibía una legitimidad política añadida a los resultados de las tradicionales Conferencias Intergubernamentales, ya que incorporaba junto a la legitimidad intergubernamental, la ciudadana.⁵ El Tratado Constitucional emprende la explicitación política del modelo europeo desarrollado progresivamente e incluye importantes reformas e innovaciones.⁶ La primera de ellas es un modelo nuevo: el Tratado Constitucional es Tratado y Constitución a la vez. Tratado internacional en su forma de ser concluido y Constitución de una nueva forma de unión política a partir de su entrada en vigor. La definición del modelo político, valores y objetivos, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales y la afirmación de la primacía del Derecho Comunitario se refieren a una Constitución y no sólo en el sentido material.⁷

El Tratado Constitucional consta de cuatro partes diferenciadas.⁸ La primera, de carácter constitucional, regula en nueve títulos la esencia del modelo de la Unión a lo largo de 60 artículos y se trata de la parte fundamental en términos de Constitución, donde se define lo esencial del modelo político europeo. La segunda, también de indudable carácter constitucional, incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por la Convención de 2000 y consta de un Preámbulo y 54 artículos. La tercera, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, detalla las disposiciones de desarrollo de las instituciones y las políticas, llevando a cabo la simplificación de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea en 342 artículos. Por último, la cuarta parte regula las “Disposiciones generales y finales”, que incluye las cláusulas transitorias y de carácter jurídico.

El modelo del Tratado Constitucional suponía un salto cualitativo en relación con los Tratados anteriores, en la medida en que alejándose de la tradicional indefinición explícita el modelo político europeo. Así, por primera vez en un texto europeo, se define qué es la UE –una Unión de

⁴ Véase al respecto: Consejo Europeo, “Declaración sobre el futuro de la Unión”, *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15/XII/2001, Anexo.

⁵ Véase en relación a esta cuestión Francisco Aldecoa Luzarraga, “Una Europa”: *su proceso constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

⁶ Hasta el propio Consejo Europeo reconocerá que “Este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada”. Consejo Europeo, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 16-17/VI/2005.

⁷ Como sostiene el Parlamento Europeo, “Por su naturaleza y contenido ese Tratado establece una verdadera Constitución. Define la naturaleza, valores y principios que guiarán las actuaciones de la Unión; acota las competencias de la Unión; establece sus instituciones; presenta los instrumentos de decisión y precisa los actos; define los derechos de los ciudadanos respecto a la Unión; establece las normas que regularán su revisión;... Este es el cometido de una Constitución, definir las condiciones y los límites del ejercicio del poder en un marco de una entidad política y garantizar los derechos de los ciudadanos”. Parlamento Europeo, *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19/XII/2004, ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, (A6-0070/2004), p. 7.

⁸ Hemos estudiado los rasgos fundamentales del Tratado Constitucional en: “Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?”, *op. cit.* Sobre el Tratado Constitucional véase Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, tres vols; Laurence Bourgogme-Larsen, Anne Levade y Fabrice Picod (dirs.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruselas, 2007; Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; Araceli Mangas Martín, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005; Marcelino Oreja Aguirre, Juan Antonio Carrillo Salcedo e Íñigo Méndez de Vigo, *¿Por qué una Constitución? Veinticinco respuestas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2005; Santiago Petschen Verdaguer, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Plaza y Valdés, México, 2005; Kepa Sodupe Corcuera, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, UPV-EHU, Lejona, 2005.

ciudadanos y Estados– y sus valores y objetivos. Su artículo I-1 establecía que “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan”.

También se le reconoce personalidad jurídica explícita, se establecen las relaciones con su base de legitimidad dual –con los ciudadanos y con los Estados–, se incluye la Carta de Derechos Fundamentales, se elabora un catálogo de competencias y se establecen la jerarquía normativa y los principios para el desarrollo de una democracia participativa.

Para acercar la Unión al ciudadano, la Constitución avanza en su democratización, poniendo al Parlamento, representante de los ciudadanos en el centro del sistema. Este se convierte en plena autoridad legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, representando entre los dos a las dos legitimidades de la construcción europea. La participación ciudadana es otra de las innovaciones de la Constitución, que consagra el principio de la democracia participativa, junto a la representativa, y otorga importantes medios de actuación a la sociedad civil europea, entre ellos la iniciativa popular. Indudablemente también es un importante vector de democratización la constitucionalización y obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, recogida en la segunda parte de la Constitución. Permiten un mayor control democrático tanto la transparencia como el establecimiento de un catálogo de competencias y un procedimiento de control de la subsidiariedad en el que participan los Parlamentos Nacionales y, en su caso, las Cámaras regionales con competencias legislativas propias.

En términos de eficacia, el Tratado constitucional resuelve algunos problemas técnicos que tienen dimensión política, como es la personalidad jurídica de la Unión, el fin de la estructura de pilares y la creación de una jerarquía normativa. La Constitución emprende la reforma de la composición y el funcionamiento de las instituciones, si bien finalmente resulta menos ambiciosa que la de la propuesta de la Convención Europea. Se crea un Presidente estable del Consejo Europeo, se coordinan las Presidencias semestrales del Consejo, se simplifica el sistema de decisión del Consejo o se acuerda la reducción de la composición de la Comisión. Una reforma institucional ambiciosa – con nuevas instituciones y procedimientos– pretende mejorar el funcionamiento de la UE tras la ampliación.

Con la misma finalidad se ha simplificado y perfeccionado el instrumento de la cooperación reforzada, que hará posible el avance en la integración por parte de los Estados que lo deseen en una Unión cada vez más heterogénea. Igualmente, se ha producido una importante simplificación de los instrumentos legislativos, empezando por la Constitución, y los procedimientos de la Unión para que pueda ser mejor comprendida por sus ciudadanos. Desde el punto de vista de las políticas, el área que más refuerza la capacidad de la Unión es el espacio de libertad, seguridad y justicia, que abarca cuestiones como una política de emigración común o la lucha antiterrorista.

Respecto a la solidaridad, el Tratado Constitucional precisa que la solidaridad es un valor consustancial a la UE (art. I-2). Por primera vez, se precisa el alcance del modelo europeo de economía social de mercado y la solidaridad y cohesión entre los objetivos de la Unión.⁹ Esa solidaridad no sólo se proyecta hacia el interior sino también en relación con los Estados del mundo

⁹ En este sentido, el artículo I.3.3 segundo y tercer párrafos dispone que “La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”.

menos favorecidos, a través de una política exterior de responsabilidad.¹⁰

La Carta de Derechos Fundamentales, por su parte, recoge un innovador Título IV dedicado al valor “solidaridad”. Se regulan derechos sociales como el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y de acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, el derecho a la protección en caso de despido justificado, el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y laboral, el derecho a la Seguridad Social y a la ayuda social, así como a la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores.

Entre los Estados miembros la obligación de asistencia y solidaridad igualmente se refuerza a través del establecimiento en el artículo I-43 de la cláusula de solidaridad para el caso de catástrofes naturales o de origen humano o ataques terroristas. En el ámbito de las políticas económicas y sociales se introduce una cláusula social que afirma la transversalidad de los objetivos de un nivel elevado de empleo, una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

La dimensión exterior de la Unión ha recibido un importante impulso tanto en lo relativo a la política exterior común como en el diseño de la futura defensa europea con el objetivo de que la Unión pueda convertirse en un factor de estabilidad y un modelo en el nuevo mundo multipolar. En relación a la política exterior se han adoptado importantes modificaciones técnicas e institucionales que pueden hacer posible la definición y puesta en práctica de una verdadera política exterior de la Unión. Entre éstas hay que destacar el establecimiento de un marco de principios y objetivos para la acción exterior, la creación de un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión que es a la vez mandatado del Consejo y Comisario y el establecimiento a sus órdenes de un Servicio Europeo de Acción Exterior, con los funcionarios de relaciones exteriores del Consejo, de la Comisión y de miembros de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros. Además, al reforzarse el modelo político de la Unión se potencia su política exterior.

La defensa presenta la particularidad de haber sufrido un cambio en su concepción, previéndose instrumentos para una defensa propia de la Unión, como la cláusula de defensa mutua y avanzando sobre el esquema de la geometría variable, en que cada uno suscribirá los compromisos que estime necesarios de acuerdo con la cooperación estructurada permanente y la cooperación reforzada.¹¹ Se insiste igualmente en las capacidades y los instrumentos para reforzar la capacidad defensiva de la Unión creándose una Agencia Europea de Defensa. Tiene enorme importancia, también, la previsión de la financiación de las operaciones de la Unión con cargo al presupuesto comunitario, partida de la cual puede disponer el ministro en un corto período de tiempo.

El modelo de la innovación política en la Constitución Europea comparte naturaleza con el método que le ha dado nacimiento y así consagra el modelo político del federalismo intergubernamental, apoyado sobre las dos legitimidades de los Estados y los ciudadanos europeos.¹² Se da forma, por

¹⁰ Por su parte, el artículo I-3.4 estipula que: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

¹¹ En relación al aspecto de la defensa en la Constitución Europea, véase Consuelo Ramón Chornet (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

¹² Francisco Aldecoa Luzarraga, “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación: 2000-2002”, Documento de Trabajo x/2002, Real Instituto Elcano, p. 4, <http://www.realinstitutoelcano.org>; Francisco Aldecoa Luzarraga, “El proceso de innovación política europea: de la Convención Europea al Tratado Constitucional”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2003*, Universidad del País Vasco, Vitoria, 2004, pp. 103-141.

primera vez en la construcción europea, a los cimientos jurídico-políticos de esta nueva *politeia*, a través de la enunciación de sus valores y objetivos, que definen a una Unión llamada a extenderse a todo el continente europeo, democrática, social, de Derecho y con vocación de proponer una alternativa a la gestión de la globalización.

4. De la pausa de reflexión al rescate selectivo de la Constitución Europea

Los referendos negativos de Francia y los Países Bajos, celebrados en la primavera de 2005, sumían a la UE en una profunda crisis constitucional.¹³ Se tomaba conciencia de que sin dos de los Estados fundadores –sobre todo sin el “inventor”, Francia– no se podía plantear seguir adelante con las ratificaciones y buscar la vigencia de la Constitución. Por otra parte, un texto que había sido firmado por los Gobiernos de todos los Estados miembros y ratificado en el momento de la crisis constitucional por 10 Estados miembros no podía tampoco ser arrojado sin más al cesto de los papeles.¹⁴

Los líderes europeos eran conscientes de la relevancia de la crisis política francesa para la búsqueda de una solución, de ahí que la decisión del Consejo Europeo sobre el camino a seguir fuera un tanto ambigua.¹⁵ Se acordaba la adopción de una pausa para la reflexión inicialmente de una duración de un año, que el Consejo Europeo de junio de 2006 prorrogaría por otro año más.¹⁶ Estas previsiones –dos años– respondían al tiempo que quedaba hasta las elecciones presidenciales francesas, con la conciencia de que sólo el nuevo presidente francés podría presentar una vía de salida viable. El proceso político europeo quedaba a merced del calendario electoral francés.

Según el Consejo Europeo, los referendos fallidos ponían de manifiesto preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos que había que tener en cuenta. Por ello, dictaminó que la pausa para la reflexión debía dedicarse a fomentar el debate con los ciudadanos, escuchar sus posiciones y tomar nota de qué Europa querían. Esas eran las intenciones políticas; luego los hechos mostrarían una apatía generalizada por parte de los Gobiernos y las instituciones para desarrollar ese amplio debate. Durante la pausa para la reflexión, seis Estados más terminarían sus ratificaciones, mientras que los siete restantes paralizaron sus procedimientos de ratificación, a la expectativa de lo que ocurriera en Francia. Hubo pausa en el proceso político, pero reflexión, poca.

Aún cuando el debate y las propuestas políticas escasearan, destacó por la posibilidad de que fuera el próximo presidente francés, la propuesta del entonces ministro de Interior, Nicolas Sarkozy casi año y medio después.¹⁷ Sarkozy defendió como salida a la crisis constitucional la redacción de un

¹³ En Francia se celebró el referéndum sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa el 29 de mayo de 2005. Con una participación del 69,34% del electorado, un 54,68% de los votantes se pronunciaban en contra de la ratificación. Tres días después, el 1 de junio de 2005, el referéndum de ratificación celebrado en los Países Bajos igualmente ofrecía resultados negativos. Con un 63% de participación, el 61,6% de los votantes se oponía a su ratificación. Con anterioridad, un Estado miembro –España– había votado en referéndum a favor de la Constitución Europea y, posteriormente, Luxemburgo, el 10 de julio de 2005 también obtendría un resultado positivo a pesar del ambiente de crisis reinante.

¹⁴ En junio de 2005 son 10 los Estados miembros que habían ratificado el Tratado Constitucional. En enero de 2007 son 18, incluidos Bulgaria y Rumanía que lo ratificaban junto a sus Actas de Adhesión, y que representan a más de 300 millones de habitantes. Para muchos la crisis no impidió la continuación de sus procedimientos de ratificación, como puede verse.

¹⁵ Véase Consejo Europeo, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruselas, 16-17/VI/2005.

¹⁶ Valorando los resultados de la escucha a los ciudadanos desarrollada durante el primer año, y constatando que cinco Estados más habían ratificado, el Consejo Europeo acuerda que “la Presidencia presentará al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros. Este informe debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras”. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 15-16/VI/2006, pto. 47.

¹⁷ Nicolas Sarkozy, Président de l’UMP, *L’Europe de demain, une nouvelle vision française*, Discours à l’invitation des

nuevo Minitratado por una Conferencia Intergubernamental, que incluyera solamente las reformas institucionales que la Unión necesitaba para funcionar con 27 Estados miembros. Ese Tratado simplificado podría ser ratificado por vía parlamentaria en 2008 y entrar rápidamente en vigor. Después, tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, debería considerarse a su juicio la redacción de un texto más ambicioso encargado a una gran Convención, “elegida después de un verdadero debate democrático”.

A esta propuesta se le ha calificado de “rescate selectivo” de la Constitución Europea, en la medida en que pretendía seleccionar sólo algunos elementos institucionales y relativos a la toma de decisiones de la Parte I de la Constitución Europea. Proponía incluir la extensión de la mayoría cualificada como forma de votación del Consejo y la generalización de la codecisión como procedimiento de aprobación de legislación. Para él también era fundamental la adopción del principio de doble mayoría en la votación del Consejo y otras innovaciones institucionales como el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la Presidencia estable del Consejo Europeo.

Sarkozy argumentaba que estas innovaciones no eran discutidas y que eran necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la Unión. En la Conferencia Intergubernamental se veía que algunos de esos aspectos no gozaban del amplio consenso entre Estados miembros e instituciones comunitarias que Sarkozy les atribuyera. Sin embargo, la propuesta de Sarkozy contenía un elemento interesante para “salir del laberinto”: la idea de volver a redactar un Tratado que permitiera evadir los referendos de ratificación y, sobre todo, evitar un nuevo bloqueo por parte de Francia.

Algunos líderes europeos, sobre todo de países que habían ratificado o que no tenían problemas para hacerlo, tomaron también la iniciativa para plantear opciones de rescate de la Constitución. Entre las más maximalistas, se encontraban las que propugnaban encontrar fórmulas para lograr la vigencia de la Constitución tal y como estaba, añadiéndole un capítulo social.¹⁸ Las posiciones de negociación fueron tomando forma a comienzos del año 2007, a medida que las elecciones francesas se aproximaban y con ellas se veía que se descongelaba el debate.

El año 2007 además coincidía con una Presidencia alemana de la que cabía esperar determinación: no en vano el Gobierno de coalición alemán había dejado claro desde el inicio de la crisis que iba a hacer todo lo posible por conseguir la vigencia de un Tratado Constitucional que no sólo había defendido y firmado, sino que había superado el trámite parlamentario de ratificación. Ese Gobierno pragmático y voluntarista, no obstante, era consciente de los obstáculos que presentaban los “noes” en referéndum y la voluntad de renegociar condiciones más favorables de otros Gobiernos, como el Reino Unido, Polonia y la República Checa. La nueva Presidencia de la Unión pone encima de la mesa su objetivo de lograr el rescate sustancial de la Constitución Europea, o dicho de otra manera, la vigencia de las reformas fundamentales de la Constitución.

Poco a poco fue abriéndose camino la posición del rescate sustantivo o sustancial, como alternativa al selectivo y a la vigencia sin retoques.¹⁹ Impulsado desde la Presidencia alemana, el rescate sustancial proponía la vigencia de los aspectos materiales fundamentales de la Constitución aunque hubiera que ceder en aspectos como la pérdida de la forma constitucional.

Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Bibliothèque Solvay, Bruselas, 8/IX/2006.

¹⁸ Manifestaciones en este sentido pueden encontrarse en distintos artículos de prensa de aquellos meses. Véase como ejemplo: Mark Beunderman, “Merkel Champions Adoption of Whole EU Constitution”, *EUObserver*, 24/XI/2005; Mark Beunderman, “Slovenia Joins Constitution Revival Camp”, *EUObserver*, 12/I/2006; Mark Beunderman, “Spain Against Changes in Constitution Text”, *EUObserver*, 16/I/2006; Henri de Bresson, “L'Allemagne reste ferme sur la Constitution européenne”, *Le Monde*, 24/I/2006.

¹⁹ En relación al “rescate sustantivo”, véase Francisco Aldecoa Luzarraga, “Prólogo. El rescate sustantivo del Tratado Constitucional europeo”, en Elisabeth López, *Europa busca modelo. Los referenda nacionales sobre la Constitución Europea*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 17-32.

5. La Presidencia alemana: la fórmula del rescate sustancial

El primer semestre del año 2007 se anticipaba desde tiempo antes como el período clave para la descongelación de la cuestión constitucional. No sólo existía el mandato del Consejo Europeo de que en ese período la Presidencia le presentara propuestas para solucionar el *impasse*, sino que coincidía con la celebración de las elecciones francesas, la conmemoración de los 50 años de la firma de los Tratados de Roma y una Presidencia fuerte y legitimada para buscar una solución, la de Alemania.²⁰

Este país se ponía al frente de la maquinaria europea con un Gobierno de coalición CDU-SPD, liderado por Angela Merkel, que ya había mostrado su capacidad de impulso político y su liderazgo para lograr consensos, aprobando ambiciosas reformas en su país y consiguiendo desbloquear la negociación de las perspectivas financieras 2007-2013.²¹ La coalición es la principal fortaleza de Alemania que va a conseguir impulsar ante sus socios y el Parlamento Europeo propuestas que van a gozar del apoyo tanto de sectores demócrata-cristianos como social-demócratas.

Por otra parte, Alemania había manifestado desde el comienzo de la crisis constitucional su compromiso con un texto cuyo Parlamento había ratificado y que, a su juicio, presentaba soluciones para los desafíos que enfrentaba la UE.²² Desde las primeras manifestaciones sobre su agenda política, el Gobierno de coalición CDU-SPD alemán dejaría claro que la reactivación del debate constitucional sería el objetivo principal de su Presidencia.²³

La Presidencia alemana comienza a avanzar el objetivo de conseguir el rescate sustantivo o sustancial de la Constitución Europea. Aunque no se consiga la vigencia de ésta en su totalidad, tratar de lograr rescatar su esencia, tantos contenidos como sea posible. La empresa del rescate del proceso constitucional estaba claro que no iba a resultar fácil. Por ello la Presidencia alemana, con el apoyo de otros, trató de hacer mantener el impulso político a las Presidencias siguientes.

Se consigue así consensuar la adaptación de otra de las ideas de la Constitución, la creación de “equipos” de Presidencias que coordinaran su actuación.²⁴ Por primera vez, las Presidencias de

²⁰ Los 50 años de los Tratados de Roma se anticipaba también como una ocasión para ir abriendo camino a la solución de la cuestión constitucional. El Consejo Europeo en junio de 2006 había llegado al siguiente acuerdo situado dentro del epígrafe dedicado a “Proseguir la reforma: el Tratado Constitucional”: “El Consejo Europeo pide que se adopte, el 25 de marzo de 2007 en Berlín, una declaración política de los mandatarios de la Unión Europea, en la que se expongan los valores y las aspiraciones de Europa y se confirme su compromiso común de alcanzarlos, mediante la cual se conmemore el 50º aniversario de los Tratados de Roma”. Véase Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 15-16/VI/2006, punto 49.

²¹ La Canciller alemana fue una de las figuras claves en el logro del acuerdo político de las perspectivas financieras 2007-2013 en diciembre de 2005. Sólo con su papel mediador y con importantes cesiones de Alemania consiguió desbloquearse la difícil negociación entrampada entre la Presidencia británica que quería mantener el cheque británico, los contribuyentes netos que no querían superar el 1% del PIB y los Estados beneficiarios y los nuevos de la ampliación, que defendían sus planteamientos de cohesión. En relación a la difícil negociación y al papel clave de la Canciller Merkel, véase Anne Montagnon, “L’ accord sur le cadre financier 2007-2013”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 500, 2006, pp. 441-444.

²² El procedimiento de ratificación en Alemania no llegó a culminarse. Las dos Cámaras del Parlamento Federal dieron su aprobación al Tratado Constitucional, pero faltaba la firma del presidente, a la espera del resultado de un recurso ante el Tribunal Constitucional.

²³ Con el lema “Europa tendrá éxito si trabajamos juntos”, Alemania presentaría un plan de objetivos de su Presidencia, siendo el primero de ellos “Hacer avanzar el proceso constitucional”. Véase al respecto Federal Government, *Europe Will Succeed if we Work Together*, 29/XI/2006, en <http://www.bundesregierung.de>.

²⁴ En septiembre de 2006 el Consejo de la Unión Europea adoptó una reforma de su Reglamento interno por la cual se establece que cada 18 meses los tres Estados miembros que vayan a desempeñar la Presidencia semestral del Consejo Europeo y del Consejo prepararán un programa de las actividades del Consejo en estrecha cooperación con la Comisión y después de haber mantenido las correspondientes consultas. Ese programa posteriormente será aprobado por el Consejo. Véase al respecto Consejo de la Unión Europea, *Asuntos Generales y Relaciones Exteriores*, Bruselas, 15/XII/2006, (12255/06), p. 24.

Alemania, Portugal y Eslovenia adoptan un programa conjunto, cuyo principal punto es el “Futuro de la Unión”, relativo al establecimiento de consultas sobre el Tratado Constitucional y un calendario para proseguir con la reforma.²⁵ La puesta en marcha de los equipos con el programa conjunto puede verse como un intento de la Presidencia alemana para controlar más los futuros desarrollos del proceso.

En el primer programa conjunto acordado por tres Presidencias, la cuestión del relanzamiento de la Constitución ocupa un lugar central, como acabamos de ver. Expone que “La Presidencia alemana durante la primera mitad de 2007 presentará un informe, basado en amplias consultas con los Estados miembros que contenga una evaluación del estado de las discusiones en relación al Tratado Constitucional y que explore los desarrollos futuros posibles. El informe será seguidamente examinado por el Consejo Europeo. El resultado de este examen servirá de base para ulteriores decisiones sobre cómo proseguir el proceso de reforma”.²⁶

El Programa concreto aprobado por el Gobierno Federal presenta algo más de ambición. Si bien expone en iguales términos cuál es la tarea impuesta a la Presidencia alemana, antecede esta exposición con una firme defensa del Tratado Constitucional: “El Tratado que establece una Constitución para Europa supone un avance significativo hacia una Europa orientada a valores y socialmente justa, más derechos civiles, mayor cooperación en las áreas de asuntos de justicia e interior, una división más clara de las responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros, mayor participación de los Parlamentos nacionales y una política exterior y de seguridad más fuerte. Hace a la Unión Europea más democrática, más eficiente y transparente y le da mayor capacidad de actuación”.²⁷ Esa afirmación ya deja entrever que la posición de la Presidencia alemana, dentro de la neutralidad que le exige la conducción de las consultas, será la de tratar de sacar adelante la Constitución Europea.

En su discurso ante el Parlamento Europeo la canciller Merkel recalca su disposición personal a sacar adelante un plan –una hoja de ruta– para lograr un programa para el resto del proceso constituyente antes de que acabara su Presidencia, con el objetivo de que la reforma estuviera vigente para 2009.²⁸ Insiste en repetidas ocasiones en que, ante los desafíos que tiene la Unión ante sí, la vigencia de las reformas pactadas en el Tratado Constitucional son imprescindibles. Alemania aboga así por el llamado rescate sustantivo o sustancial de la Constitución Europea. En primer lugar, el objetivo era conseguir la vigencia del Tratado Constitucional, a pesar de los referendos negativos, y de no ser posible, tratar de salvar la mayor parte de su contenido.

Entre los apoyos de la Presidencia resultó clave la iniciativa conjunta de los Gobiernos español y luxemburgués de reunir en Madrid el 26 de enero de 2007 a “Los Amigos del Tratado Constitucional”, esto es, a los Estados miembros que, o bien habían ratificado el Tratado Constitucional, o bien no tenían problemas para hacerlo.²⁹ La intención del Gobierno español al convocar esta reunión era “hacer más visible el ‘sí’” y ayudar con ello a los esfuerzos de la Presidencia alemana de impulsar la Constitución Europea.³⁰ Se pretendía recordar a los otros

²⁵ Council of the European Union, *18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, Bruselas, 21/XII/2006, p. 17, en <http://www.consilium.eu>.

²⁶ Council of the European Union, *18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, op. cit., p. 17.

²⁷ The Federal Government, *Europe – Succeeding Together, Presidency Programme 1 January to 30 June 2007*, p. 5, en <http://www.eu2007.de>.

²⁸ Véase al respecto Angela Merkel, *Programa de la Presidencia alemana*, Parlamento Europeo, 17/I/2007, en <http://www.europarl.europa.eu>.

²⁹ Acudieron a la reunión un total de 22 Estados miembros: 18 de ellos que ya habían ratificado (España, Luxemburgo, Alemania, Eslovenia, Bélgica, Hungría, Chipre, Lituania, Grecia, Italia, Letonia, Eslovaquia, Malta, Estonia, Bulgaria, Austria, Rumania y Finlandia), dos que afirmaron no tener problemas para ratificar (Portugal e Irlanda) y otros dos que acudieron como observadores (Dinamarca y Suecia).

³⁰ “Amigos del Tratado Constitucional”, información contenida en la página *web* del sitio de debate del Ministerio de

Estados miembros y a la opinión pública que la Constitución Europea gozaba de una especial legitimidad que no se podía despreciar, al haber sido ratificada por 18 Estados miembros, que constituían dos tercios de los Estados miembros y 270 millones de habitantes, más del 55% de su población.

Los 22 Estados que acudieron adoptaron unas conclusiones comunes recordando la importancia del Tratado Constitucional para que la Unión pudiera enfrentar los desafíos que se le presentan y apoyando su vigencia inmediata. Esta maniobra, que mostraba que dos tercios de los Estados miembros se negaban a que los Estados más minimalistas monopolizaran el debate, resultó de enorme utilidad a la Presidencia alemana para sacar adelante su propuesta de “rescate sustancial” de la Constitución Europea.

La primera ocasión para impulsar el proceso constituyente –como lo llamara Merkel– fue la negociación de la Declaración de Berlín, llamada a conmemorar el 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma que dieron nacimiento a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Dicha Declaración debería afirmar los valores y objetivos de la UE y el compromiso firme de los Estados miembros para conseguirlos.³¹ La coyuntura política demostraría, sin embargo, que la Unión no estaba lista para compromisos sobre el proceso constitucional hasta no conocerse el resultado de las elecciones francesas. No se conseguiría más que una tímida referencia a este respecto: “Para ello debemos seguir adaptando la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos. Henos aquí, por tanto, cincuenta años después de la firma de los Tratados de Roma, unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009”.³²

Desde el principio de su mandato, sin embargo, la Presidencia conduciría una callada labor de diálogo bilateral con los Gobiernos de los 26 Estados miembros, estableciendo cuáles podían ser los caminos para el rescate. Las elecciones francesas de la primavera de 2007 ofrecerían ya la oportunidad para entablar negociaciones bilaterales acelerada que permitirían llegar al acuerdo de rescate de junio de 2007.

6. El Consejo Europeo de junio de 2007 y el mandato para la redacción de un Tratado de Reforma

A finales de abril de 2007, tras la celebración de la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas, comenzaba a quedar claro que Sarkozy sería el próximo presidente francés, como así resultó.³³ Era el momento para que las diplomacias y las reuniones bilaterales se sucedieran tratando de negociar la tan anunciada “hoja de ruta”, que bien podía ser un plan de renegociación, bien un plan de re-ratificación del Tratado Constitucional.

Tras unas semanas de intensas negociaciones, la canciller Merkel estuvo en condiciones de presentar al Consejo Europeo para su aprobación un proyecto de negociación de un Tratado de Reforma simplificado y la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental.³⁴ La

Asuntos Exteriores y de Cooperación “Hablamos de Europa”, véase <http://www.hablamosdeeuropa.es>.

³¹ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 15-16/VI/2006, punto 49.

³² Consejo Europeo, *Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, Berlín, 25/III/2007.

³³ La primera ronda de las elecciones presidenciales francesas, celebrada el 22 de abril de 2007, permitía el pase a la segunda vuelta del candidato del UMP Nicolas Sarkozy y de la candidata del Partido Socialista Segolène Royal. El primero ganaba la elección con un 31,18% de los sufragios, frente al 25,87% obtenido por la candidata socialista. En la segunda ronda, el 6 de mayo de 2007, se impondría Sarkozy con un 53,06% de los votos frente al 46,94% de Royal. Sarkozy sería proclamado presidente de la República Francesa.

³⁴ El Consejo Europeo acordaba la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para el mes de julio, que trabajara sobre la base del mandato acordado en el Anexo. Véase respectivamente Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, puntos 8 al 14 y Anexo I.

Presidencia alemana lograba el rescate sustancial de la Constitución Europea, ya que el estricto mandato de negociación recogía los principales contenidos de la misma, eliminando la apariencia constitucional.

La Presidencia alemana hábilmente dirigida por la canciller Merkel es el actor político fundamental en el nuevo arranque del proceso constitucional. Gracias a su tesón y a su hábil negociación no sólo logró presentar un informe con los resultados de las aspiraciones de los Estados miembros para salir de la crisis constitucional, como pedía el Consejo Europeo. Consiguió prácticamente culminar la renegociación del Tratado Constitucional, lo que se recoge en el mandato aprobado, dejando casi exclusivamente su formalización a la Presidencia portuguesa.

Contra lo que pudiera parecer a primera vista, la negociación del Tratado de Reforma no se produjo durante la Conferencia Intergubernamental abierta en 2007, sino en el seno de las consultas llevadas a cabo por la Presidencia alemana y en el Consejo Europeo de junio. La CIG 2007 recibe un mandato de redacción, esto es, de formalización jurídica de los compromisos adquiridos en el Consejo Europeo de junio de 2007.

El Consejo Europeo acordó continuar con el proceso de reforma del Tratado de la Unión, a la luz del Informe presentado por la Presidencia alemana.³⁵ Para ello convoca una Conferencia Intergubernamental que comience sus trabajos en el mes siguiente, para que lleve a cabo sus trabajos conforme al mandato establecido en el Anexo.³⁶ El mandato recoge los resultados de la renegociación de la Constitución Europea. Es tan concreto y cerrado, proponiendo incluso las fórmulas de redacción, que no permite que podamos decir que abre una nueva negociación. Es sólo un mandato de redacción.

El Consejo Europeo acuerda abandonar la fórmula de la Constitución y adoptar un nuevo Tratado, denominado “*Tratado de Reforma*”.³⁷ Ese nuevo Tratado persigue el objetivo de modificar los Tratados actuales para “aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior”.³⁸ La fórmula del “Tratado de Reforma” adoptada por el Consejo Europeo supone abandonar el “concepto constitucional”, esto es, la derogación de todos los textos vigentes y su sustitución por uno único llamado Constitución.

Por el contrario, el Tratado de Reforma modificará los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea –éste cambia de nombre– para introducir las innovaciones de la Constitución. La primera de esas innovaciones es la extinción de la Comunidad Europea y su sustitución por la UE, con personalidad jurídica propia, lo que tiene como consecuencia que el Tratado de la Comunidad Europea pase a llamarse “Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión”. Los dos Tratados –de la Unión y sobre el Funcionamiento de la Unión– tienen una misma jerarquía normativa.

El abandono del concepto constitucional supone también la eliminación de toda mención a la “Constitución” de la terminología y de otros elementos con reminiscencias estatales. El ministro de Asuntos Exteriores pasa a llamarse alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Desaparecen las denominaciones “Ley” y “Ley-marco” de las normas jurídicas. Se elimina el artículo relativo a los símbolos de la Unión. El artículo relativo a la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional desaparece del cuerpo del Tratado y pasa a recogerse en una Declaración que haga mención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

³⁵ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, punto 8.

³⁶ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, puntos 9 y 10.

³⁷ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, Anexo I.

³⁸ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, Anexo I, punto 1.

Los principales cambios resultantes de la renegociación de aspectos concretos del Tratado Constitucional –llevada a cabo a través de las consultas con los Estados miembros– afectan a distintos ámbitos. En relación a las delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros, se añade que la Unión actuará *exclusivamente* en los límites de las competencias que le atribuyan los Estados miembros. Se incluye una modificación para subrayar el carácter específico de la política exterior y de seguridad común, afirmándose que se regirá por normas y procedimientos específicos.

A petición de los Países Bajos se reforzaba también el papel de los Parlamentos Nacionales, incluyéndose en el título relativo a los principios democráticos un artículo relativo a su papel. En el marco del control del principio de subsidiariedad se amplía el plazo en que pueden pronunciarse a ocho semanas y se establece a obligación de la Comisión de reexaminar su propuesta si existe la oposición de una mayoría simple de votos atribuidos a los Parlamentos. En el caso de que la Comisión decida mantener su propuesta contra la opinión de los Parlamentos Nacionales, habrá de transmitir su dictamen motivado a los legisladores, que estudiarán y votarán sobre la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad, pudiendo rechazarla finalmente.

Existen importantes modificaciones en relación a la Carta de Derechos Fundamentales, que no se incluirá en los Tratados, sino que es sólo objeto de una referencia cruzada otorgándole carácter jurídico vinculante. El Reino Unido pactó además un Protocolo por el cual se reconocen algunas limitaciones a la aplicación de la Carta a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, prácticas o acciones del Reino Unido, excluyéndose especialmente el título relativo a la solidaridad. Finalmente, en el ámbito de la cooperación policial y judicial de carácter penal se acuerda la posibilidad de que el Reino Unido pueda acogerse a una excepción que le permita caso por caso examinar en qué medidas y políticas quiere participar.

Aparte de estas modificaciones generales, el mandato de redacción recoge otros cambios como la posibilidad de que las reglas sobre la votación ponderada en el Consejo pudieran aplicarse hasta 2017 a petición de un Estado miembro o la posibilidad de prorrogar el acuerdo de Ioaninna. Pero no todo consistía en recortar. Se añaden también dos pequeñas adiciones: el principio de solidaridad entre Estados miembros en el marco de la nueva política de energía y de la adopción de medidas económicas y la ampliación de los objetivos en materia de medio ambiente a la lucha contra el cambio climático.

La salida del laberinto con el rescate sustancial resulta posible gracias a dos factores impulsores: las ratificaciones positivas y las vigencias anticipadas. El primero de ellos es el peso en el proceso político de las ratificaciones positivas que logró el Tratado Constitucional. En junio eran 18 Estados los que se habían pronunciado positivamente –incluidos Bulgaria y Rumania que, al integrarse el 1 de enero de 2007, no necesitaban ratificar–. Estos Estados reúnen a más de un 55% de los habitantes europeos. A esta legitimidad política contribuyen especialmente los dos referendos de ratificación positivos, el español y el luxemburgués, que pueden oponerse y sumarse al francés y al neerlandés para ver que son más los ciudadanos que en sufragio directo apoyaron el Tratado Constitucional que los que lo rechazaron.³⁹ En este argumento pesa especialmente la firmeza del Parlamento Europeo a la hora de defender la legitimidad política del Tratado Constitucional y la

³⁹ Como ya es sabido, cuatro Estados miembros celebraron referendos de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Dos resultaron positivos, el de España y el de Luxemburgo, y dos negativos, Francia y los Países Bajos. En el referéndum celebrado en España el 20 de febrero de 2005, el 76,73 de los votantes se pronunciaba a favor y el 17,24 en contra. En Luxemburgo, el referéndum se celebró un mes después de los “noes”; aún así, un 56,52% de los votantes se pronunciaba a favor, mientras que el 43,48% se manifestaba en contra. Si sumamos los millones de ciudadanos europeos que se han pronunciado a favor o en contra en los cuatro referendos, 26,6 millones de ciudadanos europeos han apoyado la vigencia de la Constitución, mientras que 22 millones se han pronunciado en contra.

imposibilidad de renunciar a sus principales conquistas democráticas.⁴⁰ Por tanto, una mayoría muy amplia de Gobiernos, de Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo y una porción considerable de la opinión pública respaldaba el Tratado Constitucional.

En segundo lugar, es preciso recordar que el proceso constituyente, a pesar de los referendos negativos ya está produciendo resultados. Distintas disposiciones recogidas en el Tratado Constitucional se encuentran hoy en vigor, debido al acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno y a la necesidad de su puesta en marcha. Estas vigencias anticipadas muestran la urgencia de que las reformas acordadas en el 2004 entren en vigor lo antes posible, si bien esta vía de los acuerdos intergubernamentales es limitada.

7. ¿Cómo y por qué se sale del laberinto? Factores estructurales y coadyuvantes para la resolución de la crisis

Si los dos años de la pausa de reflexión produjeron escasos avances y casi ninguna reflexión, y sin embargo los escasos seis meses de la Presidencia alemana sirven para desbloquear la crisis, cabe preguntarse qué constantes del proceso político resultaron alteradas para que esto fuera posible. Así, consideramos que coincidieron factores estructurales y coadyuvantes que hicieron posible la salida del laberinto constitucional. Los factores estructurales que impulsaron la solución son, a nuestro juicio, la legitimidad política del Tratado Constitucional, el consenso de los Gobiernos de los Estados miembros sobre muchas de sus innovaciones, los efectos anticipados del Tratado Constitucional y la demanda social de eficacia hacia la UE. A estos factores se sumaron otros dos elementos coadyuvantes: la resolución de la crisis política francesa y la fuerte Presidencia alemana con una situación interna de coalición que le va a ayudar en sus ambiciones europeas.

Pueden analizarse uno a uno estos factores; comenzaremos por los estructurales:

- (1) La legitimidad política del Tratado Constitucional: un elemento importante que jugó a favor de la resolución de la crisis es el hecho de que el Tratado Constitucional hubiera sido firmado por todos los Estados miembros, ratificado por 18 de ellos, apoyado directamente por una mayoría de ciudadanos en referéndum y aprobado por el Parlamento Europeo. Este hecho le otorgaba una legitimidad política difícilmente discutible y que hizo que en la negociación no se impusiera el principio de hacer tabla rasa respecto al proceso constituyente. Puede verse así como la dinámica política del propio proceso constituyente incide en la búsqueda de una solución a la crisis.
- (2) El consenso: la fórmula del rescate del contenido de la Constitución en forma de Tratado, prácticamente sin rediscutir el alcance y contenido de las reformas es consecuencia del fuerte consenso que obtuvieron entre los Gobiernos de los Estados miembros las innovaciones constitucionales. La mayor parte del contenido de la Constitución no se discute porque todos los Gobiernos están de acuerdo con el mismo. Esto hace que fuera fácil conseguir su vigencia bajo una fórmula pragmática como la lograda.

⁴⁰ Defiende la necesidad de la vigencia del Tratado Constitucional en sendas resoluciones sobre la pausa para la reflexión y la hoja de ruta para proseguir con la reforma. Véase respectivamente Parlamento Europeo, *Resolución sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, 19/I/2006 (A6-0414/2005); y Parlamento Europeo, *Resolución sobre la hoja de ruta para el proceso constitucional de la Unión*, 22/V/2007, (A6-0197/2007).

- (3) Las vigencias anticipadas: el Tratado Constitucional ya estaba siendo aplicado en algunos de sus extremos a través del acuerdo intergubernamental. Casos de vigencia anticipada son la cláusula de solidaridad para el terrorismo, la Agencia Europea de Defensa, la Presidencia estable del Eurogrupo o la concertación de las Presidencias del Consejo en equipos.⁴¹ El hecho de que el Tratado estuviera produciendo efectos empujaba hacia el rescate de la mayor parte de las disposiciones. No todas las reformas de la Constitución podían ponerse en marcha a través de acuerdos intergubernamentales, la mayor parte de ellas exigían una reforma del marco actual de los Tratados.
- (4) La demanda social: otro elemento importante ha sido la necesidad. El período de reflexión conducía a las instituciones a repetir que el ciudadano europeo buscaba resultados de la UE, resultados que eran claros en algunos aspectos como la economía, la seguridad interior, la emigración, la energía, la política exterior. La conciencia de que no existía la posibilidad de ofrecer buenos resultados sin contar con los mecanismos institucionales y los instrumentos adecuados ha ayudado a ganar la causa de la necesaria reforma de los Tratados de la Unión y en el sentido de la mejor reforma posible en el momento actual, la del Tratado Constitucional.

Dos son a nuestro juicio los factores coadyuvantes a la resolución de la parálisis en el proceso político:

- (1) La superación de la crisis política francesa: como defendimos hace tiempo, la crisis constitucional europea era en buena medida consecuencia de un problema interno francés, de la crisis política francesa. Se tenía el convencimiento de que el presidente Chirac, fuertemente deslegitimado, no podía presentar una solución al *impasse* y que habría que esperar al resultado de las elecciones de la primavera de 2007. Una vez que estuvo claro que el ganador sería Sarkozy fue posible renegociar el rescate sustancial de la Constitución con un presidente que con la fórmula de Minitratado/Tratado simplificado que había defendido en la campaña electoral gozaba del respaldo popular francés.
- (2) La eficaz y exitosa Presidencia de Merkel y su Gobierno de Coalición: el otro factor clave para el rescate sustancial lo constituye la eficaz labor negociadora y mediadora de Merkel y su Gobierno al frente de la Presidencia. Es fundamental la importancia que ha tenido el hecho de que se tratara de un Gobierno de coalición que reúne a partidos representantes de las dos principales ideologías europeas, la Democracia Cristiana y la Socialdemocracia. Si se tiene en cuenta además que el ministro de Exteriores, Steinmeier, pertenece al SPD puede verse como el Gobierno alemán obtuvo una legitimidad y apoyo político añadido al representar las visiones de las dos tendencias mayoritarias en los Gobiernos de los Estados miembros. Esto es especialmente importante en el caso del Parlamento Europeo, cuyos dos principales grupos políticos convergen en el apoyo a las tesis alemanas.

En conclusión, muchos de los factores que impulsaban la resolución de la crisis estaban presentes pero hubo que esperar a la coyuntura favorable de la resolución de la crisis francesa para que se diera el momento oportuno para poder negociar una propuesta viable.

8. La CIG de 2007: dar forma al acuerdo político del Consejo Europeo

La crisis constitucional europea se cerró con la decisión del Consejo Europeo de convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) para resolver la cuestión de la reforma de los Tratados europeos a través de la redacción de un Tratado de Reforma. Adoptó, para ello, un

⁴¹ Las vigencias anticipadas se explicaban detalladamente en un trabajo anterior: Francisco Aldecoa Luzarraga, "El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *op. cit.*, pp. 21-22.

mandato de reforma muy preciso y cerrado, sin dejar margen de maniobra a la Conferencia prevista.⁴² El Consejo Europeo afirmó entonces que “la rápida resolución de esta cuestión constituye una prioridad”.⁴³

La rapidez con que se pedía a la Presidencia portuguesa que condujera los trabajos de la CIG y el estricto mandato adoptado, hicieron que la CIG fuera la más corta de las CIG constitucionales europeas. Si bien el Consejo Europeo deseaba que los trabajos de renegociación estuvieran listos antes del fin de 2007, la Presidencia portuguesa se propuso cerrar la CIG en la Cumbre informal de octubre de 2007.⁴⁴ Existían poderosas razones políticas para zanjar la negociación constitucional en 2007. A partir de esa fecha, y según el compromiso aceptado en la negociación sobre las perspectivas financieras, habían de comenzarse las discusiones sobre la reforma de la financiación de la Unión, lo que incluye la reforma de la PAC.⁴⁵ Tradicionalmente, las cuestiones financieras y presupuestarias y la reforma institucional han constituido las negociaciones más duras de la escena política europea. No se quiere que dos de ellas coincidan e interfieran ya que podrían complicarse innecesariamente ambas discusiones.

Conforme a la decisión del Consejo Europeo, la Conferencia Intergubernamental fue convocada por el Consejo para julio de 2007, una vez cumplidos los requisitos jurídicos del artículo 48 del TUE y habiéndose recibido los dictámenes positivos de las instituciones.⁴⁶ La CIG abrió sus trabajos el 23 de julio de 2007 con la presentación por parte de la Presidencia portuguesa, como se le había pedido, de un proyecto de Tratado de Reforma.⁴⁷ No quedaban asuntos pendientes de negociar según el mandato adoptado por el Consejo Europeo. No obstante, como en cualquier fase de negociación, existieron diversos intentos de reabrir cuestiones políticas sensibles.

La principal característica de la CIG de 2007 es que se reunió la mayor parte de las veces en los niveles técnicos –juristas expertos– que trabajaron a la luz del mandato político recibido. Las reuniones y discusiones políticas tuvieron muy poco protagonismo en el conjunto general de los

⁴² El mandato a la CIG tiene una primera parte donde se indican cómo fusionar los acuerdos de la CIG de 2004, que resultaron en artículos del Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea, en los Tratados de la UE y del actual TCE (que cambia su nombre por el de Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, consecuentemente con la desaparición de la Comunidad Europea). Igualmente se recogen las modificaciones a los acuerdos de la CIG de 2004 concreta y exhaustivamente, incluso, con sus propuestas de nueva redacción en los Anexos 1 y 2. Cuando se proponen nuevas Declaraciones o Protocolos, las nuevas redacciones se incluyen a pie de página. Se encuentran escasos ejemplos de mandato a la CIG para que efectúe la redacción (por ejemplo, una Declaración, la relativa a la protección de datos de carácter personal en los ámbitos de la cooperación policial y judicial de carácter penal y Protocolo sobre la posición de los Estados miembros relativa a este aspecto). Véase Consejo Europeo, “Proyecto de mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG)”, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, Anexo I.

⁴³ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, punto 9.

⁴⁴ Véanse respectivamente Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, punto 11; y José Sócrates (presidente del Consejo Europeo), *Presentación del Programa de la Presidencia portuguesa ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 11/VII/2007, en <http://www.europarl.europa.eu>.

⁴⁵ En el acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013 el Consejo Europeo decidió sobre la necesidad de abordar una revisión “global y amplia” del sistema de financiación de la Unión, incluyendo tanto la vertiente de ingresos y contribuciones de los Estados miembros como la de gastos. Solicitó a la Comisión que le presente un Informe sobre esta revisión en 2008/2009. Véase al respecto Consejo de la Unión Europea, *Perspectivas financieras 2007-2013*, Bruselas, 19/XII/, (15915/05).

⁴⁶ La Comisión Europea aprobaría el dictamen exigido por el artículo 48 el 10 de julio de 2007, mostrándose favorable tanto a la convocatoria como al mandato aprobado por el Consejo Europeo. El Parlamento lo haría el 11 de julio, siendo más crítico. Si bien alaba a la Presidencia alemana por su éxito a la hora de desbloquear el *impasse* constitucional, lamenta el abandono de la estructura y la simbología constitucional y condena los “*opt-out*” concedidos a algunos Estados miembros. Véase respectivamente Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo “La reforma de Europa para el siglo XXI”*, Bruselas, 10/VII/2007, (COM(2007) 412final); y Parlamento Europeo, *Resolución sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo*, 11/VII/2007, (A6-0279/2007).

⁴⁷ Véase Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, *Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, 23/VII/2007, (CIG 1/07).

trabajos. Sólo se produjeron tres reuniones en el nivel de los ministros de Asuntos Exteriores: la apertura de la CIG el 23 de julio, la reunión informal –Gymnich– celebrada en Viana do Castelo los días 7 y 8 de septiembre, y la reunión que iba a cerrar los trabajos, previa a la Cumbre, celebrada el 15 de octubre en Luxemburgo. La CIG se clausuró con el acuerdo político del Consejo Europeo en la madrugada del 19 de octubre. Este Consejo Europeo se ocupó todavía de algunos intentos de reabrir cuestiones zanjadas pero sin relevancia. Otra cuestión se cruzó en la discusión sobre el Tratado de Lisboa: la asignación de los escaños del Parlamento Europeo, que llevaría a la modificación final del total de miembros del Parlamento Europeo, 750 más su presidente.

La renegociación del Tratado Constitucional para convertirlo en Tratado de Reforma no se llevó a cabo en el seno de la CIG sino que ya se había producido a través de las consultas que la Presidencia alemana celebró para redactar el mandato. La verdadera conferencia internacional negociadora se celebró encubiertamente, la CIG convocada en julio fue en comparación una reunión de juristas expertos para llevar a cabo la inclusión de los acuerdos políticos de junio en los Tratados actuales. Esa CIG sirve para cumplimentar los requisitos jurídicos del artículo 48 del TUE y, en ese sentido, dotar de alcance jurídico a los acuerdos políticos negociados bajo la Presidencia alemana.

El mandato más que ser un mandato de negociación recoge los resultados de la negociación. Constituye un acuerdo de integración de diversos aspectos de la Constitución Europea en el Tratado de la Unión Europea (TUE) o en el Tratado de la Comunidad Europea, redominado Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Los temas políticos negociados en el seno de la misma fueron pocos, aunque complejos, reuniéndose la mayor parte de las veces en su nivel técnico. Por ello cabe calificar a esta CIG de técnica, más que política.

Resulta fundamental, además, ver que esta CIG es parte del proceso constitucional comenzado en 2001 en la medida en que no entabló una negociación nueva sobre la base de los actuales Tratados. Esto hubiera ocurrido de haberse declarado sin efectos la negociación, firma y ratificación –parcial– del Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión o, como se decía coloquialmente, de haberse decidido la “muerte” de la Constitución. La CIG de 2007 se incardina en el proceso político de la Convención Europea y la CIG de 2004, ya que su base de negociación la constituye el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por tanto, hay que subrayar que la presente CIG es parte indisoluble del proceso constitucional iniciado en Laeken y que no pudo terminarse con la ratificación y vigencia del Tratado Constitucional de 2004.

9. Una Constitución sin nombre: el Tratado de Lisboa

El Tratado de Reforma o de Lisboa, conforme al mandato del Consejo Europeo, incluye en el marco de los actuales Tratados europeos la mayor parte de las innovaciones incluidas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se evita cuidadosamente mantener la estructura de la Constitución, la terminología constitucional o que recuerde a lo estatal –“ministro de Asuntos Exteriores, Ley, Ley-marco”– y todo aquello que pudiera hacer sospechar avances hacia la integración política –como la doble legitimidad de la Unión–. Todas las demás reformas se mantienen, así que con el Tratado de Lisboa tendremos en vigor la “esencia” de la Constitución pero sin ese nombre.⁴⁸

Frente a las distintas alternativas que se barajaban para salir del laberinto institucional, el Consejo Europeo en 2007 ha elegido la de la renegociación.⁴⁹ Frente a la experiencia danesa tras el

⁴⁸ Véase en este sentido José Martín y Pérez de Nanclares, “Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca”, ARI 76/2007, Real Instituto Elcano, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁴⁹ En otro lugar describíamos los escenarios posibles de resolución de la crisis constitucional. El segundo de los que planteábamos exponía una renegociación de la Constitución; el tercero barajaba el rescate selectivo en un Tratado-

referéndum negativo de ratificación del Tratado de Maastricht, la renegociación no ha ocurrido sólo con aquellos Estados miembros que no habían conseguido la ratificación a causa de los referendos negativos.⁵⁰ Los principales Gobiernos que han planteado objeciones y que han logrado introducir sus líneas rojas en el nuevo Tratado han sido paradójicamente Gobiernos que ni siquiera habían intentado la ratificación en sus Estados, el Reino Unido, Polonia y, en menor medida, la República Checa. Indudablemente el “ganador” de la operación de adelgazamiento de la Constitución es el Reino Unido, que consigue prácticamente introducir todas sus líneas rojas.

El Tratado de Lisboa introduce en los Tratados europeos la mayor parte de las aportaciones del Tratado Constitucional de 2004 al modelo político europeo. El precio del acuerdo se traduce también en algunas eliminaciones –la principal de ellas el esfuerzo de simplificación–, retrasos y excepciones para algunos países. También hay que subrayar dos pequeñas adiciones de la Conferencia de 2007, una relativa a la solidaridad entre los Estados miembros en relación a la política común de energía y a la adopción de medidas económicas y la ampliación de la competencia europea a la lucha contra el cambio climático.⁵¹

El Tratado de Lisboa incluye en los Tratados europeos la mayor parte de las innovaciones de la Constitución Europea, con escasas modificaciones. Recoge la idea de la Convención de simplificar la estructura jurídica y extinguir la Comunidad Europea y la división de los pilares. Consecuencia de ello es la redenominación del Tratado de la Comunidad Europea como Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Explicita el proyecto europeo con la introducción en los Tratados europeos de la redacción de los valores y objetivos de la UE. Clarifica las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, delimita y clasifica las competencias de la Unión. Otorga a los Parlamentos Nacionales la posibilidad de controlar la aplicación del principio de subsidiariedad.

Recoge la vigencia jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con excepciones para Polonia y el Reino Unido. Introduce la competencia para que la Unión se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Incluye la base jurídica para el desarrollo de una política de vecindad. Introduce la redacción constitucional sobre los principios democráticos de la Unión, añadiendo un artículo más sobre el protagonismo de los Parlamentos Nacionales en el proceso político europeo. Resulta relevante la introducción del principio de democracia participativa y de la iniciativa para un millón de ciudadanos.

Incorpora las principales innovaciones institucionales como la Presidencia permanente del Consejo Europeo, la creación de un representante exterior de la Unión con la fórmula del doble sombrero –el ministro de Asuntos Exteriores, que ahora se llama alto representante de la Unión para Asuntos

marco de algunos de los elementos del Tratado Constitucional. La salida final no se ajusta exactamente ni a un escenario ni a otro, sino que estaría a medio camino. Se ha producido una renegociación del Tratado Constitucional, introduciendo sus principales conquistas en el marco de los actuales Tratados. Véase al respecto Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea, “¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo de 2007, www.iustel.com.

⁵⁰ La renegociación del Tratado de Maastricht con Dinamarca en el Consejo Europeo de Edimburgo ha sido analizada por Deirdre Curtin y Ronald van Ooik, “Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears”, en David O’Keefe y Patrick M. Twomey (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, Londres, 1994, pp. 349-365.

⁵¹ La Convención proponía la inclusión de una nueva base jurídica para el desarrollo de una política energética de la Unión. Ese artículo, que ha sido incluido en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión (TFUE) con el número 176 A, ha sido completado con la mención a que dicha política se llevará a cabo “con espíritu de solidaridad entre los Estados miembros”. En relación a la adopción de medidas puntuales adecuadas a la situación económica, estas han de decidirse “con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros”, según el artículo 122 del TFUE. Los objetivos de la política de la Unión en relación al medio ambiente habían sido completados por una adición del Tratado Constitucional: “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. A este objetivo, la reforma de 2007 ha añadido la frase “y en particular a luchar contra el cambio climático”. Véase a este respecto el artículo 174 del TFUE.

Exteriores y Política de Seguridad–, o el establecimiento de un sistema de equipos para presidir las distintas formaciones del Consejo, con excepción del Consejo de Relaciones Exteriores. Se incluye también la fórmula de la doble mayoría para la votación del Consejo por mayoría cualificada – aunque se puede retrasar su puesta en vigor–, la reducción del tamaño de la Comisión y la generalización del procedimiento de codecisión. Igualmente se mantienen los casos a los que el Tratado Constitucional había conseguido extender la mayoría cualificada y se generaliza el procedimiento de codecisión como procedimiento general de adopción de legislación.

Otros importantes avances del Tratado Constitucional que se preservan son la mejora del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia –con excepciones para el Reino Unido, otra vez– y la incorporación de todos los avances relativos a la acción exterior, incluida la política de responsabilidad y la regulación en un título único. Se incluyen también las nuevas bases jurídicas incluidas por el Tratado Constitucional, la posibilidad de que un Estado se retire de la Unión, la personalidad jurídica para la UE y los nuevos procedimientos de reforma de los Tratados. Los elementos que reforzaban la solidaridad también se recogen en su conjunto en el Tratado de Lisboa.

La mayor parte de la sustancia del Tratado Constitucional se recoge, como acaba de verse, por el Tratado de Lisboa. Todo ello, sin embargo, ha exigido el pago de un precio, que en algunos casos no deja de ser costoso. Las principales cesiones y pérdidas tienen que ver con el esfuerzo de simplificación y de acercamiento al ciudadano emprendido por la Convención Europea. La más grave de todas esas modificaciones es la eliminación en el artículo 1 de la doble legitimidad de la Unión, como Unión de Estados y de ciudadanos, quedando ahora solamente la Unión de Estados. Otra muy relevante es la desaparición del propio instrumento del Tratado Constitucional, organizado en torno a cuatro partes, que hacía más legible el conjunto del Derecho Originario de la Unión.

Además, se ha sacrificado todo el lenguaje constitucional, que incluye el cambio de denominación del ministro de Asuntos Exteriores, aunque se mantenga su función sin tocar, y el mantenimiento de la tradicional nomenclatura de los instrumentos jurídicos de la Unión, Reglamento, Directiva, olvidándose los de Ley y Ley-Marco. En la misma línea, se han hecho desaparecer el artículo relativo a los símbolos de la Unión de los Tratados y la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional se ha rebajado del articulado a una declaración. La Carta desaparece del Tratado y sólo se incluye una referencia cruzada a su obligatoriedad jurídica.

Estas eliminaciones responden a la necesidad de “disfrazar” al Tratado Constitucional de Tratado comunitario clásico con el objetivo de poder obviar los referendos de ratificación y volver a la vía de ratificación parlamentaria. Se quiere con ello transmitir la idea de que no hay cambios sustanciales en la UE con el Tratado de Lisboa, y que por ello basta con un simple voto parlamentario. Algunos Estados se han quedado muy tranquilos con que el Tratado de Lisboa no parezca que avanza en la construcción de la Europa política, como Polonia y la República Checa, además del Reino Unido.

Muchos aplauden esta decisión y estas eliminaciones argumentando que nada añaden a los instrumentos de la Unión y que ésta podrá conseguir sus objetivos sin estas especificaciones. Es cierto que los Tratados son ya la Constitución material de la Unión, los símbolos existen en la realidad, la primacía del Derecho Comunitario es un hecho desde que fuera formulada por el Tribunal de Justicia, el alto representante va a tener las mismas competencias se llame así o ministro... Sin embargo, a nuestro juicio, son eliminaciones importantes frente al desafío de acercar al ciudadano a Europa, desafío que detectó Laeken y que los “noes” en los referendos y el período de reflexión no hacen más que subrayar. La lógica utilitarista del “cuanto más complejo menos problemas da”, ahonda en el problema de la legitimación del proyecto europeo, volviendo este todavía más incomprensible para sus ciudadanos.

El otro gran coste de la renegociación ha sido la aceptación de más “*opt-out*” – y “*opt-in*”– para algunos Estados miembros que amenazaban con difíciles ratificaciones en sus Estados miembros. Así, el Reino Unido y Polonia obtienen la excepción de que la Carta no será de aplicación en sus respectivos Estados miembros.⁵² El Reino Unido también consigue, frente al Tratado Constitucional, la opción de decidir caso por caso en qué decisiones y avances relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia quiere participar y de cuáles queda exento. Es especialmente grave la excepción relativa a la Carta de Derechos Fundamentales, ya que tiene un efecto directo en la igualdad de los ciudadanos europeos. Los ciudadanos británicos y polacos se ven desposeídos de la posibilidad de exigir la garantía de la Carta ante sus Tribunales frente a normas o actos que desarrollen y apliquen el Derecho de la Unión, posibilidad que sí tendremos el resto de los ciudadanos europeos.

En el Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, sus ponentes – Méndez de Vigo y Corbett– estimaban que ese Tratado establecía una verdadera Constitución por su naturaleza y contenido. Consideraba que el contenido constitucional residía en que “Define la naturaleza, valores y principios que guiarán las actuaciones de la Unión; acota las competencias de la Unión; establece sus instituciones; presenta los instrumentos de decisión y precisa los actos; define los derechos de los ciudadanos respecto a la Unión; establece las normas que regularán su revisión;... Este es el cometido de una Constitución, definir las condiciones y los límites del ejercicio del poder en un marco de una entidad política y garantizar los derechos de los ciudadanos”.⁵³

Los elementos que llevaban a considerar a la Comisión de Asuntos Constitucionales que el Tratado Constitucional era una Constitución están igualmente presentes en el caso del Tratado de Lisboa, si bien la definición de la naturaleza de la Unión es menos precisa y clara. Según estos parámetros, el Tratado de Lisboa es tan Constitución como su predecesor, el Tratado Constitucional, aunque no reciba directamente el nombre de “Constitución”. Y, sobre todo, es Constitución en sentido material, como los actuales Tratados, según la asentada jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde el Asunto “Les Verts”.⁵⁴

El Tratado de Lisboa, por tanto, supone el rescate de la Constitución aunque le quite ese nombre. El mandato a la Conferencia Intergubernamental adoptado por el Consejo Europeo afirmaba que el objetivo del Tratado de Reforma era “aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior”.⁵⁵ Pueden examinarse las aportaciones del Tratado de Lisboa en estos aspectos en relación al estado actual de la Unión, para ver cuál es el valor añadido de este nuevo Tratado.

(a) Más democracia: derechos fundamentales y legislación

El Tratado de Lisboa añade democracia al modelo político europeo actual. Las innovaciones más importantes en este sentido son las relativas a la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de

⁵² Justo tras el acuerdo sobre el Tratado de Lisboa, se celebraban elecciones legislativas en Polonia que darían la victoria a la Plataforma Cívica de Donald Tusk. Tras su victoria electoral, Tusk anunciaría que uno de los principales puntos de su programa de Gobierno sería la “vuelta de Polonia a Europa”. Esto nos hacía pensar que quizá el nuevo Gobierno polaco renunciaría a su excepción en relación a la Carta. Sin embargo, posteriormente se hizo público que el nuevo Gobierno respetaría esta excepción para evitar un conflicto con el todavía presidente Lech Kaczynski y asegurar así la firma del presidente en la ratificación. Véase Renata Goldirova, “Poland Vows New Era in Relations with EU and Russia”, *EUObserver*, 23/XI/2007.

⁵³ Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19/XII/2004, ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, (A6-0070/2004), p. 7.

⁵⁴ Véase al respecto: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1986, as. 294/3, *Les Verts*, R. 1986-4, p. 1365.

⁵⁵ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007, Anexo I, punto 1.

la Unión Europea, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y a la participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones con carácter general. También contribuyen al incremento de la democracia europea la afirmación del principio de democracia participativa, la previsión de la iniciativa popular y un protagonismo creciente para los Parlamentos Nacionales en la supervisión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El incremento de la transparencia a través de la adopción de un catálogo de competencias y la explicitación de los valores y objetivos de la Unión resultan también un valor añadido a la calidad democrática de la Unión.

Los avances en materia de derechos fundamentales dan a la Unión un valor añadido en términos democráticos en la medida en que suponen límites al ejercicio del poder por parte de las instituciones a favor de los ciudadanos. El Tratado de Lisboa supone la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta, aunque no se incluya en los Tratados, tiene el mismo valor que ellos y supone un catálogo de derechos que los ciudadanos podrán pedir a sus Tribunales que tutelen frente a la actividad de la Unión. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha ido desarrollando con notable eficacia la protección de derechos a través de la jurisprudencia, la vigencia de la Carta otorga seguridad jurídica y posibilidades rápidas de actuación para todos los ciudadanos.

El siguiente avance en materia de protección de los derechos fundamentales lo constituye la competencia para que la UE pueda adherirse al Convenio Europeo de Derechos del Hombre del Consejo de Europa. A través de esta adhesión y con la participación de la Unión en el Convenio, la actuación de la Unión en materia de derechos fundamentales estará sometida a un control externo imparcial. Se somete así a la Unión a los mismos estándares democráticos que se exigen a los Estados miembros.

En segundo lugar, la gran innovación en materia de democracia la constituye la generalización del proceso de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo para la adopción de la legislación. Este procedimiento, que pasa a llamarse legislativo ordinario, además se simplifica, poniendo en pie de igualdad al Parlamento y al Consejo. El Parlamento Europeo también se convierte en autoridad presupuestaria en igualdad de condiciones con el Consejo al desaparecer en el presupuesto la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios.

El Tratado de Lisboa incluye las innovaciones de la Constitución en relación a la afirmación de los principios democráticos de la Unión. Destaca en este punto la afirmación de que la Unión descansa sobre dos principios democráticos: la democracia representativa garantizada a través de sus instituciones y la democracia participativa. Esta última ha de garantizarse a través de dar oportunidad a los ciudadanos y asociaciones representativas de la sociedad civil de expresar sus opiniones en relación a la Unión. Para permitir a la ciudadanía una participación directa en los asuntos comunitarios se introduce la iniciativa legislativa para un millón de ciudadanos que pertenezcan a distintos Estados miembros. El Tratado de Lisboa introduce un artículo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la vida democrática de la Unión, en el cual se detallan todos sus derechos, poderes y atribuciones en relación con la actividad de la Unión.

Finalmente, no puede olvidarse que algunas de las innovaciones de la Constitución que perseguían la explicitación del modelo político y del proyecto europeo redundaban directamente en la transparencia del mismo. En la medida en que se explicaba más claramente a la ciudadanía qué era la Unión, para qué sirve y quiénes son los responsables, se incrementa la democracia del mismo ya que permite un mayor conocimiento del ciudadano de sus posibilidades de actuación. En este sentido, explicitaciones como la delimitación y descripción de las competencias y la elaboración de un catálogo de las mismas, la enumeración de los valores y objetivos de la Unión y la mejor formulación del papel y las funciones de las instituciones incrementan la transparencia y la

democracia del sistema.

(b) Más eficacia: instituciones y extensión de la mayoría cualificada

El Tratado de Lisboa incluye novedades y reformas que buscan mejorar la eficacia del funcionamiento de una Unión de 27 Estados miembros y que tiene que estar preparada para acoger a algunos más. Las mejoras más importantes en materia de eficacia son la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, las relativas a la reforma institucional y, sobre todo, a la extensión de la mayoría cualificada. Existen, sin embargo, otros mecanismos para permitir el impulso integrador y la reforma de la Unión ampliada como la reforma de las cooperaciones reforzadas y la previsión de procedimientos simplificados de revisión de los Tratados.

Las principales reformas institucionales que tratan de incrementar la eficacia del sistema institucional tras la ampliación atañen a todas las instituciones, aunque trataremos de exponer las más llamativas. Las novedades más significativas de la reforma son la creación de un presidente permanente del Consejo Europeo y de un alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, la reducción de la composición del Parlamento Europeo a 751 diputados y de la Comisión a dos tercios del número de los Estados miembros –si bien ésta última aplazada a 2014–, la desaparición de las Presidencias rotatorias y su sustitución por Presidencias estables y equipos presidenciales, y la reforma de la mayoría cualificada para las votaciones del Consejo.

En relación al Consejo Europeo se crea un presidente permanente que sustituirá la actual Presidencia semestral rotatoria. Será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una vez, y no podrá ejercer a la vez otro cargo nacional. Sus funciones son la de encargarse de la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común al más alto nivel, presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo, encargarse de la preparación de los Consejos Europeos, facilitar la cohesión y el consenso en su seno, velar por la continuidad de los trabajos e informar al Parlamento Europeo.

El Consejo de la Unión Europea también se reforma para dar continuidad y estabilidad a su Presidencia a través de la colaboración institucionalizada y estable entre las Presidencias consecutivas semestrales y la aprobación de un programa común. Es el sistema conocido como Presidencias por equipos de tres, que serán ostentadas por los representantes de los Gobiernos de forma rotatoria y en condiciones de igualdad. Los equipos coordinarán sus programas cada 18 meses. Como excepción se mantiene la Presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores, desempeñada por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Igualmente, existe otra particularidad en relación a la Presidencia del Eurogrupo, también estable, que se nombra por el propio Eurogrupo por dos años y medio.

La fórmula para establecer la mayoría cualificada del Consejo mantiene la de la doble mayoría de Estados y ciudadanos que introdujera el Tratado Constitucional, si bien en principio no entrará en vigor hasta 2014 y puede seguir aplicándose hasta 2017 si un Estado miembro lo pidiera. Esa nueva fórmula abandona el triple umbral de Niza para establecer que consistirá en un 55% de los miembros del Consejo, que incluya al menos a 15 de ellos, y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. La eficacia se encuentra reforzada por esta fórmula en la medida en que facilita la formación de coaliciones que impulsen una decisión. Polonia consiguió el mantenimiento y reforzamiento de la cláusula de Ioannina, que permite que un grupo representativo de Estados miembros, que no puede formar una minoría de bloqueo, solicite que se debata más ampliamente una decisión.

En relación a la Comisión Europea se reduce su formación a partir de 2014 a un número de comisarios correspondiente a los dos tercios de los Estados miembros, seleccionados entre los nacionales de los Estados miembros conforme a un sistema de rotación en condiciones de igualdad

y reflejando la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de la Unión. Dentro de ese número total es preciso contabilizar al presidente de la Comisión y al alto representante que, además de comisario encargado de las relaciones exteriores, es vicepresidente de la Comisión.

En términos de eficacia es fundamental subrayar que el Tratado de Lisboa mantiene el avance constitucional de la extensión de la mayoría cualificada como forma de decisión del Consejo frente a la unanimidad. El establecimiento de pasarelas para cambiar una decisión de unanimidad a mayoría cualificada y de un procedimiento especial al legislativo ordinario son instrumentos importantes para permitir cambios en los Tratados sin tener que poner en marcha un procedimiento formal de reforma. Por otra parte, la simplificación de los procedimientos para establecer cooperaciones reforzadas, siempre que lo solicite un número mínimo de nueve Estados miembros, permitirá que la construcción europea pueda seguir avanzando aún cuando no todos los Estados miembros deseen participar en los nuevos ámbitos de integración.

(c) Más solidaridad: derechos sociales para los ciudadanos y asistencia entre Estados miembros

El Tratado de Lisboa incluye los avances en materia de solidaridad de la Constitución Europea, reforzándose incluso algo. Los elementos de solidaridad afectan tanto al modelo político en su conjunto como a los ciudadanos o a los Estados. En el caso de la solidaridad en el modelo político y entre Estados existen pequeñas adiciones fruto de la Conferencia de 2007 que ha recogido el Tratado de Lisboa.

Era lógico pensar que como consecuencia de la renegociación francesa existiría alguna modificación en el proyecto político europeo, en la definición de los objetivos económicos y sociales de la UE, ya que el “no” a la Constitución en este país fue mayoritariamente entendido como una demanda de una Europa más social. El Tratado de Lisboa, en este sentido, recoge una pequeña alteración. El artículo I-3.2 de la Constitución Europea estipulaba que uno de los objetivos de la Unión era conseguir “un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.”. El Tratado de Lisboa traslada el objetivo del mercado interior al nuevo artículo 3.3 del TUE, eliminando toda mención a la competencia. Esa modificación ha de entenderse en el sentido de que la competencia libre ahora es “un medio y ya no un fin en sí mismo de la actuación europea”.⁵⁶

La solidaridad hacia los ciudadanos se ve reforzada por la incorporación por el Tratado de Lisboa de los principales avances del Tratado Constitucional. En primer lugar, es preciso subrayar la importancia que la vigencia de la Carta de Derechos Fundamentales tendrá en reforzar la protección y seguridad jurídica de los derechos sociales de los europeos frente al Derecho Comunitario y las actuaciones de las instituciones europeas. Es preciso lamentar, sin embargo, las excepciones planteadas por Polonia y el Reino Unido que impedirán que sus ciudadanos puedan solicitar la aplicación de los derechos de la Carta ante los Tribunales de sus respectivos países. En segundo lugar, habrá más solidaridad por la inclusión de la llamada cláusula social en el artículo 9 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Esa cláusula determina la obligación de que la Unión en todas sus políticas y actuaciones persiga los objetivos de un nivel de empleo elevado, una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

La solidaridad entre Estados queda reforzada con la asunción por el Tratado de Lisboa de la conocida cláusula de solidaridad, por la cual, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o sufre una catástrofe, la Unión y todos los demás Estados miembros le deberán asistencia.⁵⁷ Por

⁵⁶ Véase Pierre Lequiller, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne*, 8/I/2008, p. 29, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/i0562-t1.pdf>.

⁵⁷ Esta cláusula se recoge en el artículo 222 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Cabe recordar que en

último, hay que recordar que, incluso, la CIG de 2007 introduce un elemento más de solidaridad entre Estados miembros en la previsión de adopción de medidas excepcionales por una situación especial de la economía (art. 122 TFUE) o la obligación de que la política de energía se formule con un espíritu de solidaridad entre todos los Estados miembros (art. 194 TFUE).

(d) Más presencia en el mundo: nuevos instrumentos para la acción exterior

En términos de políticas y poderes de acción, la reforma de la acción exterior era uno de los ámbitos estrellas del Tratado Constitucional. El Tratado de Lisboa mantiene el conjunto de la reforma en materia de acción exterior, con una sola modificación de poco alcance: la denominación del antiguo ministro de Asuntos Exteriores, que ahora pasa a llamarse alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se trata sólo de un cambio de denominación: su carácter y funciones siguen siendo las mismas.

Las innovaciones fundamentales del Tratado de Lisboa para lograr una mayor coherencia de la política exterior son la personalidad jurídica para la Unión, el fin de los pilares, la formulación de un marco político para la acción exterior siguiendo una política de responsabilidad, la flexibilización de la toma de decisiones y la creación de dos instituciones fundamentales, el nuevo alto representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior. En el plano de la Política Común de Seguridad y Defensa se mantienen todas las nuevas instituciones que implican que la Unión comience a contar con instrumentos para su propia defensa.

La desaparición de la Comunidad Europea conlleva el fin de los pilares en la acción exterior, si bien el Tratado de Lisboa deja claro que en el ámbito PESC se actúa bajo procedimientos y normas diferenciados. El Tratado de Lisboa hace suyo también la idea de reforzar la visibilidad del conjunto de la acción exterior a través de regular todos sus instrumentos en un único título. Así, el nuevo Título V del TUE recoge lo relativo a las disposiciones generales de la acción exterior y a la PESC y el TFUE incluye una Quinta Parte donde se agrupan todas las regulaciones antes dispersas relativas a la acción exterior.

Entre los avances fundamentales que afectan al modelo político está la formulación de un marco político para la acción exterior europea basado en una política de responsabilidad, caracterizada ésta por formularse no desde lógicas del poder sino desde una concepción basada en los valores europeos. Así, ésta se manifiesta en los principios y objetivos de la acción exterior europea formulados en los artículos 3.5 y 10A del TUE y que pueden resumirse en el compromiso europeo como la promoción de la paz, los derechos humanos y la democracia, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la regulación y el multilateralismo como marco de relación entre los Estados.

El Tratado de Lisboa deja claro que la PESC se rige por procedimientos específicos, siendo uno de estos la unanimidad como regla de decisión del Consejo. Sin embargo, se abre una importante puerta a la mayoría cualificada al establecer que ésta será la norma de decisión del Consejo cuando se vote una propuesta del alto representante, en respuesta a una petición que el Consejo Europeo le haya dirigido. También hay que subrayar la introducción de una “pasarela”, es decir, la posibilidad de que el Consejo Europeo decida por unanimidad qué aspectos en el futuro pasan definitivamente a ser decididos por mayoría cualificada, sin tener que recurrir a una nueva reforma del Tratado.

La innovación institucional más importante la constituye la creación de la figura del alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. Esta personalidad une bajo su sombrero al actual alto representante para la PESC y comisario responsable de las Relaciones Exteriores, de forma que incrementará la coherencia del conjunto de la acción exterior.

marzo de 2004 el Consejo Europeo, como consecuencia de los atentados de Madrid, declaró la vigencia de esta obligación para el caso de ataques terroristas.

Esta figura dirigirá toda la administración europea en materia de política exterior, disponiendo del conjunto de los instrumentos de acción exterior para implementar la política exterior europea.

El Tratado de Lisboa crea un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros, compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión, quedaría bajo la autoridad directa del alto nuevo representante. Como en el caso del Tratado Constitucional, se ha introducido una Declaración relativa a que, en el momento en que se firme el Tratado de Lisboa, deberán comenzar los trabajos preparatorios relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior.

En el área de la defensa, el Tratado de Lisboa introduce los avances del Tratado Constitucional lo que muestra que, a pesar de su enorme ambición, gozaban de un amplio consenso entre todos los Estados miembros.⁵⁸ La innovación fundamental reside en que, junto con la ampliación y mejora de los instrumentos para la gestión de crisis, se prevén por primera vez instrumentos para que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea.

Son muchas las novedades en este ámbito. Siguiendo el modelo actual se amplía y perfecciona la definición de las tareas de gestión de crisis, conocidas como tareas de Petersberg, que incluso pueden servir para prevenir el terrorismo. Las mejoras en la financiación de las operaciones PESD ayudarán también a una más rápida puesta en marcha de estas operaciones. El Tratado de Lisboa incorpora igualmente la alianza defensiva del Tratado Constitucional, por la cual un Estado miembro atacado puede pedir de los demás asistencia civil y militar.

Se regula igualmente en los términos de la Constitución la ya existente Agencia Europea de Defensa, para la mejora y la investigación en materia de capacidades. El Tratado de Lisboa recoge también la figura de la cooperación estructurada permanente, así como el Protocolo anexo que aprobara la CIG de 2003-4, por la cual los Estados que cumplan unos requisitos mínimos de capacidades y lo deseen puedan establecer entre sí una cooperación de este tipo.

Se mantienen otros elementos de flexibilidad, como la posibilidad de instituir cooperaciones reforzadas en este ámbito y de encargar la ejecución de misiones de la Unión a algunos de los Estados miembros y, finalmente, la cláusula de solidaridad para el caso de que un Estado miembro sufra una catástrofe o un ataque terrorista.

La acción exterior de la Unión Europea experimenta un impulso fundamental al establecerse un marco político de actuación, olvidarse la división en pilares a través de responsables comunes y establecerse nuevos instrumentos de actuación internacional. Estas innovaciones ayudarán a la proyección exterior del conjunto de la actuación europea. La política exterior no se toca en Lisboa porque goza de un profundo consenso que responde además al deseo de los ciudadanos, verificado por los Eurobarómetros, que la UE goce de una mayor relevancia internacional.

10. Lo que se ha perdido en el camino: la transparencia, la visibilidad, el fundamento ciudadano y el retraso de tres años en la vigencia de la reforma

La firma del Tratado de Lisboa, como se ha podido ver, es una salida más que positiva a la crisis constitucional que había paralizado la Unión desde 2005. Continúa con el proceso constitucional en la medida en que permitirá la vigencia de la mayor parte de sus resultados. No puede ocultarse, sin embargo, que el acuerdo ha exigido el pago de un precio: dejar en el camino algunos aspectos

⁵⁸ En relación a esta cuestión, véase Francisco Aldecoa Luzarraga, "La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 34, 2006, pp. 11-39.

importantes del Tratado Constitucional. Son tres las principales consecuencias negativas: el fundamento ciudadano, la transparencia y visibilidad y un retraso en la vigencia de los resultados del proceso constitucional de tres años.

La eliminación más importante es aquella relativa a la doble legitimación de la UE, como Unión de Estados y de ciudadanos. Esta afirmación explicitaba el modelo político europeo que se consolidaba desde 1979, con la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo. Desde entonces la Unión descansa sobre la legitimación intergubernamental –es una Unión formada por Estados– pero también en la legitimación ciudadana –los ciudadanos eligiendo directamente a sus representantes le dan una base democrática única–.

La eliminación de la formulación de que la Unión se legitima en la voluntad de los ciudadanos, sin embargo, no es coherente con el hecho de que después el sistema democrático y de gobierno va a sustentarse en ese doble pilar intergubernamental y ciudadano. Aunque el Tratado lo diga, la Unión no tiene sólo una legitimidad intergubernamental. Así, al hablar de los principios democráticos el Tratado subraya que la democracia representativa se apoya tanto en el Parlamento Europeo, representante de los ciudadanos, como en el Consejo y Consejo Europeo, representantes de los Estados. La legislación y el presupuesto se adoptan también por el concurso de esa doble legitimidad, la de los representantes de los ciudadanos y a de los representantes de los Estados miembros. Así, aunque el Tratado no lo diga, la Unión no vuelve a ser una institución internacional exclusivamente de un plumazo, sino que sigue siendo ese híbrido de voluntades de ciudadanos y Estados.

En segundo lugar, la renegociación de Lisboa presenta la consecuencia de que diversos Estados miembros se han acogido a excepciones y situaciones particulares. Esto redundará no sólo en el compromiso de los Estados con la construcción de la Unión, sino sobre todo en la percepción de una Unión cohesionada. Especialmente preocupante son las excepciones del Reino Unido y Polonia en relación a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales, que plasma el principio de desigualdad entre los ciudadanos, al tener los de estas nacionalidades menos garantías jurídicas.

Se pierde en transparencia y visibilidad para el modelo político europeo. El abandono de la estructura simplificada y el “concepto constitucional” tienen importantes consecuencias para el ciudadano. Volvemos a la complicada estructura de los Tratados y sus anexos de Protocolos y Declaraciones. Se pierde la claridad de la estructura de un único texto que hacía el esfuerzo de tener una organización lógica y una redacción más cercana al ciudadano.

El abandono del lenguaje constitucional también supone una pérdida de visibilidad para el ciudadano. Aunque a efectos prácticos, el hablar de Constitución no cambiaba la naturaleza de la integración sí utilizaba un término que para el ciudadano tiene un concepto de organización política muy determinado. Lo mismo cabe decir de términos como “Ley”, “Ley-marco” o el ministro de Asuntos Exteriores. Se trata de un lenguaje que el ciudadano conoce y al que, además, es capaz de atribuir importantes consecuencias prácticas.

Especialmente tiene importancia la eliminación del artículo relativo a la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional. Si bien es cierto que esa disposición no añadía nada a un principio bien asentado por la jurisprudencia constitucional, afirmaba una realidad que el ciudadano ha de conocer, y con toda claridad, en la medida en que está obligado a cumplir la normativa comunitaria.

La tercera consecuencia de la crisis constitucional es el retraso de tres años en la vigencia de la reforma. Si bien veíamos que la mayor parte de los avances de la Constitución se rescatan, hay que considerar que la crisis constitucional ha tenido el efecto de retrasar su aplicación en todo este tiempo en que la reforma no ha podido entrar en vigor. No se podrá cuantificar los perjuicios que esto haya tenido para la Unión, pero sin duda han existido.

El abandono del llamado “concepto constitucional” y todo aquello que pueda recelar de demasiadas ambiciones para constituir una Unión Política constituye, en definitiva, la gran cesión del Tratado de Lisboa. La clarificación de los fundamentos políticos no cambiaba la naturaleza de la Unión pero explicitaba su modelo político, expresaba de forma fácil y comprensible a los ciudadanos el estadio que ha alcanzado la integración, que es ya hoy una organización política supranacional.

Los Gobiernos han entendido que la ocultación de esta realidad permite una ratificación fácil que haga pensar a los ciudadanos que nada ha cambiado. A tenor de esta interpretación de los Gobiernos, parece que la única fórmula para avanzar es la del “despotismo ilustrado europeo”. Sin embargo, existe un grave problema ya que los Gobiernos europeos siguen sin explicar responsablemente a sus ciudadanos en qué consiste la Unión Europea y así nos encontramos con que, durante los debates de los referendos, la mayor parte de los ciudadanos rechazaban la actual UE. La paradoja es evidente: el período de reflexión daba como diagnóstico irrefutable la necesidad de acercar Europa al ciudadano y de conseguir que la Unión responda a sus preocupaciones e inquietudes. La respuesta a ese diagnóstico ha sido continuar con una construcción de la Unión dando la espalda al ciudadano y aprobando unos textos que, si no se entienden, se ratificarán mejor. Sin embargo, aunque el ejercicio de Lisboa no logre acercar Europa al ciudadano, quizá sus herramientas logren una Unión cuyos resultados permitan que el ciudadano vea en positivo las ventajas de su pertenencia a la Unión.

11. El referéndum español y el rescate sustancial: ¿ha servido para algo el voto de los españoles?

En este laberinto intrincado de la reforma europea es lógico que la ciudadanía española se pregunte para qué sirvió el referéndum que se celebró en España el 20 de febrero de 2005 y cómo gestionó el Gobierno el mandato de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Resulta lógico también que se plantee ahora si es necesario votar sobre la nueva reforma, ya que es otro el texto que entrará en vigor, no una Constitución sino un Tratado de Reforma de los Tratados.

El 20 de febrero de 2005 los españoles dimos un mandato claro a nuestro Gobierno: con una baja participación (el 42,43%), el 76,73% de los votantes se pronunciaba a favor de la vigencia del Tratado Constitucional mientras que el 17,24% se manifestaba en contra.⁵⁹ Ese resultado positivo ha tenido una importancia fundamental al añadir una legitimidad política reforzada a las demandas de aquellos Estados que pedían la vigencia del Tratado Constitucional. Si unos decían que la Constitución Europea no podía entrar en vigor después del resultado francés y neerlandés, no era menos cierto que tampoco podía obviarse la voluntad de los ciudadanos españoles y luxemburgueses que habían votado a favor. Además, sumando los votos a favor y en contra emitidos en todos los Estados que celebraron referendos, superaron los “síes” a los “noes”.

El abultado resultado del referéndum español ha sido decisivo para impedir que el texto constitucional fuera abandonado sin más. Ha sido un poderoso argumento para aquellos Estados que defendían la importancia de la vigencia de la Constitución Europea aunque fuera por otras vías. En otras palabras, el resultado del referéndum español ha hecho posible el rescate sustantivo de la Constitución Europea en el Tratado de Lisboa.

⁵⁹ La baja participación es consecuencia, entre otros factores, de que no se hicieran todos los referendos a la vez que las elecciones al Parlamento Europeo, como se previó inicialmente. Esto no fue posible debido al veto español y polaco de diciembre de 2003. El 6,03% de los votos serían en blanco. Votaron a favor 10.804.464 mientras que 2.428.409 dieron el “no” al Tratado Constitucional. En el caso español es además necesaria la ratificación parlamentaria: el Congreso de los Diputados se pronunció a favor el 28 de abril por 311 votos a favor y 19 en contra y el Senado el 19 de mayo, votando a favor 225 senadores y 9 en contra.

Por otra parte, hay que subrayar también la importancia del liderazgo español a favor del rescate de la Constitución con la reunión de los “Amigos de la Constitución” en Madrid. Esta reunión es posible por la legitimación que tiene la defensa de un Gobierno que ha ganado un referéndum. Esa iniciativa no resultó tan importante por sus conclusiones como por su significado. Permitió visualizar claramente como la gran mayoría de los Gobiernos europeos –18 más cuatro– respaldaban la Constitución y cómo ni los “noes” ni los minimalistas iban a protagonizar en solitario el debate.

El apoyo español manifestado de esta manera fue clave en el éxito de la Presidencia alemana, que logra un Tratado de Reforma no adulterado y que recoge la mayor parte de la Constitución Europea. En la negociación de la CIG el Gobierno español, con otros muchos, ha sido firme defendiendo la mayor ambición posible del Tratado de Lisboa, que recogiera sin cambiar el máximo contenido constitucional y que, incluso, se actualizara a los nuevos desafíos, como la adición del cambio climático.

Si la Constitución necesitó un referéndum, cabe preguntarse por qué el Tratado de Lisboa puede ser ratificado sólo a través de un procedimiento parlamentario. Como ya se ha visto a lo largo de este análisis, el Tratado de Lisboa recoge la esencia de la Constitución y, aunque deja algo fuera, no hay cambios fundamentales en cuanto a su lógica política. Por tanto, no resulta necesario que los españoles vuelvan a votar sobre el mismo contenido, sobre un Tratado que no tendrá implicaciones diferentes de la Constitución para la vida de los españoles, aunque un poco menos de ambición.

12. Los calendarios futuros: hacia un laberinto más conocido en el cual no se excluyen las sorpresas

El Tratado de Reforma, que ya empieza a conocerse como Tratado de Lisboa, se firmó en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Con esa firma no puede decirse que se pueda cantar victoria y se haya logrado salir del laberinto totalmente. Para la vigencia del Tratado de Lisboa es preciso, como en el caso de las reformas anteriores, cumplir con lo establecido en el artículo 48 del TUE y lograr la ratificación previa de todos los Estados miembros.⁶⁰ A mediados de febrero de 2008, cinco Estados miembros han logrado superar los trámites parlamentarios de ratificación, Francia incluida.⁶¹

El artículo 6 del Tratado establece que: “1. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana. 2. El presente Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2009, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad”.⁶²

De los 27 Estados miembros, la práctica totalidad de ellos van a conducir sus ratificaciones a través de la vía parlamentaria. Sólo Irlanda tiene la obligación constitucional de ratificar todos los Tratados europeos que implican una cesión de soberanía a través del voto popular. Posiblemente Irlanda celebre su referéndum antes del verano de 2008. En la actualidad, el Tratado de Lisboa, aún

⁶⁰ Aunque no se exija por el Tratado, es costumbre que el Parlamento Europeo adopte una Resolución tras cada una de las reformas evaluándola y adhiriéndose o no a la misma. El voto positivo del Parlamento otorga a la reforma una legitimidad política indiscutible, al representar la legitimidad ciudadana de la UE. El Parlamento ya ha comenzado a trabajar sobre el Informe sobre el Tratado de Lisboa, sus ponentes son Richard Corbett por el PSE y Méndez de Vigo por el PPE. El voto del Parlamento Europeo está previsto para febrero de 2008.

⁶¹ Estos Estados son, en orden de ratificación parlamentaria, Hungría, Eslovenia, Malta, Rumanía y Francia.

⁶² Véase *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, 13/XII/2007, DO C 306, de 17/XII/2007.

sin firmar, es desconocido para la población irlandesa, que aún no sabe qué va a votar.⁶³ Corresponde al Gobierno irlandés conducir la campaña de forma que no se repita lo acaecido en 2001 con “no” a la ratificación del Tratado de Niza.

Tanto en Dinamarca como en el Reino Unido la cuestión de la celebración de un referéndum de ratificación no se descartaba desde el inicio como sí en todos los demás Estados europeos. Días después de la firma del Tratado de Lisboa, el reelecto Gobierno danés de Rasmussen conseguía del Parlamento la decisión de ratificar por la vía parlamentaria. Su programa de gobierno anuncia además la celebración en 2008 o 2009 a más tardar de un referéndum para consultar el fin de los “*opt-out*” que consiguiera en 1993 y que atañen al euro, la defensa y el espacio de libertad, seguridad y justicia.

En el caso del Reino Unido, el Gobierno laborista de Gordon Brown está haciendo todo lo posible por evitar un referéndum, que posiblemente saliera negativo. Para ello defiende que el nuevo Tratado no contiene cesiones nuevas de soberanía y que el Reino Unido ha obtenido todas sus “líneas rojas”. A favor del referéndum está la oposición conservadora de David Cameron, algunos laboristas y un sector importante de la prensa, de orientación euroescéptica. Por el momento el referéndum parece descartado, al avanzar positivamente el debate sobre la aprobación del “*bill*” de ratificación parlamentaria.

La forma jurídica del nuevo Tratado era exigida fundamentalmente para evitar un segundo referéndum francés. La prioridad del recién electo Sarkozy y su Gobierno era proceder a la ratificación parlamentaria del Tratado de Lisboa, lo que se conseguía el 7 de febrero de 2008, en que culminaba la aprobación por parte de la Asamblea Nacional y el Senado, tras la reforma de la Constitución votada en Congreso unos días antes. No obstante, resulta paradójico que se evite el voto popular en un texto que recoge, como hemos visto, la mayor parte del contenido de aquel que los franceses rechazaron en referéndum. Ante esta paradoja, el presidente Sarkozy defiende que recibió en su reciente elección el mandato de los franceses para actuar de esta manera, ya que iba en su programa electoral el propósito de adoptar un Tratado simplificado para poner en marcha las reformas que la Unión necesitaba.

La intención de los Estados miembros es conseguir las ratificaciones en 2008 para que el Tratado esté en vigor en enero de 2009 o, como tarde, para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Precisamente la vuelta a la forma tradicional de los Tratados, olvidando la forma y la retórica constitucional, persigue el objetivo de garantizarse una ratificación tranquila a través de procedimientos parlamentarios. La vigencia en enero de 2009, de todas maneras, no puede darse por segura pues la constante en el caso de los Tratados europeos es que las ratificaciones siempre se alargan más de lo previsto y, en ocasiones, como en Niza, referendos aparentemente inofensivos deparan sorpresas. Este nuevo laberinto de ratificaciones, sin embargo, parece más conocido y ya hay antecedentes para actuar en caso de que el referéndum irlandés se tuerza.

13. La lectura política: Europa sigue siendo camino y no posada

En este trabajo hemos analizado el proceso político de los últimos meses que ha conducido a que la UE pudiera salir del laberinto constitucional en el que se había quedado atrapada desde los referendos negativos sobre la Constitución Europea de la primavera de 2005. En primer lugar, se ha examinado el proceso político para concluir que efectivamente la salida estaba en el mismo proceso y no en el texto constitucional, en que todo dependía de que cambiaran los factores que incidían en el *impasse*. En segundo lugar, se ha estudiado el Tratado de Lisboa en el marco del proceso

⁶³ Según una encuesta llevada a cabo los primeros días de noviembre por el diario *The Irish Times*, el 62% del electorado irlandés aún no sabe qué votara en el referéndum de ratificación del Tratado de Lisboa. Véase Honor Mahony, “Irish Largely Undecided on EU Treaty”, *EUObserver*, 5/XI/2007.

constitucional, para ver su relación con la Constitución Europea y si alcanza o no los objetivos establecidos en Laeken. De todo ello pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- (1) La firma del Tratado de Lisboa por los jefes de Estado y de Gobierno el 13 de diciembre de 2007 culmina el rescate sustancial de la Constitución Europea, al volcar a través del Tratado de Reforma la mayor parte de la Constitución en los actuales Tratados. Por ello, una lectura política muestra que el Tratado de Lisboa es la continuación del proceso constitucional iniciado en Laeken, y cuyo centro fue la Convención Europea, al ser parte de un mismo proceso político.

Laeken, hace seis años, se proponía tres objetivos: acercar Europa al ciudadano, lograr la eficacia de la Unión tras la ampliación y reforzar el papel de Europa en el mundo. Se consiguen los dos últimos pero no el primero, “la Europa de los ciudadanos”, que queda en la agenda política para después de 2009. De todas maneras, si el Tratado se aplica de forma extensiva, puede facilitarse el acercamiento al ciudadano y lograrse así indirectamente el objetivo que nos falta. Quizá la nueva reforma post-2009 tenga que plantearse a dos velocidades, si todos no están convencidos de la necesidad de construir la Europa política.

- (2) El rescate sustancial de la Constitución ha sido posible por la mayor legitimidad política que la Convención le otorgó. Este hecho le va a dar un nuevo alcance y va a posibilitar la innovación política en el proceso. La aportación de la Convención se ve en las importantes innovaciones en materia de democracia, eficacia, presencia en el mundo y solidaridad que presentaba la Constitución Europea y que se han rescatado en su conjunto.
- (3) El laberinto de las ratificaciones era un problema nacional y la solución, por tanto, ha venido de la mano de la evolución del proceso político francés. Ha habido que esperar el tiempo necesario hasta las elecciones francesas para poder desbloquear el proceso. La crisis política interna ha obstaculizado el proceso político europeo. Al ser un problema propio francés, la UE ha tenido que esperar a que este país presentara su solución. El nuevo presidente Sarkozy, con su propuesta inicial de Minitratado y luego de Tratado simplificado, ha permitido que la Presidencia alemana haya logrado sacar adelante su objetivo de rescate sustancial de la Constitución Europea.
- (4) La salida del laberinto se explica por la existencia de factores estructurales y coadyuvantes que alteran el proceso político. Entre los primeros hay que destacar el peso de la legitimidad política de la Constitución Europea, el consenso del que gozaba, la necesidad de sus aportaciones y la demanda ciudadana de resultados. Entre los coadyuvantes el nuevo Gobierno francés y la Presidencia alemana de coalición.
- (5) En el Tratado de Lisboa se rescata la materia de que la Constitución estaba hecha pero no su forma. Esos avances materiales permiten más democracia, más eficacia, una mejor dimensión exterior y más solidaridad. Los elementos materiales pueden ser salvados porque estaba anclados en una necesidad y en una legitimidad. Esa necesidad de nuevos instrumentos se pone de manifiesto con la vigencia anticipada de algunas de las disposiciones constitucionales. El segundo factor que pugna a favor del rescate sustancial de la Constitución es la legitimidad política incuestionable que le otorga el haber sido firmada por todos los Estados miembros y ratificada por una mayoría de ellos. Si bien estos factores hicieron que la Presidencia alemana pudiera defender con éxito sus tesis, el apoyo del Gobierno español con la convocatoria de los “Amigos de la Constitución” resultó de enorme importancia.
- (6) Finalmente, puede verse como el “sí” a la Constitución –los referendos positivos– ha servido para rescatar su materia, mientras que el “no” para rebajar su contenido. Los únicos que han ganado del “no” son los minimalistas, los que quieren menos Europa. El voto de la izquierda

francesa que quiso rechazar el Tratado para conseguir “más Europa” y “más Europa social” no ha servido para nada. O mejor dicho, ha servido para lo contrario: para permitir a los Estados europeos con una visión más euroescéptica revisar a la baja algunos aspectos del Tratado y conseguir mayores obstáculos a esa Europa más ciudadana y más social.

Una vez firmado el Tratado de Lisboa, el reto inmediato para la Unión reside en conseguir una ratificación sin sobresaltos y en plazo, que permita su vigencia para enero de 2009, o a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo. Entonces, en el marco de la nueva legislatura será el momento de plantearse cómo proseguir con la integración europea y cómo subsanar las limitaciones del Tratado de Lisboa. De la agenda constitucional queda pendiente, por tanto, la ciudadanía, cuestión en la que será imprescindible profundizar en la próxima reforma. La Europa política continúa en construcción y sigue siendo camino y no posada, como ya dijera Ortega.⁶⁴

Francisco Aldecoa Luzarraga

Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Mercedes Guinea Llorente

Universidad Complutense de Madrid

⁶⁴ Ortega defiende que la cultura europea es una creación perpetua, cuya fuerza reside en que está siempre dispuesta a ir más allá de lo que era, más allá de sí misma, y que en ello reside su fuerza. “No es una posada sino un camino que obliga siempre a marchar”. Lo mismo puede decirse de la integración europea, creación perpetua hasta el día de hoy y claramente inacabada. Véase José Ortega y Gasset, “Hacia una conciencia cultural europea”, en *Europa y la idea de nación*, Revista de Occidente y Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 28.