

CRAIG, Paul: *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 466 págs.

Paul Craig, profesor de la Universidad de Oxford y uno de los mayores especialistas en la Unión Europea, analiza en este libro el proceso de reforma de los tratados constitutivos y los principales cambios que ha introducido el Tratado de Lisboa en la arquitectura legal de la integración europea. En el primer capítulo se repasa el largo camino que fue necesario transitar desde la declaración sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza (2001) hasta la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2010), una década marcada por el fracaso del proyecto de Tratado Constitucional. El profesor Craig examina la influencia de los diferentes actores políticos y la intervención en este proceso de órganos que responden a modelos diferentes de reforma, la convención y la conferencia intergubernamental. Se subraya cómo los trabajos de la convención estuvieron determinados por los límites temporales que impusieron los Estados miembros y las consecuencias que esta circunstancia pudo tener para el proyecto de Tratado que finalmente vio la luz. En los siguientes capítulos se hace un repaso general de la estructura de la Unión Europea —centrada en la organización institucional, la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la garantía de los derechos fundamentales y las principales áreas de actuación de la Unión— y se comparan las

disposiciones del Tratado de Lisboa con la situación previa, lo que ofrece al lector una visión de los elementos de continuidad y cambio.

El sistema de fuentes de la Unión se aborda desde dos perspectivas distintas. En el capítulo segundo (*Legislation, Regulation, and Participation*) se analizan los cambios en el proceso de elaboración de las normas comunitarias y el nuevo régimen de los actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. Las cuestiones relacionadas con la denominación y caracterización de las disposiciones y actos comunitarios se reservan para el capítulo 7 (*Legal Acts, Hierarchy, and Simplification*).

Dentro del estudio de la organización institucional de la Unión se analizan las novedades en los órganos ejecutivos y judiciales. El capítulo tercero (*Executive Power, Contestation and Resolution*) se centra en las tensiones sobre el ejercicio del poder de dirección o impulso político dentro de la Unión, que están relacionadas con la creación de la nueva figura del Presidente del Consejo, las atribuciones del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la organización interna de la Comisión. En el capítulo sobre la organización judicial de la Unión (*Courts, Continuity, and Change*) se pone de manifiesto los cambios que experimenta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto a su organización (comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados) y funciones. En este mismo capítulo se incluye un análisis de la decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Lisboa.

El examen del alcance de las atribuciones de la Unión y su relación con las competencias de los Estados miembros se realiza en el capítulo 5 (*Competence, Categories, and Control*). Craig advierte de que hay que ser cauteloso acerca de la posibilidad de trazar analogías entre las reglas sobre competencias del Tratado de Lisboa y otros sistemas como el estadounidense en los que existen diferentes niveles de gobierno. El federalismo de los Estados Unidos, en el que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha tenido un amplio margen para interpretar normas constitucionales de textura muy abierta, no puede posiblemente compararse con el modelo que adopta el Tratado de Lisboa. El libro analiza en qué medida se han conseguido los objetivos de establecer una mayor claridad en el reparto competencial y de contener la expansión de los poderes de la Unión.

El análisis de la estructura constitucional de la Unión Europea se completa con el examen de las novedades que afectan a la eficacia jurídica y la interpretación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el capítulo 6 (*Rights, Legality and Legitimacy*) se analiza la posición de la Carta en el ordenamiento comunitario, las relaciones entre la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la distinción entre derechos y principios y el sentido de las cláusulas generales sobre la eficacia y límites de los derechos.

El libro se centra en los aspectos esenciales de la estructura de la Unión Europea, por lo que no analiza cada uno de los ámbitos materiales de actuación y cómo incide en ellos el Tratado de Lisboa. Sin embargo, se sintetizan en los capítulos finales algunos aspectos que tienen especial relevancia desde el punto de vista de los fines de la Unión Europea. En el capítulo 8 (*The Treaty, the Economic, and the Social*) se indaga en los

cambios que se producen en las políticas comunitarias desde la perspectiva del equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales. La relevancia de los cambios que introduce el Tratado de Lisboa en el espacio de libertad, seguridad y justicia y en área de la acción exterior hacen que Paul Craig dedique un capítulo específico a estos dos temas (capítulos 9 y 10).

El último capítulo se centra en el análisis de los mecanismos de cooperación reforzada y el procedimiento de revisión de los tratados (*Enhanced Cooperation, Amendment, and Conclusion*). Paul Craig remarca, como conclusión final, que el balance de aciertos y defectos del Tratado de Lisboa se encuentra en gran parte abierto al desarrollo que se haga del mismo en los próximos años por las instituciones europeas y por los Estados miembros. El Tratado ofrece un nuevo marco, más amplio que el que se establecía anteriormente, pero el ámbito de las competencias de la Unión Europea, la eficacia de la Carta de derechos o el papel de la Comisión y el Parlamento Europeo dependerán en última instancia de los equilibrios políticos que se produzcan y también de la coyuntura social y económica. Como ejemplo de la incidencia que la crisis puede tener sobre el diseño institucional, el libro apunta la iniciativa impulsada por Alemania para incorporar en una enmienda al tratado las reglas sobre déficits presupuestarios que se han aprobado como consecuencia de la crisis de la deuda de Grecia y Portugal.

*Ignacio García Vitoria*  
Universidad Complutense de Madrid