

UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico en Asuntos Europeos

Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa, que supone la reforma más reciente de los Tratados constitutivos de la UE, fue firmado por los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007 y acaba de entrar en vigor, tras las ratificaciones oportunas en cada uno de ellos, en diciembre de 2009. Se da la coincidencia de que, durante el primer semestre de 2010, la Presidencia rotatoria del Consejo será ejercida por España, con lo que nuestro país será el encargado de impulsar y poner en marcha las nuevas reglas de este nuevo Tratado.

Antecedentes:

Los tratados que se han ido sucediendo, han permitido avanzar en la construcción europea, aportando una serie de innovaciones. En 1987, la firma del **Acta Única Europea**, la primera reforma de los tratados desde los años 50, supuso la realiza-

ción del mercado único en 1992. Ese mismo año, el **Tratado de la Unión Europea (Tratado UE)**, firmado en Maastricht, dio inicio a una nueva evolución: creó la Unión Europea y la dotó de una política exterior y de seguridad común (PESC), así como de una cooperación en materia de justicia y asuntos de interior (JAI). Así pues, con esta etapa capital, Europa iniciaba su transformación, pasando de ser una comunidad económica a una unión política. Además, esta reforma abría el camino hacia la unión económica y monetaria y el euro.

Más tarde, El **Tratado de Amsterdam**, firmado en 1997, profundizó en la integración europea al consagrar formalmente los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos, y aplicar los primeros elementos de una política común en materia de libertad, seguridad y justicia, e introducir nuevos ámbitos en el campo comunitario. Asimismo inició la reforma de las instituciones europeas,

otorgando, sobre todo, una mayor importancia al papel del Parlamento Europeo.

Con posterioridad, El **Tratado de Niza**, firmado en 2001, permitió profundizar en esta reforma de las instituciones, que resultaba necesaria en vísperas de la mayor ampliación de la historia de la Unión hacia los países del Este de Europa, que implicaba a 12 países.

La prolongación del proceso de reformas institucionales emprendidas con el Tratado de Niza fue asumida por la que quiso ser la primera "Constitución" para Europa, firmada en Roma el 29 de octubre de 2004 por los entonces 25 Jefes de Estado o de Gobierno, que nunca llegó a entrar en vigor y que supone el antecedente más inmediato del Tratado de Lisboa. En efecto, tras la firma del Tratado de Niza, el conjunto del Derecho comunitario se asentaba en ocho tratados, a los que se añadían más de cincuenta protocolos y anexos. La adición de esos distintos tratados daba lugar a una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos.

En su reunión de Laeken, en diciembre de 2001, el Consejo Europeo convocó la **Convención Europea**, a la que encargó la misión de preparar la reforma y presentar propuestas. Cabe destacar que la elección del modelo de Convención constituyó una importante novedad en cuanto al procedimiento de reforma de los Tratados, y plasmaba la voluntad de abandonar las reuniones celebradas a puerta cerrada y

con la participación exclusiva de los responsables de los Gobiernos. La **Convención** pretendía hacer del proceso de reforma de los Tratados un proceso abierto con la participación de representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión. Sus deliberaciones, que fueron públicas, se desarrollaron entre febrero de 2002 y julio de 2003. La Convención propuso finalmente reformar en profundidad la Unión, para hacerla más eficaz, transparente, comprensible y próxima a los ciudadanos europeos. El fruto de sus trabajos que se plasmó en el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, sirvió de base a las negociaciones de la Conferencia intergubernamental de 2003/2004, que logró el consenso con respecto al Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa y que pretendía sustituir a todos los tratados acumulados desde hace 50 años.

Para entrar en vigor, el Tratado por el que se establece **la Constitución** debía ser ratificado por todos los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum. El texto de la Constitución preveía que el proceso de ratificación duraría dos años y que entraría en vigor, a más tardar, el 1 de noviembre de 2006. Sin embargo, las dificultades de ratificación existentes en algunos Estados miembros, (Francia y Holanda lo rechazaron en referéndum), impidieron la entrada en vigor del texto y abrieron una crisis institucional de calado en Europa. Los

jefes de Estado o de Gobierno decidieron iniciar un «período de reflexión» sobre el futuro de Europa durante el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, que debía permitir el inicio de un amplio debate con los ciudadanos europeos. Finalmente, en el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, los dirigentes europeos alcanzaron un acuerdo. Se convino en un mandato para convocar una Conferencia intergubernamental encargada de finalizar y adoptar ya no una Constitución, sino un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea; el **Tratado de Lisboa** fue el texto resultante.

Como hemos indicado al principio de esta introducción, el Tratado de Lisboa, fue firmado en diciembre de 2007 y entró en vigor en diciembre de 2009, tras los procesos de ratificación que tuvieron lugar en 26 Estados miembros y dos referéndum que se celebraron en Irlanda, tras un primer “no” al Tratado.

¿Por qué se necesita un nuevo tratado?:

La UE ha evolucionado. El número de Estados miembros se ha cuadruplicado. Tan solo en los últimos cinco años, su número ha pasado a ser casi el doble. Además, el mundo está cambiando a toda velocidad. Europa tiene que enfrentarse a grandes retos en el siglo XXI, como la crisis económica, el cambio climático, el desarrollo sostenible, la seguridad del aprovisionamiento energético, la lucha contra la delincuencia transfronteriza internacional, entre otros. Las normas actuales se concie-

bieron para una UE mucho más pequeña, que no conocía estos desafíos a escala planetaria. De este modo:

- El Tratado de Lisboa modifica y actualiza los anteriores Tratados de la UE;
- El Tratado tiene en cuenta el hecho de que la UE ha pasado de los seis Estados fundadores a los veintisiete actuales, así como los abundantes cambios ocurridos en los últimos cincuenta años;
- El Tratado mejorará los métodos de trabajo para que la Unión funcione de la manera más eficiente y eficaz posible en el siglo XXI;
- El Tratado contribuye a que la UE defienda mejor los intereses de los ciudadanos, dándoles la palabra sobre los asuntos europeos mediante la nueva iniciativa ciudadana;
- Protege sus derechos gracias a la Carta de Derechos Fundamentales;
- Refuerza el papel del Parlamento Europeo y otorga nuevas competencias a los Parlamentos nacionales;
- Hace que la toma de decisiones a nivel europeo sea más eficiente;
- Contribuye a que la Unión Europea hable con una sola voz en el mundo;
- Introduce nuevas medidas para hacer frente a problemas acuciantes que

afectan a nuestra calidad de vida, como el cambio climático, la delincuencia transfronteriza y la energía;

- Al mismo tiempo, protege los derechos de cada Estado miembro, especialmente en asuntos sensibles como la fiscalidad y la defensa.

Principales modificaciones;

El Tratado de Lisboa sienta las bases para construir una Europa más democrática, transparente y eficaz. Hay importantes novedades en el ámbito institucional, encaminadas a consolidar las Instituciones y a reforzar la posición de Europa en el mundo. Entre ellas se encuentra la creación de un Presidente permanente del Consejo, que ejercerá sus funciones en paralelo al Presidente "de turno" y un Ministro de Asuntos exteriores de la UE, que representará a la UE frente al exterior.

Éstas y tantas otras novedades en otros ámbitos son ampliamente desarrolladas por Cristina Domínguez en su artículo. En esta introducción nos limitaremos a remitirnos a lo que ya dijimos en la introducción del artículo de Israel Expósito, sobre "la dimensión exterior de las CCAA en los nuevos estatutos de autonomía. Especial referencia a las relaciones con la UE", aparecido en el número anterior de esta revista, de octubre de 2009. En aquél, poníamos de manifiesto los notables avances introducidos por el Tratado de Lisboa relativos al **refuerzo de la posición de las Regiones y ciudades de Europa**, así como del papel desempeñado por el orga-

nismo que las representa a nivel europeo, el CDR. También nos referíamos a la novedosa e importante labor que en adelante tendrán los Parlamentos nacionales, a la hora de garantizar el respeto del principio de subsidiariedad.

Asimismo, queremos destacar y comentar brevemente otra importante novedad, referida a la explícita mención de la **cohesión territorial** como un objetivo más de la UE junto a la cohesión económica y social. Así, el concepto de cohesión territorial, no es nuevo, pero se hace explícito en el Tratado de Lisboa. Se trata de ver, por tanto, cuál es su verdadero alcance y su valor añadido. Para ello, el Libro verde de la Comisión europea sobre la cohesión territorial, aprobado en octubre de 2008, lanzó el debate acerca del contenido de dicho concepto. Fueron muchas las contribuciones recibidas (entre las cuáles se encuentra la de las regiones ultraperiféricas) y numerosos los debates y conferencias sobre el tema. En su Sexto informe de situación sobre la política de cohesión, de junio de 2009, la Comisión presentó dichas contribuciones de manera resumida. Si bien no existe, al menos por el momento, una definición única, clara y precisa del concepto, se intuye por todos que se trata de una cuestión de equidad, de desarrollo armonioso del territorio, de maximización de potencialidades de los distintos territorios, de tener en cuenta el aspecto territorial mucho más que en el pasado en todas las políticas de la UE. De este modo, existe consenso en entender la cohesión territorial como un concepto horizontal que afecta a todas las políticas comunitarias, y

no sólo a la política regional. En cuanto a su valor añadido, muchos coinciden en pensar que se trataría de una cuestión de cambio de mentalidad más de cambio de objetivos, en el sentido de desarrollar nuevas maneras de trabajar, más integradas y coordinadas. Estamos hablando de la gobernanza multi-nivel, esto es, un enfoque integrado que suponga coordinación de políticas y actores a todos los niveles, lo que implicaría asociar de manera más eficaz a los niveles regional y local. Así, muchos opinan que se trataría de comenzar reforzando la cooperación territorial, ámbito en el que con mayor facilidad puede llevarse a cabo esta nueva forma integrada de trabajar. Habrá que ver cómo sigue evolucionando el debate y cómo recogerán dicho concepto en la práctica, las propuestas legislativas sobre la política de cohesión para el período post-2013, que empezarán a esbozarse, previsiblemente, en el Quinto informe sobre la cohesión, cuya aprobación está prevista para otoño de 2010.

Por lo que se refiere a Canarias, la cohesión territorial es un asunto de importancia clave. Canarias, junto al resto de regiones ultraperiféricas, constituyen un ejemplo de lo que significa tener en cuenta la dimensión territorial en el diseño y aplicación de las políticas comunitarias. En efecto, la estrategia comunitaria hacia las RUP que se viene desarrollando durante más de 10 años consiste, precisamente, en la aplicación de la dimensión territorial a la política de cohesión y al resto de políticas comunitarias, a través de medidas adaptadas a su específica realidad. Para las regiones ultraperiféricas, la cohesión territorial

debería significar el refuerzo de la cooperación territorial e ir más allá de ésta. Estas regiones consideran que la coordinación y coherencia entre políticas y actores, es esencial.

Por último, y en relación con la situación de Canarias y el resto de regiones ultraperiféricas en el Tratado de Lisboa, cabe destacar la inclusión y el afianzamiento del reconocimiento de la específica realidad de estas regiones, como trata en detalle Cristina Domínguez en su artículo.

Por otra parte, en la sección documentación de este número hemos incluido el **Memorándum de las regiones ultraperiféricas**, aprobado por la Conferencia de Presidentes de dichas regiones en **octubre de 2009**.

Se trata del tercer Memorándum que elaboran las regiones ultraperiféricas desde el comienzo de su andadura. Dichos Memorándum son documentos que desarrollan la visión que tienen estas regiones de su realidad, desventajas y potencialidades y de cómo deberían ser consideradas por la UE a la hora de aplicárseles las distintas políticas comunitarias, teniendo en cuenta el contexto europeo y mundial de cada momento. Constituyen, así, bases de trabajo, que permiten el diálogo con todas las partes que intervienen en la elaboración y desarrollo de la estrategia comunitaria a favor de las RUP y muy especialmente, con la Comisión Europea.

En marzo de 1999 los Presidentes de estas regiones adoptaron en Cayena su pri-

mer Memorándum. En él se identificaban los principios de acción pertinentes para crear una estrategia a favor del desarrollo de las Regiones Ultraperiféricas (RUP) sobre la base del artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE): igualdad de oportunidades, coherencia de las políticas comunitarias, partenariado y valorización de las potencialidades.

En 2003, en vísperas de la ampliación de la UE y en un contexto de aceleración de la globalización, la Conferencia de Presidentes de las RUP elaboró un segundo Memorándum, que serviría de base para el primer Memorándum conjunto de España, Francia, Portugal y las siete Regiones, que permitió a su vez la elaboración, en 2004, de la primera de las Comunicaciones de la Comisión europea sobre una estrategia global de desarrollo respecto a la ultraperiferia. Este texto, reforzando la estrategia propuesta, propuso un enfoque integrado sobre la base de 3 ejes básicos: accesibilidad, competitividad e inserción regional.

Desde entonces, la Comisión europea ha presentado nuevas Comunicaciones actualizando dicho enfoque en 2007 y 2008.

El 14 de octubre de 2009, en Gran Canaria, los Presidentes de las RUP firmaban su tercer Memorándum, en un contexto de crisis financiera, económica y social, y frente a los nuevos desafíos mundiales. En él, reafirmaban con fuerza la necesidad de un enfoque diferenciado para sus territorios en la aplicación de las políticas comunitarias, en coherencia con el artículo 299.2 del Tratado CE, y los artículos 349 y 355 del TFUE.

En estos momentos, y sobre la base de ese documento, España, Francia y Portugal están trabajando en su propio Memorándum; un Memorándum conjunto Estados-Regiones, deberá ser aprobado bajo Presidencia española del Consejo, el 7 de mayo de 2010 en Las Palmas de Gran Canaria.

EL TRATADO DE LISBOA

UNA NUEVA ETAPA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: LA UNIÓN EN EL SIGLO XXI

CRISTINA DOMÍNGUEZ BEAUTELL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

SUMARIO

A. Introducción.

De Roma a Lisboa...

El proceso de ratificación

B. Trabajos preparatorios.

Los cambios respecto al proyecto de Constitución

Las concesiones hechas a algunos Estados miembros

C. Resultados.

I. Una Unión más democrática

La afirmación de los grandes valores y la introducción de nuevos objetivos

La reformulación de los grandes principios

La incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al acervo comunitario

La inclusión de los criterios de Copenhague

La inclusión del derecho de iniciativa ciudadana

La asociación de los parlamentos nacionales

II. Una Unión más eficaz

El reconocimiento de la personalidad jurídica y el mantenimiento del carácter "sui generis" de la UE

La introducción de nuevas formas de decisión

La introducción de fórmulas más flexibles

La introducción de dos nuevas figuras en la escena de la Unión

III. Una Unión más transparente

La redistribución de competencias

La reforma institucional

El Consejo Europeo

El Consejo de Ministros de la Unión

La Comisión Europea

El Parlamento Europeo

Otros órganos e instituciones

IV. Una Unión más coherente en sus acciones

Nuevas formas de acción para afrontar los retos actuales

La política exterior y de seguridad común

La política común de seguridad y defensa

El espacio de libertad, seguridad y justicia

Otras políticas

Las Regiones ultraperiféricas en el Tratado de Lisboa

D. Conclusión.

Resumen del contenido:

El presente artículo tiene como objetivo mostrar cuales son los cambios que aporta al funcionamiento de la Unión Europea el Tratado de Lisboa. En primer lugar, se hace una pequeña introducción sobre la evolución que ha ido experimentado la integración europea hasta la actualidad y se intenta explicar cuales han sido sobre todo, los cambios que se han producido en los cuatro últimos años, desde la negativa al proyecto de Constitución europea por parte de Francia y Holanda, pasando por la decisión de simplificar el proyecto constitucional en un Tratado de reforma y los dos referéndum celebrados en Irlanda, hasta la última ratificación del Tratado de Lisboa por la República checa.

A continuación se explican cuales son las novedades y mejoras que introduce el Tratado de Lisboa para lograr una Unión más democrática, eficaz y transparente.

Por ultimo, se hace un breve análisis de los cambios que experimentan algunas políticas para lograr que la Unión sea más eficiente en sus acciones, incluyendo una referencia especial a las regiones ultraperiféricas.

A. INTRODUCCIÓN

De Roma a Lisboa...

Tras el abandono del ambicioso proyecto de Constitución Europea, la idea de un "Tratado reformado simplificado" fue retenida por los Estados miembros con el fin de reactivar la reforma institucional para que la Unión Europea compuesta por Veintisiete Estados miembros pudiera funcionar de manera más eficaz y democrática.

La construcción europea se ha venido forjando mediante una serie de tratados negociados por los Estados miembros: el Tratado de Roma en 1957, el Acta Única

Europea en 1986, el Tratado de Maastricht en 1992, el Tratado de Ámsterdam en 1997 y el Tratado de Niza en 2000.

Desde los años 90, la Unión Europea se ha enfrentado a tres desafíos: la necesidad de mejorar la eficiencia de la toma de decisiones tras la ampliación, la necesidad de fortalecer la democracia en el funcionamiento de las instituciones comunitarias y el deseo de aumentar la coherencia de las acciones exteriores de la Unión.

En 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron en la Declaración de Laeken¹, a reformar las instituciones de la UE para lograr una Unión

¹ Un año después del Tratado de Niza y de la Declaración del mismo nombre que proponía continuar con la reforma institucional más allá de los resultados obtenidos en la Conferencia Intergubernamental de 2000 (CIG 2000), el Consejo Europeo, reunido en Laeken, adoptó el 15 de diciembre de 2001 una «Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken», por la que la Unión se comprometía a ser más democrática, transparente y eficaz. En esta Declaración se planteaban sesenta preguntas clave sobre el futuro de la Unión, articuladas en torno a cuatro temas: reparto y definición de las competencias, simplificación de los Tratados, la arquitectura institucional y el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos. Para encontrar respuestas a estos interrogantes, la Declaración convocaba una Convención que reunió a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. Esta Convención tuvo el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el desarrollo de la Unión en el futuro a fin de garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la CIG 2004.

más democrática y más eficaz en una Europa ampliada.

De esta manera, nació el proyecto de "Tratado que establece una Constitución para Europa", elaborado por la Convención sobre el Futuro de Europa (2002-2003), y aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno, el 29 de octubre de 2004.

Este proyecto, que algunos tacharon de federalista, fue rechazado en el proceso de ratificación, por el referéndum francés, el 29 de mayo de 2005, y por el referéndum holandés, el 1 de junio del mismo año, alterando las expectativas europeas y llevando a la Unión a iniciar un proceso de reflexión sobre la futura reforma.

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, los días 16 y 17 de junio de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, concienciados por la nueva situación, decidieron abrir un "período de reflexión, explicación y debate"², después de que la idea de un tratado simplificado fuera tomada como la solución para salir del estancamiento institucional.

La Presidencia alemana, durante la primera mitad de 2007, fue la encargada de llevar a cabo la tarea de relanzar el proceso institucional.

En el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, los 27 Jefes de Estado y de

Gobierno decidieron convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) para redactar un "tratado de reforma" antes de finales de 2007, reforma que sería enmarcada en un mandato muy concreto que constituiría la base de los trabajos de la Conferencia. El mandato encomendado a la CIG, integrada por abogados del servicio jurídico del Consejo de Ministros de la UE, fue el de formalizar el acuerdo político del Consejo Europeo.

El texto resultante de los trabajos fue aprobado en el Consejo informal de Lisboa, los días 18 y 19 de octubre de 2007 y firmado por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno el 13 de diciembre de 2007. Tras la firma, cada Estado miembro debía de ratificarlo de acuerdo con sus procedimientos internos.

Lo que a los ojos de los dirigentes europeos pareció una victoria, sin embargo, apenas tres años después del "no" francés y holandés a la Constitución Europea, se vio de nuevo truncado por la respuesta negativa de los irlandeses al Tratado de Lisboa, el 12 junio de 2008.

Ante esta situación, se reinicia un período de negociación con Irlanda para forzar un segundo referéndum. El Consejo Europeo se compromete a aportar las garantías jurídicas necesarias y a hacer una serie de

² Declaraciones de Jean-Claude Juncker, Presidente del Consejo Europeo y Primer Ministro de Luxemburgo

concesiones³. El Gobierno irlandés acuerda celebrar una segunda votación después de recibir garantías sobre la soberanía nacional y garantizar que cada país de la Unión Europea seguirá teniendo su propio Comisario. El 3 de octubre de 2009 se celebra un nuevo referéndum, esta vez positivo, eliminando una de las grandes barreras para la entrada en vigor del Tratado.

Quedaban pendientes dos ratificaciones: la de Polonia, que, una vez obtenida su exclusión de la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales, se comprometió a dar luz verde de inmediato al texto, si el "sí" ganaba en Irlanda, y la República Checa, cuyo euroescéptico presidente, tras haber obtenido el voto favorable de las dos cámaras parlamentarias, provocó cierta incertidumbre al intentar paralizar el Tratado de Lisboa, tras la presentación por parte de un grupo de senadores de un recurso judicial en contra del mismo, por considerar que atentaba a la soberanía de la República Checa. Destimado por el Tribunal Constitucional de su país, puso como condición para su firma, la no aplicación de la Carta de derechos fundamentales, exigencia que fue aceptada por el Consejo Europeo celebrado los días 29 y 30 de octubre de 2009.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El proceso de ratificación

Todos los Estados miembros ratificaron el Tratado a través del procedimiento de votación parlamentaria, a excepción de Irlanda cuya constitución exige que se haga por referéndum. Orden cronológico de ratificación:

2008:

Hungría y la República de Malta, el 6 de febrero; **Francia**, el 14 de febrero; **Rumania**, el 11 de marzo; **Eslovenia**, el 24 de abril; **Bulgaria**, el 28 de abril; **Austria**, el 13 de mayo; **Dinamarca**, el 29 de mayo; **Letonia**, el 16 de junio; **Portugal**, el 17 de junio; **República Eslovaca**, el 24 de junio; **Reino Unido**, el 16 de julio; **Luxemburgo** el 21 de julio; **Italia**, el 8 de agosto; **Grecia**, el 12 de agosto; **Lituania y Chipre**, el 26 de agosto; **Países Bajos**, el 12 de septiembre; **Estonia**, el 23 de septiembre; **Alemania**, el 25 de septiembre; **Finlandia**, el 30 de septiembre; **España**, el 8 de octubre; **Bélgica**, el 15 de octubre; **Suecia**, el 10 de diciembre;

³ El Consejo Europeo tomó una serie de decisiones en aras a la celebración de un nuevo referéndum en Irlanda que permitiera la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

a) la promesa de que la Comisión Europea seguirá incluyendo un comisario nombrado por cada Estado miembro;

b) una decisión en la que se exponen los efectos del Tratado de Lisboa sobre Irlanda en una serie de ámbitos: el derecho a la vida, a la familia y a la educación, la fiscalidad, la seguridad y la defensa. Esta decisión no es parte del Tratado de Lisboa, pero se recoge en un nuevo tratado internacional legalmente vinculante para todos los 27 Estados miembros de la UE. Este nuevo tratado internacional entró en vigor el mismo día que el Tratado de Lisboa y se incluirá en un protocolo anexo al Tratado.

c) La inclusión en el Tratado de una declaración solemne del Consejo Europeo sobre temas sociales, incluyendo los derechos de los trabajadores. Esta declaración es política y no es jurídicamente vinculante.

2009:

Polonia, el 13 de octubre; **Irlanda**, el 23 de octubre; y **República Checa**, el 13 de noviembre.

B. TRABAJOS PREPARATORIOS

Los cambios respecto al proyecto de Constitución

El Tratado de Lisboa incorpora la mayoría de los avances recogidos en el proyecto de Constitución, particularmente la sección sobre las instituciones y la toma de decisiones, y también presenta las reservas, precauciones y garantías que recogen las preocupaciones expresadas por los diferentes Estados miembros.

En el marco de la Convención, representantes del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales, de los gobiernos nacionales y de la Comisión Europea, elaboraron un nuevo texto que sustituía a todos los tratados anteriores (Tratado constitucional).

En el caso del Tratado de Lisboa, el texto fue redactado por los abogados del servicio jurídico del Consejo sobre la base del proyecto de Tratado constitucional y siguiendo las pautas precisadas en el mandato del

Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa sigue la misma línea que los tratados anteriores desde la creación del mercado común, es decir, modifica los textos existentes, sin tratar de sustituirlos en un texto único. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE) y el Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) se mantienen, pero en una versión modificada por el Tratado de Lisboa. El Tratado de la UE se sigue denominando de la misma manera y el Tratado CE pasa a ser denominado "Tratado de Funcionamiento de la Unión".

La idea de una Constitución para Europa es abandonada, así como la evocación de un Estado federal europeo, eliminándose el término Constitución y sustituyéndose por el nombre de "Tratado de Reforma". A petición de Polonia y de la República Checa, la referencia a los símbolos de la soberanía se elimina, incluidos la bandera europea y el himno europeo, además de otros⁴, aunque en la práctica sigan existiendo⁵.

La terminología jurídica utilizada en el proyecto de Tratado constitucional que hace referencia a las características de un Estado es abandonada. El nombre de "Ministro de Relaciones Exteriores" se sustituye por «Alto Representante de la UE para Política Exterior y Seguridad».

⁴ La bandera de las doce estrellas, el himno de la Alegría "de Beethoven"; también se elimina la divisa "Unidad en la diversidad", el euro como moneda de la UE y la festividad del 9 de mayo, día de Europa.

⁵ 16 Estados miembros, entre ellos España, en la Declaración 52 relativa a los símbolos de la UE, aneja al Tratado, han hecho suyos tales símbolos "...seguirán siendo para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la UE y de su relación con ésta".

Los términos “ley” y “ley marco”, introducidos en el proyecto de Constitución son abandonados para evitar la confrontación con el ordenamiento jurídico interno de los Estados. Los nombres de los actos jurídicos de la Unión, reglamento, directiva y decisión, se siguen utilizando.

La referencia a la primacía de la Unión sobre los Estados miembros ya no se incluye en el Tratado sino en una declaración que reafirma que, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho derivado de los mismos priman sobre el derecho de los Estados miembros.

Las concesiones hechas a algunos Estados miembros

Desde la cumbre informal de los días 18 y 19 de octubre de 2007, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno dieron su acuerdo sobre el texto del Tratado y la última ratificación en 2009, algunos Estados miembros han obtenido exenciones.

Reino Unido e Irlanda

Estos dos Estados han quedado excluidos, desde el Tratado de Ámsterdam de todas las medidas referentes a la libre

circulación de personas, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil, incluido el acervo de “Schengen”.

El proyecto de Tratado constitucional mantuvo esas excepciones que están recogidas en un protocolo anexo al Tratado de Lisboa:

En primer lugar, mantiene la exención concedida a estos dos Estados en la aplicación de medidas relativas a la libre circulación de personas, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil. Esta exención se extiende a todo el espacio “de libertad, seguridad y justicia”.

En segundo lugar, en determinadas circunstancias, el Consejo podrá excluir del campo de aplicación de una medida al Reino Unido o a Irlanda, cuando su participación *“haga que sea prácticamente imposible aplicar esta medida en otros Estados”*.

Por último, el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales no se aplica en el Reino Unido⁶.

Irlanda, en una Declaración aneja al Tratado, anuncia su intención de aplicar en lo posible las medidas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia y de revi-

⁶ Las reticencias del Reino Unido a la aplicación de la Carta de derechos fundamentales se deben fundamentalmente a las disposiciones sociales que ésta contiene. El **Protocolo nº 30 anejo al Tratado de Lisboa sobre la no aplicación de la Carta de los derechos fundamentales al Reino Unido y a Polonia** establece lo siguiente: “...Cuando una disposición de la Carta se refiera a legislaciones y prácticas nacionales, sólo se aplicará en Polonia o en el Reino Unido en la medida en que los derechos y principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia o del Reino Unido.”

sar en un plazo de tres años el funcionamiento de su régimen derogatorio⁷.

Dinamarca

El Protocolo sobre la situación de Dinamarca en la UE confiere a este país una posición particular en lo que se refiere a la unión monetaria, la ciudadanía europea, la defensa y las políticas que fueron transferidas "del tercer pilar al primer pilar" por el Tratado de Ámsterdam, es decir, las medidas tomadas en los ámbitos de la libre circulación de personas, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil.

El Tratado de Lisboa amplía esta exención a "todas las medidas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia" lo que significa que Dinamarca no participará en las nuevas medidas de cooperación policial y judicial en materia penal.

Sin embargo, se recoge la posibilidad de modificar este régimen derogatorio para participar en acciones relativas al espacio

de libertad, seguridad y justicia (cláusula de "Opting out")

Polonia y República checa

La Carta de derechos fundamentales de la Unión no se aplica a Polonia ni a la República checa. La fórmula adoptada para satisfacer a última hora a la República Checa ha sido la de añadir el nombre de este Estado al Protocolo nº 30 anejo al Tratado que limita la aplicación de la Carta de los derechos Fundamentales en Polonia y Reino Unido⁸. Probablemente, la adenda se incorporará con ocasión de la firma del nuevo Tratado de adhesión de Croacia.

C. RESULTADOS

I. UNA UNIÓN MÁS DEMOCRÁTICA

La afirmación de los grandes valores y la introducción de nuevos objetivos

El Tratado de Lisboa contiene una serie de disposiciones destinadas a mejorar

⁷ **56. Declaración de Irlanda relativa al artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.** "...Irlanda declara su firme intención de ejercer el derecho que le asiste, ... para participar, siempre que sea posible, en la adopción de medidas que entran en el ámbito del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En particular, Irlanda participará siempre que sea posible en medidas del ámbito de la cooperación policial. Además, Irlanda recuerda que, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo, podrá notificar por escrito al Consejo su deseo de no seguir acogiéndose a las disposiciones del Protocolo. Irlanda tiene intención de revisar el funcionamiento de estas disposiciones en un plazo de tres años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa".

⁸ En la **Declaración nº 53 relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, la República Checa "...subraya que las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión y no cuando adopten y apliquen el Derecho nacional independientemente del Derecho de la Unión... La Carta no reduce el ámbito de aplicación del Derecho nacional y no limita ninguna competencia actual de las autoridades nacionales en este ámbito...La República Checa destaca que, en la medida en que la Carta reconozca derechos y principios fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos y principios se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones".

el espíritu de la Unión Europea dentro de un marco en el que objetivo principal es promover la paz, los valores y el bienestar de sus pueblos.

El Preámbulo incluye una referencia al respeto de la historia, cultura y tradiciones de Europa.

El nuevo artículo 2 recoge los valores sobre los que se construye la Unión Europea: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías y la igualdad entre hombres y mujeres.

Los objetivos de la Unión, establecidos en el artículo 3, se definen en términos mucho más amplios. El tratado promoverá:

- La lucha contra la exclusión social y la discriminación, la justicia social, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

- Una economía de mercado tendente al pleno empleo y al progreso social, con un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. La promoción del progreso científico y técnico.

- La protección de los ciudadanos de la Unión en el resto del mundo y su contri-

bución a la paz, seguridad, desarrollo sostenible del planeta, solidaridad y protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, dentro del respeto a los principios de la Carta de la ONU.

El Tratado de Lisboa introduce novedades respecto al proyecto de Constitución:

- La referencia a **una economía social de mercado altamente competitiva**. Una construcción europea demasiado liberal y la supremacía de la "competencia libre y no falseada" fueron argumentos que provocaron el no en el referéndum francés y holandés. A petición de Francia, se retira esta expresión de la formulación de los objetivos de la Unión, al considerar que la competencia es un medio y no un objetivo. En lugar de ello, se menciona que la Unión Europea debe trabajar para conseguir un desarrollo sostenible basado en un "*crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva...*"

Sin embargo, el Reino Unido reintroduce en un protocolo el objetivo de un mercado que incluya un sistema que garantice que la competencia no sea falseada⁹.

- La denominada la "**cláusula social**", que recuerda que la Unión actuará en favor del desarrollo sostenible de Europa y

⁹ **Protocolo sobre Mercado Interior y Competencia**. "Considerando que el mercado interior tal como se define en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea incluye un sistema que garantiza que no se falsea la competencia..., la Unión tomará, en caso necesario, medidas en el marco de las disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El presente Protocolo se incorporará como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".

exigirá un alto nivel de empleo y protección social. Para ello, tendrá en cuenta *“las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”*¹⁰;

La Unión se compromete a fomentar el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la promoción de la igualdad del género en todas las políticas y acciones de la Unión¹¹ y a proporcionar una base más firme para los denominados “servicios de interés general”¹².

– La protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, dentro del respeto a los principios de la Carta de la ONU. Esta cláusula se incluyó tras los debates suscitados durante la campaña francesa del referéndum sobre el proyecto de Tratado constitucional, en los que parte de la población expresó sus inquietudes frente la competencia ejercida por países terceros que no respetan las normas sociales y medio ambientales en vigor en la UE.

– El objetivo de la lucha contra el cambio climático con medidas internacionales. El objetivo del desarrollo sostenible en la UE, ya presente en los tratados anteriores, se consolida en el Tratado de Lisboa al establecer que su actuación exigirá un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Además, como novedad señala que el desarrollo sostenible es uno de los objetivos fundamentales de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo, incluyendo la necesidad de luchar contra el cambio climático, reflejo de la relevancia que esta cuestión ha adquirido para la Unión.¹³

Finalmente, en el artículo 3 se manifiesta que el euro es la moneda de la unión económica y monetaria.

La reformulación de los grandes principios

El principio de primacía del Derecho de la Unión

A diferencia del Tratado constitucional, la primacía del Derecho de la Unión sobre el derecho interno no se recoge expresamente en el Tratado de Lisboa.

¹⁰ **Artículo 9 del TFUE**

¹¹ **Artículo 3.3**

¹²Ver apartado: Una Unión más coherente en sus acciones. Nuevas formas de acción para afrontar los retos actuales. Otras políticas

¹³ **Artículo 191 TFUE.** “1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:...— el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático”.

Sin embargo, la Declaración nº 17, aneja al Tratado¹⁴, recuerda que "...la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario". Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea". Esta Declaración incorpora el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía, que indica que "...el hecho de que el principio de primacía no esté incluido en un futuro tratado no afectará a la existencia de este principio y de la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia"

El principio de respeto a la identidad nacional

El principio de respeto de la identidad nacional aparece formulado de manera más detallada en el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea en el que se señala que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras políticas y constitucionales, y en particular, la autonomía local y regional¹⁵.

El principio de atribución de competencias

El nuevo artículo 5 del Tratado de la UE establece que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución en virtud del cual "*la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros*".

El Tratado opta por una interpretación estricta del reparto de competencias¹⁶ con el objetivo de frenar una ampliación incontrolada por parte de la Unión y señalar que algunas pueden ser restituidas a los Estados miembros.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

El principio de subsidiariedad, introducido por el Tratado de Maastricht, establece que la Unión debe de intervenir únicamente

¹⁴ **Declaración nº 17 relativa a la primacía** que a su vez incorpora un Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007 que establece lo siguiente: *Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia ».*

¹⁵ **Artículo 4.2.** "La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro".

¹⁶ El **Protocolo nº 25 sobre el ejercicio de las competencias compartidas** señala que cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión.

te en el caso de que pueda actuar mejor que los Estados miembros. Estrechamente relacionado con éste, el principio de proporcionalidad asegura que la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

El Tratado de Lisboa incluye una redacción más restrictiva de este principio en el artículo 5.2: *"la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión"*.

Hasta ahora, la inclusión del principio de subsidiariedad en el Tratado no ha tenido un significativo impacto en la legislación europea. Por esta razón, la Convención para Europa propuso que se incluyera en el proyecto de Constitución un mecanismo de control de este principio. El Tratado de Lisboa retoma esta medida y la incluye en un Protocolo anejo al Tratado¹⁷. Este meca-

nismo de control, que consta de dos fases, asocia a los parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en dicho Protocolo.

Una Declaración aneja al Tratado¹⁸ señala que cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida en un ámbito determinado, *"los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, para garantizar mejor el respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En estos casos, el Consejo, puede pedir a la Comisión la derogación de un acto legislativo para garantizar mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad"*.

Otra novedad introducida por el Tratado de Lisboa es la posibilidad que se da a los Estados miembros de recuperar las competencias atribuidas a la Unión mediante el procedimiento de revisión ordinario del Tratado¹⁹.

¹⁷ Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

¹⁸ La Declaración n° 18 relativa a la delimitación de las competencias, establece que las competencias que los Tratados no hayan atribuido a la Unión serán de los Estados miembros. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Consejo, a iniciativa de uno o varios de sus miembros (representantes de los Estados miembros) y de conformidad con el artículo 241 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, podrá pedir a la Comisión que presente propuestas de derogación de un acto legislativo. La Conferencia se congratula de que la Comisión declare que concederá una atención especial a dichas solicitudes.

De igual modo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en una Conferencia intergubernamental, podrán decidir con arreglo al procedimiento de revisión ordinario previsto en los apartados 2 a 5 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados.

¹⁹ Artículo 48 del TUE. Ver apartado: "la introducción de fórmulas más flexibles. El proceso de revisión de los Tratados.

El **principio de solidaridad entre los Estados miembros** se ve reforzado en varias áreas: la lucha contra la inmigración ilegal, el suministro de energía, la seguridad frente al mundo exterior, el terrorismo, las catástrofes²⁰.

En materia de energía se introduce una referencia al "*espíritu de solidaridad entre los Estados miembros en los casos de graves problemas de abastecimiento energético*"²¹.

El principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión. El Tratado de Lisboa establece que los ciudadanos se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos²².

La incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al acervo comunitario

Proclamada el 12 de diciembre de 2007 ante el Parlamento Europeo, ya no aparece en el cuerpo del nuevo Tratado pero queda vinculada a éste a través de una remisión. El artículo 6 del Tratado de la UE²³ establece que la Carta es jurídicamente vinculante para los Estados miembros, con la excepción de Gran Bretaña, Polonia y la República Checa.

Con la incorporación de esta carta, la UE se dota de un catálogo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, vinculantes tanto para sus instituciones como para los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación europea.

La Carta enuncia todos los derechos fundamentales en seis capítulos: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. También proclama otros derechos que no figuran en el Convenio Europeo como la protección de datos, la bioética y el derecho a una buena administración, y consolida las medidas contra la discriminación por razón de sexo, raza y color.

La Carta se refiere además a los derechos sociales en las empresas como el derecho a la información y consulta de los trabajadores o el derecho de negociación y acción colectiva, incluida la huelga.

La dimensión social debe ser tenida en cuenta en todas las políticas de la UE.

La inclusión de los criterios de Copenhague

Con el fin de mantener los objetivos anteriores y disipar las dudas manifestadas

²⁰ **Declaración nº 37 relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.** "Sin perjuicio de las medidas adoptadas por la Unión para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, ninguna de las disposiciones del artículo 222 pretende afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro".

²¹ **Artículo 194.1** Ver apartado: Una Unión más coherente en sus acciones. Otras políticas.

²² **Artículo 9 TUE**

²³ **Artículo 6. 1 TUE.** "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales... la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados...".

por algunos Estados frente a la entrada de nuevos Estados miembros²⁴, los redactores del Tratado de Lisboa introdujeron una referencia a los denominados "criterios de Copenhague", condiciones que los Estados candidatos deben de cumplir para su entrada en la UE y que fueron adoptados por el Consejo Europeo en 1993:

- el criterio político: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;

- el criterio económico: la existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

- el criterio del acervo comunitario: la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, especialmente aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Las condiciones de admisibilidad de nuevos Estados miembros están recogidas en el artículo 49²⁵ del nuevo Tratado de la UE.

Así mismo, el Tratado prevé la posibilidad de retirarse de la Unión²⁶. El Estado que ha dejado la UE, podrá solicitar su readmisión presentando una nueva solicitud si cumple los criterios de adhesión.

La inclusión del derecho de iniciativa ciudadana

El Tratado de Lisboa no altera los derechos vinculados a la ciudadanía europea, introducidos en la legislación europea por el Tratado de Maastricht.

El proyecto inicial de la Conferencia Intergubernamental excluía la nueva definición de ciudadanía: "*Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla*", que a petición del Parlamento Europeo fue de nuevo introducida en el proyecto de Tratado constitucional. El Tratado de Lisboa recoge esta definición en el artículo 9 del Tratado de la UE.

Como novedad, el Tratado de Lisboa reconoce el derecho de "*un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá*

²⁴ Uno de los argumentos de peso a favor del "no" del referéndum francés y holandés sobre el proyecto de Constitución europea se basó en el temor a la presión que ejercería sobre la competencia una entrada masiva de nuevos Estados en la UE.

²⁵ **Artículo 49 TUE.** Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

²⁶ **Artículo 50. 1 TUE.** Ver apartado: La introducción e fórmulas más flexibles. El procedimiento de admisión y retirada voluntaria de la Unión.

*tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados*²⁷.

Este derecho de iniciativa de los ciudadanos, sin embargo, no pone en cuestión el monopolio de la iniciativa de la Comisión Europea, que puede negarse a responder a una petición de los ciudadanos. Los procedimientos para el ejercicio de esta iniciativa serán definidos en reglamentos adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario²⁸.

La asociación de los parlamentos nacionales

Ignorados durante mucho tiempo por la construcción europea, los parlamentos nacionales vieron crecer poco a poco sus funciones partir de la década de los 90, en la que se comenzó a dar mayor consideración al "déficit democrático" de la Unión. Así, en el Tratado de Maastricht se incluyó una declaración sobre los parlamentos nacionales y la cooperación interparlamentaria. El Tratado de Ámsterdam dio un paso adelante al incluir un Protocolo sobre el "papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea".

Durante mucho tiempo, el reconocimiento del papel los parlamentos nacionales a nivel europeo se ha enfrentado a la reticencia del Parlamento Europeo, deseo de conservar sus prerrogativas y a la idea de que la función de cada parlamento nacional es principalmente controlar la actividad de su gobierno en el ámbito del Consejo.

El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, fue uno de los cuatro temas abordados en la declaración sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza y ocupó un lugar destacado en los trabajos de la Convención sobre el Futuro Europa. El Tratado de Lisboa va más lejos. Es la primera vez que la contribución de los parlamentos nacionales al "funcionamiento" de la Unión se menciona en el cuerpo de los Tratados²⁹ y en un protocolo anejo³⁰.

El Tratado de Lisboa establece el derecho a la información y contempla tres nuevas formas de intervención de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión:

El derecho a la información. El Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales establece el derecho a recibir directamente los documentos de consulta de la Comisión (libros verdes, libros blancos y comunicaciones), todas las propues-

²⁷ Artículo 11.4 TUE

²⁸ Artículo 24 TFUE

²⁹ Artículo 12 TUE

³⁰ Protocolo nº 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

tas legislativas, tanto de la Comisión Europea³¹ como de un grupo de Estados miembros y todos los documentos del Consejo (órdenes del día y actas de las reuniones). También deben de ser informados de las solicitudes de adhesión a la UE, de cualquier proyecto de revisión de los Tratados y de los actos adoptados sobre la base de la cláusula de flexibilidad.

El control del principio de subsidiariedad o "sistema de alerta temprana". El Tratado de Lisboa asocia a los parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimien-

to establecido en el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.^{32 33}

El procedimiento ordinario de revisión de los Tratados³⁴. Los parlamentos nacionales participan en la redacción de la revisión del Tratado, aunque la Conferencia Intergubernamental, integrada por representantes de los Estados miembros sigue siendo la institución soberana.

Además, cada parlamento nacional puede ejercer el derecho de oposición en caso de utilización de una "cláusula de pasarela"³⁵.

³¹ La Comisión Europea ejecuta esta obligación desde el 1 de septiembre de 2006

³² **El Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.** En un plazo de ocho semanas (en lugar de seis) a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. (Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros y si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución u órgano de que se trate).

Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto deberá volver a ser estudiado. (Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal).

Cada Parlamento nacional dispone de dos votos (en el sistema parlamentario bicameral cada cámara dispone de un voto).

Tras este nuevo estudio, la institución competente o grupo de Estados de los que emana el proyecto legislativo, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.

En el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando el dictamen motivado represente al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión deberá justificar su dictamen y enviarlo al legislador comunitario para que lo tenga en cuenta (al Consejo y al Parlamento Europeo antes del fin de la primera lectura, que podrán desestimarla, si así lo considera el 55% de los miembros del Consejo, o la mayoría de los votos emitidos en el Parlamento).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por un Estado miembro, o transmitidos por éste en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

³³ La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (BOE nº 308 de 23.12.2009), articula el papel de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación de este mecanismo.

³⁴ Ver apartado: "la introducción de fórmulas más flexibles. El proceso de revisión de los Tratados.

³⁵ **Artículo 48.7 TUE.** "...Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud del procedimiento de revisión ordinario se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión..."

La asociación al espacio de libertad, seguridad y justicia. Son varias las disposiciones que asocian a los parlamentos nacionales:

– Los parlamentos nacionales serán informados del contenido y resultados de la evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio por las autoridades de los Estados miembros;

– Deberán ser informados sobre los trabajos realizados por el comité permanente encargado de promover la coordinación entre las autoridades de los Estados miembros en materia de seguridad interior³⁶;

– Estarán asociados a la evaluación de las actividades de Eurojust y al control de las actividades de Europol;

– Pueden oponerse a la lista que el Consejo establece sobre los aspectos del derecho de familia que tengan repercusión transfronteriza³⁷.

II. UNA UNIÓN MÁS EFICAZ

El reconocimiento de la personalidad jurídica y el mantenimiento del carácter “sui géneris” de la UE

El equilibrio entre la dimensión comunitaria y la dimensión gubernamental no se ve alterado por el Tratado de Lisboa.

El refuerzo de la dimensión comunitaria a través de la dotación de personalidad jurídica a la UE, la eliminación de los “pilares” o el refuerzo de las instituciones se equilibra con la introducción de otras disposiciones que confirman el carácter intergubernamental de la Unión como son las relativas a la política exterior y de seguridad, la afirmación del principio del respeto a las identidades nacionales o la introducción del derecho a la retirada voluntaria de la UE.

El Tratado de Lisboa reconoce **la personalidad jurídica de la Unión Europea**³⁸. La Unión podrá ser miembro de las organizaciones internacionales y concluir acuerdos internacionales en el marco de sus competencias. La Declaración nº 24 confirma que *“el hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados”*.

La estructura de los tres “pilares”, introducida por el Tratado de Maastricht es

³⁶ **Artículo 71 TUE.** “Se creará un comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior... Se mantendrá informados de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales”.

³⁷ **Artículo 81.3 TFUE.** “...La propuesta...se comunicará a los Parlamentos nacionales. En caso de que un Parlamento nacional notifique su oposición en los seis meses posteriores a la comunicación, la decisión no será adoptada. En ausencia de oposición, el Consejo podrá adoptar la decisión”.

³⁸ **Artículo 47 TUE.** “La Unión tiene personalidad jurídica”.

abolida. Su desaparición no entraña una "comunitarización" de la política exterior y de seguridad común, cuya naturaleza intergubernamental viene señalada a través de su inclusión en el Tratado de la Unión Europea y no en el Tratado de Funcionamiento.

La cooperación policial y judicial en materia penal si es integrada en el régimen comunitario pero conserva ciertas características particulares, como el derecho de iniciativa compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros, la "cláusula de freno" que permite remitir un asunto al Consejo Europeo y el reconocimiento del papel particular de los parlamentos nacionales en estas áreas.

La introducción de nuevas formas de decisión

El sistema de voto por "doble mayoría"³⁹

Tras la ampliación de la UE en 2004, lograr la unanimidad en el Consejo de Ministros se ha convertido en una tarea casi imposible.

El Tratado de Lisboa introduce cambios importantes en este aspecto al extender el voto por mayoría cualificada a cincuenta áreas que aparecen enumeradas en el anexo. Sin embargo, la regla de la una-

nimidad se sigue aplicando a las cuestiones de política exterior y defensa, armonización social y fiscal, adopción del marco financiero plurianual de la Unión, adhesión de nuevos Estados miembros y revisión de los tratados.

Además, el Tratado de Lisboa introduce un sistema de voto por "doble mayoría" que contribuye a mantener el equilibrio entre los Estados más grandes y más pequeños de la Unión.

La ampliación del "procedimiento legislativo ordinario"

El procedimiento de codecisión pasa a denominarse "procedimiento legislativo ordinario" y se amplía a numerosos campos. Eso significa que, en una serie de áreas en las que antes simplemente se consultaba al Parlamento, ahora legisla en pie de igualdad con el Consejo. Entre éstas, actualmente 85, figuran la inmigración legal, la cooperación judicial penal⁴⁰, la cooperación policial⁴¹, determinados aspectos de política comercial o la política agrícola común. De este modo, el Parlamento Europeo intervendrá en casi todos los procesos legislativos.

Frente al procedimiento legislativo ordinario, se encuentran los procedimientos legislativos especiales, es decir, el resto de procedimientos previstos en el

³⁹ Ver apartado: Una Unión más transparente. La reforma institucional: el Consejo de Ministros

⁴⁰ Eurojust, infracciones y sanciones penales, prevención de la delincuencia, aproximación de las acciones penales

⁴¹ Europol y medidas de intercambio de información, personal y técnicas comunes de investigación

Tratado en los que no se utiliza la "codecisión"⁴².

La introducción de fórmulas más flexibles

Una de las particularidades del Tratado de Lisboa está en las fórmulas flexibles que introduce.

El proceso de revisión de los tratados

El Tratado de Lisboa establece una distinción entre la revisión de los tratados por procedimiento ordinario y a través de procedimientos de revisión simplificados.

En el procedimiento de revisión ordinario⁴³, la decisión corresponde al Consejo Europeo que se pronunciará por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión. El Tratado de

Lisboa prevé que en el caso de que haya una decisión favorable a esta revisión, el Consejo Europeo convocará una Convención que estará compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, de los gobiernos de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea para revisar las propuestas de enmiendas y aprobar por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros (CIG).

El Consejo Europeo, podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo no convocar la CIG "cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique".

La utilización del procedimiento simplificado de revisión⁴⁴ es posible en el caso

⁴² Procedimientos legislativos especiales: Procedimientos "ad hoc": presupuesto de la UE, actos del Parlamento Europeo; estatuto miembros PE, modalidades del derecho de investigación, estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, actos del Consejo que requieren unanimidad y aprobación posterior del PE; medidas contra la discriminación, extensión de los derechos de ciudadanía, creación de la Fiscalía europea, procedimiento electoral del PE, marco financiero plurianual, actos del Consejo que requieren unanimidad y consulta al PE; negociación de acuerdos con terceros, medidas de seguridad social y protección social, derecho de voto en las elecciones al PE en el estado de residencia, medidas relativas al movimiento de capitales procedentes o con destino de países terceros, medidas sobre pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia, cooperación judicial en materia civil sobre derecho de familia con incidencia transfronteriza, cooperación policial operacional, intervención de la autoridad de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, armonización de impuestos sobre la renta y fiscalidad indirecta, aproximación de legislaciones con incidencia directa sobre el mercado interior, régimen lingüístico de los derechos de propiedad intelectual, sustitución del protocolo sobre el déficit excesivo, misiones específicas del BCE sobre control, seguridad social (seguridad y protección social de trabajadores, protección en caso de ruptura de contratos, representación y defensa colectiva y condiciones de trabajadores de países terceros), medio ambiente (medidas de ordenación del territorio, disposiciones fiscales, gestión de recursos hídricos y del suelo, medidas que afectan al abastecimiento y diversificación de las fuentes energéticas), medidas fiscales en materia de energía, asociación de los países y territorios de ultramar, jurisdicción del Tribunal de Justicia en materia de propiedad intelectual, modificación de los estatutos del BEI, recursos propios de la Unión, mayoría cualificada y aprobación del PE; medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión, mayoría cualificada y consulta al PE; medidas para facilitar la protección diplomática, programas específicos de desarrollo del programa marco de investigación, **Regiones ultraperiféricas**.

⁴³ **Artículo 48.2, 3, 4 y 5 del TUE.**

⁴⁴ **Artículo 48.6 del TUE**

de las políticas y acciones internas de la Unión recogidas en la Parte III del Tratado de Funcionamiento. El Tratado recoge la posibilidad de que el Consejo Europeo adopte la decisión de modificar la totalidad o parte de las disposiciones de la Parte III, sin convocar una Conferencia Intergubernamental. El Consejo Europeo decide, en este caso por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, la Comisión y al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario.

Las enmiendas entrarán en vigor una vez ratificadas por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

Esta decisión no puede aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los tratados.

Las "cláusulas de pasarela"⁴⁵

El Tratado de Lisboa permite modificar los tratados, sin necesidad de ratificación parlamentaria en dos casos:

– en el marco de las políticas comunes, cuando el Consejo Europeo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, autoriza el paso del voto a la mayoría cualificada (excepto en el caso de las decisiones que tengan repercusiones militares o de defensa).

– En el marco de los procedimientos legislativos especiales, el Consejo Europeo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo puede decidir aplicar el procedimiento legislativo ordinario.

La utilización de la cláusula de pasarela debe de ser notificada a los parlamentos nacionales que pueden oponerse a su uso en el plazo de seis meses.

En algunas áreas, el Consejo Europeo o del Consejo de Ministros por unanimidad, pueden recurrir al voto por mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario sin que los parlamentos nacionales puedan oponerse.

Estas son:

- El marco financiero de la Unión;
- Determinadas medidas relativas a la política social,
- Determinadas medidas relativas al medio ambiente,
- Todas las decisiones de política exterior (a excepción de las decisiones que tengan repercusiones militares o de defensa).

Otra cláusula de pasarela prevista en el Tratado y que no requiere ratificación parlamentaria, es la que permite modificar el estatuto respecto de la Unión, de algu-

⁴⁵ Artículo 48.7 del TUE

nos de los países y territorios de ultramar franceses, daneses y holandeses para pasar a ser considerados regiones ultraperiféricas y viceversa. En este caso el Estado miembro interesado debe notificarlo al Consejo Europeo que se pronunciará por unanimidad previa consulta a la Comisión.⁴⁶

La flexibilidad institucional

El Tratado de Lisboa introduce nuevas reglas relativas a la composición de las instituciones permitiendo que puedan ser modificadas sin necesidad de revisar los tratados:

- El número de miembros de la Comisión Europea: el Consejo Europeo por unanimidad, podrá establecer un número distinto de comisarios al previsto por el Tratado (dos tercios de los Estados miembros)⁴⁷;

- El reparto de los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados miembros es fijado por un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo Europeo por unanimidad;

- El Reglamento sobre la composición del Comité de las Regiones, se establece

por una decisión del Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión.

La flexibilidad competencial de la Unión

Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo⁴⁸.

Los Tratados anteriores incluyeron una cláusula de este tipo, pero su intención se limitaba a las medidas necesarias para lograr el buen funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad⁴⁹.

El Tratado de Lisboa precisa que esta disposición no puede servir de fundamento para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común⁵⁰.

⁴⁶ **Artículo 355.6 TFUE.** Ver apartado. Una Unión más coherente en sus acciones: “Las regiones ultraperiféricas en el Tratado de Lisboa”

⁴⁷ El Consejo Europeo hizo una serie de concesiones en aras a la celebración de un nuevo referéndum en Irlanda que permitiera la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Una de éstas es la promesa de que la Comisión Europea seguirá incluyendo un comisario nombrado por cada Estado miembro después de 2014.

⁴⁸ **Artículo 352.1 TFUE.** “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.”

⁴⁹ **Artículo 308 TCE**

⁵⁰ **Artículo 352.4 TFUE.** x

La declaración nº 42 aneja al Tratado señala que esta cláusula "No puede servir de base para ampliar el ámbito de las competencias de la Unión más allá del marco general que establecen las disposiciones de los Tratados en su conjunto, en particular, aquellas por las que definen las funciones y acciones de la Unión"⁵¹.

La cooperación reforzada

El mecanismo de cooperación reforzada fue introducido por el Tratado de Ámsterdam y modificado por el Tratado de Niza. Permite a un grupo de Estados miembros reforzar su cooperación en un campo determinado de acción sin ser obstaculizados por otros Estados miembros.

Las disposiciones del Tratado de Lisboa son similares a las del Tratado de Niza en lo que respecta a las modalidades de cooperación reforzada. Sin embargo, introduce novedades en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y en el de la defensa.

El régimen general incorpora las disposiciones de los tratados anteriores, estableciendo que la cooperación reforzada contribuye a "impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración"⁵².

El Tratado de Lisboa aclara la condición de "último recurso", planteada ya en los Tratados de Ámsterdam y Niza, estableciendo que el Consejo podrá autorizarla "cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto". Con esta aclaración ya no es necesario demostrar que todas las posibilidades previstas en los tratados han sido agotadas.

El número mínimo de Estados requerido para lanzar una cooperación reforzada es de nueve, uno más que en el Tratado de Niza.

Los Estados miembros que deseen establecer entre ellos una cooperación reforzada en uno de los ámbitos cubiertos por los Tratados, a excepción de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y de la política exterior y de seguridad común, deben de enviar una solicitud a la Comisión Europea precisando el alcance y los objetivos perseguidos por ésta. A tal efecto, la Comisión podrá presentar una propuesta al Consejo, que decide por mayoría cualificada, previa aprobación por el Parlamento Europeo.

El lanzamiento de una cooperación reforzada exige el acuerdo de la Comisión y del Parlamento Europeo.

⁵¹ Declaración nº 42 relativa al artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

⁵² Artículo 20.1 TUE

Todos los Estados pueden participar en los debates pero únicamente deciden los participantes que se pronuncian por unanimidad o por mayoría cualificada, según los casos. Las cooperaciones reforzadas están abiertas a la participación de otros Estados miembros.

Como novedad, el Tratado de Lisboa permite a los Estados miembros participantes en una cooperación reforzada, por unanimidad, recurrir a la cláusula de pasarela para pasar de la unanimidad al voto por mayoría cualificada o al procedimiento simplificado.

En el régimen previsto para la cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común, los Estados deben de dirigir su petición al Consejo, que la transmitirá al Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para que emita un dictamen, al igual que la Comisión. El Parlamento la recibe a título informativo.

La cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común es autorizada por el Consejo de Relaciones Exteriores que decide por unanimidad.

El Tratado de Lisboa incorpora como novedad, la posibilidad de llevar a cabo

una cooperación reforzada en el ámbito de la defensa⁵³. El sistema es idéntico al previsto para la política exterior, salvo la prohibición de utilizar las "cláusulas de pasarela" en las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

El régimen aplicable a la cooperación policial y judicial en materia penal es el mismo que el establecido por el Tratado de Niza. El acuerdo de la Comisión y del Parlamento es necesario para iniciar una cooperación reforzada en este ámbito. Sin embargo, esta condición no se aplica en el caso de que se solicite la intervención del Consejo Europeo cuando no se haya encontrado un acuerdo en el Consejo, que deberá pronunciarse en el plazo de cuatro meses ("cláusula de freno"). Si no hay acuerdo en el Consejo, un grupo de al menos nueve Estados miembros puede iniciar la cooperación reforzada. Esta "cláusula de freno" no requiere el voto del Consejo y solamente exige que se informe al Parlamento Europeo y a la Comisión⁵⁴.

El procedimiento de admisión y retirada voluntaria de la Unión

El Tratado de Lisboa reconoce el derecho de los Estados miembros a decidir, de

⁵³ Ver apartado: Una Unión más coherente en sus acciones. Nuevas formas de acción para afrontar los retos actuales. La política común de seguridad y defensa.

⁵⁴ **Artículo 82.3 TFUE y 87.3 TFUE**

acuerdo con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión⁵⁵.

La única condición que el Tratado exige para esta retirada es la aplicación de un período transitorio de dos años, durante el cual, el Estado que desee marcharse, negociará un acuerdo con la Unión Europea en el que fije las condiciones de su retiro y sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo es concluido por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

El Estado que ha dejado la UE, podrá solicitar su readmisión si cumple los criterios de adhesión recogidos en el artículo 49 del TUE.

La introducción de dos nuevas figuras en la escena de la Unión

El Tratado de Lisboa pone en escena dos nuevas figuras: el Presidente Perma-

nente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.

El Presidente Permanente del Consejo Europeo⁵⁶

La creación de una presidencia estable del Consejo Europeo, es una de las principales novedades del Tratado de Lisboa. Desde su entrada en vigor, esta institución dispone de un Presidente permanente, elegido por un mandato de dos años y medio renovable una vez⁵⁷. Su misión es la de presidir y animar los trabajos del Consejo Europeo, asegurando la preparación y la continuidad de sus trabajos, en cooperación con el Presidente de la Comisión Europea, y facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo.

Además, "asumirá, en su nivel y su calidad, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y

⁵⁵ **Artículo 50. 1 TUE.** "Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49".

⁵⁶ Ver apartado: Una Unión más transparente. La reforma institucional: el Consejo Europeo.

⁵⁷ El 19 de noviembre de 2009, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se celebró una Cumbre informal extraordinaria del Consejo Europeo con el objetivo de designar el puesto de Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión. El Consejo Europeo designó como Presidente permanente del Consejo Europeo, al Primer Ministro belga Herman Van Rompuy, que inició sus funciones el 1 de diciembre de 2009, día de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

*de seguridad, representará a la Unión en el exterior, en materia de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la UE para las Relaciones Exteriores*⁵⁸.

El Alto Representante para las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad.

Aunque el título de “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” se suprimió del Tratado de Lisboa a petición del Reino Unido y se sustituye por el de “Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad”, este puesto conserva las funciones esenciales que le fueron atribuidas por el proyecto de Tratado constitucional.

El Alto Representante para las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad, es además, Vicepresidente de la Comisión Europea, y Comisario de relaciones exteriores de la Comisión Europea. Su nombramiento corre a cargo del Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión⁵⁹. Su mandato es indefinido, pero el Consejo puede ponerle fin recurriendo al mismo procedimiento⁶⁰.

El Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común⁶¹:

- Preside el Consejo de Asuntos Exteriores, función que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ejercía el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ostenta la presidencia rotatoria de la Unión Europea;

- Está al frente de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y contribuye con sus propuestas a la elaboración de esta política y las ejecuta como mandatario del Consejo;

- Representa a la Unión Europea en las cuestiones relativas a la política exterior y de seguridad

- Conduce en nombre de la Unión, el diálogo político con terceros y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en el seno de otras conferencias intergubernamentales.

Además, combina las funciones anteriores con las de Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de relaciones exteriores, es decir, vela por la coherencia de la acción exterior de la Unión, asumiendo las responsabilidades que incumben a la Comisión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores y la

⁵⁸ **Artículo 15.5 TUE**

⁵⁹ El Consejo Europeo designó en la Cumbre informal extraordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2009, a la británica Catherine Ashton, hasta ese momento Comisaria de Comercio, para ocupar el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, tal y como lo estipula el Tratado de Lisboa. Inició sus funciones el 1 de diciembre siguiente.

⁶⁰ **Artículo 18 TUE**

⁶¹ **Artículos 18, 27.1 y .2 TUE**

coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión⁶².

Como miembro de la Comisión Europea está sometido al voto de investidura del Parlamento Europeo, pudiendo perder su designación como comisario en el caso de una moción de censura, y está sometido al principio de responsabilidad colegiada de la Comisión⁶³.

El Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad posee un "Servicio Europeo de Acción Exterior" formado por funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros. También podrá apoyarse en los servicios diplomáticos de los Estados miembros en el extranjero⁶⁴, así como en las delegaciones de la Unión en terceros países y en instituciones internacionales⁶⁵.

Además, este cargo lleva pareja la jefatura de la Agencia Europea de Defensa, creada en 2004.

El Alto Representante comparte responsabilidades en la representación exterior con el Presidente del Consejo Europeo, quien las ejerce en las relaciones con los jefes de Estado o de Gobierno. Sin embargo, el Presidente, a diferencia del Alto Representante, no tiene capacidad ejecutiva.

III. UNA UNIÓN MÁS TRANSPARENTE

La redistribución de competencias

Las competencias de la Unión y el principio de subsidiariedad en el Tratado de la UE son imprecisos. El Tratado de Lisboa establece las competencias sobre la base de dos principios:

- La Unión posee las competencias que le atribuyen los Estados en el Tratado
- Todas las demás competencias siguen perteneciendo a los Estados.

Se introduce una lista de competencias que se clasifican en tres categorías⁶⁶:

1. Las competencias exclusivas de la Unión (los Estados miembros se limitan a aplicar los actos aprobados por la Unión);

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (los Estados miembros son responsables de todo lo que la Unión no ha decidido reglamentar);

3. Las competencias exclusivas de los Estados miembros (a las que la Unión podrá prestar su apoyo, coordinar o complementar, sin ejercer una función legislativa o limitar sus poderes).

⁶² Artículo 27.3 TUE

⁶³ Artículo 17.8 TUE

⁶⁴ Artículo 27.3 TUE

⁶⁵ Artículo 35 TUE

⁶⁶ Artículo 2 TFUE

En el ámbito de la política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, se siguen las normas específicas de esta política, recogidas en el Tratado de la Unión Europea.

En el caso de la coordinación de las políticas económicas y de empleo, la Unión tiene competencia para definir las modalidades de coordinación y, en el caso de las políticas sociales, podrá definir orientaciones⁶⁷.

Se introducen nuevas competencias que pasan del campo de acción exclusivo de los Estados a ser competencias compartidas. Entre éstas se encuentran medidas del espacio de libertad, seguridad y justicia como la inmigración y el asilo y la cooperación judicial y penal, la política de energía, las redes de transporte y acciones en los ámbitos de la investigación, desarrollo tecnológico y el espacio⁶⁸.

Además, se abren nuevas áreas en las que la UE puede prestar su apoyo, particularmente, en materia de protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, formación profesional, juventud, deporte y cooperación administrativa⁶⁹.

Áreas de competencia exclusiva

- Unión aduanera
- Establecimiento de normas de competencia
- Política monetaria de los Estados miembros acogidos al euro
- Conservación de los recursos biológicos del mar en el marco de la política pesquera común
- Política comercial común

Áreas de competencia compartida

- Mercado interior
- Política social
- Cohesión económica, social y territorial
- Agricultura y pesca
- Medio ambiente
- Protección de los consumidores
- Transportes
- Redes Transeuropeas
- Energía
- Libertad, seguridad y justicia
- Salud pública

Áreas de competencia de apoyo

- Protección y mejora de la salud humana
- Industria
- Cultura
- Turismo
- Educación formación profesional, juventud y deporte
- Protección civil
- Cooperación administrativa

⁶⁷ Artículo 5 TFUE

⁶⁸ Artículo 4 TFUE

⁶⁹ Artículo 6 TFUE

La posibilidad de restituir las competencias a los Estados aparece recogida en la nueva redacción del artículo 48.1 del Tratado de la Unión Europea sobre el procedimiento de revisión ordinario de los Tratados, que precisa que esta revisión puede tener por objeto tanto el aumento como la reducción de las competencias de la Unión.

En la Declaración nº 18 relativa a la delimitación de las competencias, se señala que *"las competencias que los Tratados no hayan atribuido a la Unión serán de los Estados miembros"* y se introduce la posibilidad de que el Consejo pida a la Comisión la derogación de un acto legislativo para *"...garantizar mejor el respeto constante a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad..."*⁷⁰.

La reforma institucional

El Tratado de Lisboa aporta cambios profundos en el marco institucional de la UE que le permiten operar en el contexto

de una Europa de 27 Estados miembros. En el texto se recogen casi todas las novedades aportadas por el proyecto de Tratado constitucional.

El nuevo artículo 13 del Tratado de la Unión Europea establece que *"La UE dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones"*.

Seguidamente, enumera las distintas instituciones⁷¹ y recoge el principio de la *"cooperación leal"* entre éstas.

El Consejo Europeo

Dos importantes cambios operan en el Consejo Europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: el establecimiento de una Presidencia permanente y su *"institucionalización"*.

⁷⁰ **Declaración nº 18 relativa a la delimitación de las competencias.** "... Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El Consejo, a iniciativa de uno o varios de sus miembros (representantes de los Estados miembros) y de conformidad con el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, podrá pedir a la Comisión que presente propuestas de derogación de un acto legislativo. La Conferencia se congratula de que la Comisión declare que concederá una atención especial a dichas solicitudes.

De igual modo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en una Conferencia intergubernamental, podrán decidir con arreglo al procedimiento de revisión ordinario previsto en los apartados 2 a 5 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados".

⁷¹ Éstas pasan a ser siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

Una Presidencia permanente⁷²

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo estuvo siempre presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado que ostentaba la presidencia semestral de la Unión Europea. En los últimos años, la acción del Consejo Europeo, cuyo impulso y dirección ha aumentado constantemente, se ha visto frenada por las presidencias semestrales de la UE.

La creación de una presidencia estable del Consejo Europeo fue apoyada por Francia, Reino Unido y España, al estimar estos Estados que contribuiría a aumentar la visibilidad de la UE y garantizar la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo. Sin embargo, esta figura fue impugnada por los Estados más pequeños ante el temor de verse dominados y al estimar que se pondría en peligro el triángulo institucional (Comisión, Parlamento y Consejo), en detrimento de la Comisión Europea. El compromiso final fue la creación de una Presidencia permanente del Consejo Europeo con competencias estrictamente definidas en el Tratado, que permita la presidencia rotatoria de los Estados miembros en el Consejo de la Unión, a excepción del Consejo de Asuntos Exteriores que es presidido por el Alto Representante.

El Tratado de Lisboa establece un Presidente permanente del Consejo

Europeo, elegido por mayoría cualificada entre sus miembros, por un período de dos años y medio, renovable una vez. Ese cargo no permite el ejercicio de un mandato nacional.

La presidencia permanente del Consejo Europeo garantiza la continuidad de sus trabajos, tanto a nivel interno como externo. Sin embargo, el Tratado no prevé la creación de un servicio específico a disposición del Presidente, indicando simplemente que éste contará con el apoyo de la Secretaría General del Consejo.

El Presidente del Consejo Europeo *“presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo”, “velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y sobre la base de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales”, “se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo”* y al final de cada reunión, *“presentará al Parlamento Europeo un informe”*⁷³.

Como ya se ha indicado anteriormente, el Tratado especifica que el Presidente del Consejo Europeo asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

⁷² Ver apartado: Una Unión más eficaz: La introducción de dos nuevas figuras en la escena europea

⁷³ Artículo 15.5 TUE

La "institucionalización" del Consejo Europeo

La figura del Consejo Europeo aparece tardíamente en la escena de la construcción europea para "formalizar" las discusiones no oficiales de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros sobre los temas más importantes.

El Acta Única Europea en 1986 menciona por primera vez su existencia, pero no fue hasta el Tratado de Maastricht, en 1993, que aparece una referencia en el Tratado a la función del Consejo Europeo, que es la de "*dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir la dirección y las prioridades generales de su política*". Ejemplos claros son el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, que allanó el camino para la ampliación de la UE a los países de Europa Central y del Este, y el Consejo Europeo de Tampere en 1999, que aprobó un ambicioso programa para crear un "espacio europeo de libertad, seguridad y justicia".

Sin embargo, aunque el Consejo Europeo ha desempeñado siempre un papel importante en la práctica, nunca fue reconocido como una "institución" de la Unión. El Tratado de Lisboa corrige esta anomalía al reconocer al Consejo Europeo como una institución de pleno derecho⁷⁴. Esto significa que el Consejo Europeo podrá votar y tomar decisiones y que sus

acciones podrán ser revisadas por el Tribunal de Justicia, con excepción de los actos relativos a la política exterior y de seguridad común.

Siguiendo la línea practicada hasta ahora, el Tratado de Lisboa establece que "*Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre*", dos más que en el Tratado de Niza que establecía que se reúne "por lo menos dos veces al año".

También recoge la "cláusula de freno" o derecho a solicitar la intervención del Consejo Europeo, en caso de que exista un bloqueo en el Consejo de Ministros en áreas tales como la cooperación judicial en materia penal o los asuntos sociales⁷⁵.

El Tratado especifica que "*El Consejo Europeo decide por consenso, excepto en el caso de que los Tratados dispongan otra cosa*". Sin embargo, el Consejo Europeo no tiene ninguna función legislativa. Esta corresponde al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo.

Además, la composición del Consejo Europeo se ha modificado ligeramente. Hasta ahora estaba formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión, asistidos por los Ministros de Relaciones Exteriores y un miembro de la Comisión. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo debe

⁷⁴ Artículo 15 TUE

⁷⁵ Artículo 48 y 83.3 TFUE

incluir entre sus miembros al Presidente del Consejo Europeo, que es miembro de derecho, y al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad⁷⁶.

El Tratado precisa que únicamente, cuando *"el orden del día lo exija"*, los Jefes de Estado y de Gobierno estarán asistidos por un ministro y el Presidente de la Comisión Europea, por un miembro de la Comisión.

El Consejo de Ministros de la Unión

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el principio de la presidencia rotativa de las formaciones del Consejo, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores, se mantiene. La principal innovación del Tratado se refiere a la ampliación y redefinición del voto por mayoría cualificada.

La presidencia rotativa en las formaciones del Consejo

El funcionamiento del Consejo de Ministros ha sido objeto de reformas, particularmente, la aprobada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, que

redujo a nueve el número de formaciones. El Tratado de Lisboa menciona únicamente dos formaciones del Consejo⁷⁷:

– El Consejo de Asuntos Exteriores, que está presidido por el Alto Representante y que tiene la misión de *"elaborar la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velar por la coherencia de la Unión"*;

– El Consejo de Asuntos Generales, ahora separado del Consejo de Asuntos Exteriores, que tiene como misión, *"velar por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo"*. Para ello, *"preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión"*.

El Consejo de Asuntos Generales, en cooperación con la Comisión, velará por la coherencia y continuidad de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo en el marco de una programación plurianual.

Los Estados miembros que ejerzan la presidencia adoptarán, con ayuda de la

⁷⁶ **8. Declaración relativa a las medidas prácticas que deberán adoptarse al entrar en vigor el Tratado de Lisboa por lo que respecta a la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores.** En caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor después del 1 de enero de 2009, la Conferencia invita a las autoridades competentes del Estado miembro que ejerza la presidencia semestral del Consejo en ese momento, por una parte, y a la personalidad que será elegida Presidente del Consejo Europeo y a la personalidad que será nombrada Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por otra, a adoptar las medidas concretas necesarias, consultando a la presidencia semestral siguiente, que permitan una transición eficaz por lo que respecta a los aspectos materiales y organizativos del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores.

⁷⁷ **Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo,** adoptada según los términos recogidos en la Declaración n° 9 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

Secretaría General del Consejo, todas las disposiciones necesarias a la organización y buena marcha de los trabajos del Consejo.

Las diferentes formaciones especializadas del Consejo y las reglas relativas al ejercicio de la presidencia en las distintas formaciones del Consejo, a excepción del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que es presidido por el Alto Representante, deberán ser establecidas en una decisión del Consejo Europeo, aprobada por mayoría cualificada.

La Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo⁷⁸, establece que *“la Presidencia del Consejo, a excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros por un período de dieciocho meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, teniendo en cuenta su diversidad y equilibrio geográfico dentro de la Unión. A su vez, cada miembro del grupo, que contará con la asistencia de los demás miembros, ejercerá durante seis meses la Presidencia de todas las formaciones del Consejo, a excepción de la de Asuntos Exteriores. Los miembros del grupo podrán convenir entre sí otros acuerdos”*.

Por lo tanto, la Presidencia semestral es suprimida a nivel del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores, y man-

tenida para el resto de formaciones del Consejo de Ministros, incluido el Consejo de Asuntos Generales.

El Consejo de Asuntos Exteriores, es presidido por una nueva figura, el Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que representa a la Unión en el exterior y es a su vez, Comisario Europeo de Relaciones Exteriores.

La personalidad jurídica de la Unión abre la posibilidad a la Unión de negociar y concluir tratados en el ámbito de sus competencias.

Otra novedad introducida por el Tratado de Lisboa es la obligación que se impone al Consejo de reunirse en público cuando delibere y decida sobre un proyecto de acto legislativo.

La extensión del voto por mayoría cualificada

La votación por mayoría cualificada representa el método más habitual de toma de “decisiones comunitarias” del Consejo. El Tratado de Roma introdujo la posibilidad de que el Consejo adoptara, tras un período transitorio, las medidas por mayoría cualificada en algunas políticas, en particular, la política agrícola común. Desde entonces, el voto por mayoría cualificada ha sustituido a la unanimidad en un gran número de ámbitos.

⁷⁸ Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, DOUE L315/50 de 2.12.2009.

Parte del éxito de la instauración del mercado único, a raíz del Acta Única de 1986, se debe a la adopción de las medidas de aplicación por mayoría cualificada del Consejo. Por el contrario, el mantenimiento de la regla de la unanimidad para la mayoría de las medidas del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha frenado considerablemente la acción de la Unión en este ámbito. Actualmente, lograr la unanimidad en el Consejo es cada vez más difícil debido al aumento del número de Estados miembros. En una Europa de veintisiete Estados, unanimidad es sinónimo de parálisis.

Tanto el Tratado de Ámsterdam como el de Niza, ampliaron el voto por mayoría cualificada en algunos ámbitos, pero mantuvieron la unanimidad para las cuestiones más sensibles. El Tratado de Lisboa marca desde este punto de vista, un paso importante. El voto por mayoría cualificada se extiende a cincuenta áreas que aparecen enumeradas en el anexo. Este es el caso para la mayoría de medidas en materia de Libertad, Seguridad y Justicia, así como, para las nuevas competencias que se atribuyen a la Unión.

La extensión de la mayoría cualificada supone un gran avance, particularmente en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal o en las cuestiones referentes a la protección social de los trabajadores migrantes.

Sin embargo, la regla de la unanimidad se sigue aplicando a las cuestiones de política exterior y defensa y a la armonización social y fiscal. También quedan sujetos a la regla de unanimidad, la adopción del marco financiero plurianual de la Unión, la adhesión de nuevos Estados miembros y la revisión de los Tratados.

La reformulación de la mayoría cualificada

Desde el Tratado de Roma, los Estados miembros se han visto atribuido un número diferente de votos en el Consejo, de acuerdo a sus respectivas poblaciones. Este reparto, ha favorecido a los Estados miembros menos poblados. Paralelamente, el umbral de la mayoría cualificada expresada en porcentaje del total de votos, se ha mantenido en un nivel ligeramente superior al 70%. La combinación de este umbral con el sistema de voto ponderado, ha hecho que la mayoría cualificada represente a un alto porcentaje de la población de la Unión y a más de la mitad del número de Estados. A su vez, este sistema ha permitido que la minoría de bloqueo pudiera ser alcanzada, tanto por los tres Estados más poblados, como por un grupo suficientemente amplio de pequeños Estados, que representarían aproximadamente el 12% de la población total de la Unión ⁷⁹.

Las sucesivas ampliaciones de la UE han puesto en cuestión el equilibrio existente entre los criterios demográficos y la

⁷⁹ Esta regla se aplica desde 1973, tras la entrada de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido

protección de los intereses de los "pequeños Estados". Los Estados miembros, admitidos en 2004 y 2007, a excepción de Polonia y Rumania, poseen una población inferior o igual a diez millones. Algunos de ellos, como es el caso de Chipre y Malta cuentan con una población de varios cientos de miles de habitantes.

El Tratado de Niza estableció una ponderación de votos menos desfavorable para los Estados más poblados, añadiendo dos normas adicionales:

- El acto debe ser aprobado por una mayoría de Estados miembros;

- Si un Estado miembro lo solicita, se debe de asegurar que la mayoría de los votos representan al menos el 62% de la población de la Unión.

Esta condición, denominada "cláusula de verificación demográfica" únicamente se aplica cuando un Estado lo solicita expresamente.

El Tratado de Lisboa retoma el sistema adoptado en el proyecto de Tratado constitucional e introduce la regla de la "doble mayoría", según la cual, la mayoría cualificada debe de representar como mínimo el 55% de los Estados miembros (en la actualidad, 15 de los 27 países) que representen al menos el 65% de la población. En caso de que el Consejo actúe por iniciativa propia, la mayoría cualificada se fija en el 72%

de los Estados miembros que representen al menos el 65% de la población.

Para impedir que un grupo reducido de Estados más poblados obstruya la adopción de decisiones, el Tratado contempla la posibilidad de que un número mínimo de cuatro Estados miembros pueda establecer una minoría de bloqueo. De lo contrario, se considera que hay mayoría cualificada aunque no se cumpla el criterio de población.

Polonia, muy favorecida en el Tratado de Niza, mostró una oposición total al sistema de "doble mayoría". Tras un período de difíciles negociaciones, se adoptó el sistema de "doble mayoría", cuya plena aplicación, queda sin embargo, retrasada hasta 2014 o 2017.

El compromiso adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno, establece lo siguiente:

- Las reglas sobre la toma de decisiones en el Consejo definidas en el Tratado de Niza seguirán aplicándose hasta el 1 de noviembre 2014;

- A partir del 1 de noviembre de 2014 y hasta el 31 de marzo de 2017, el sistema de "doble mayoría" entrará en vigor, pero cualquier Estado miembro podrá solicitar la aplicación de la norma establecida en el Tratado de Niza;

- A partir del 31 de marzo de 2017, el sistema de "doble mayoría" será obligatorio.

CUADRO 1. CÁLCULO DE LA MAYORÍA CUALIFICADA PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA UE

Estado Miembro	Población	Ponderación de votos (T. Niza)	En % (T.Niza)	% de población UE-27 (Tratado de Lisboa)	Diferencia en puntos %
Alemania	82,31	29	8,4	16,62	+ 8,3
Francia	63,39	29	8,4	12,80	+ 4,4
Reino Unido	60,82	29	8,4	12,29	+ 3,9
Italia	59,13	29	8,4	11,94	+ 3,5
España	44,47	27	7,8	8,98	+ 1,1
Polonia	38,12	27	7,8	7,70	- 0,1
Rumania	21,56	14	4,1	4,36	+ 0,3
Países Bajos	16,35	13	3,8	3,30	- 0,5
Grecia	11,17	12	3,5	2,26	- 1,2
Portugal	10,59	12	3,5	2,14	- 1,3
Bélgica	10,58	12	3,5	2,14	- 1,3
República Checa	10,28	12	3,5	2,08	- 1,4
Hungría	10,06	12	3,5	2,03	- 1,4
Suecia	9,11	10	2,9	1,84	- 1,1
Austria	8,29	10	2,9	1,68	- 1,2
Bulgaria	7,67	10	2,9	1,55	-1,3
Dinamarca	5,44	7	2	1,10	- 0,9
Eslovaquia	5,39	7	2	1,09	- 0,9
Finlandia	5,27	7	2	1,07	- 1
Irlanda	4,31	7	2	0,87	- 1,2
Lituania	3,38	7	2	0,68	- 1,3
Letonia	2,28	4	1,2	0,46	- 0,7
Eslovenia	2,01	4	1,2	0,41	- 0,7
Estonia	1,34	4	1,2	0,27	- 0,9
Chipre	0,77	4	1,2	0,16	- 1
Luxemburgo	0,47	4	1,2	0,10	- 1,1
Malta	0,40	3	0,9	0,08	- 0,8
Total	495,10	345	100	100%	
Mayoría cualificada		255	73,9%	65%	

Fuente: Informe sobre el Tratado de Lisboa. Tomo II: cuadros comparativos. 2008. Asamblea Nacional francesa. Comisión de Asuntos Europeos

El compromiso de Ioannina

A petición de Polonia, en el Tratado de Lisboa se recoge el "compromiso de Ioannina"⁸⁰ que establece que en el caso de que un grupo de Estados se encuentre cerca de la minoría de bloqueo, el Consejo deberá seguir deliberando para intentar encontrar en un plazo razonable "*una solución satisfactoria para responder a sus preocupaciones*", a pesar de que exista mayoría cualificada.

A tal fin, el Presidente del Consejo, asistido por la Comisión, "*tomará todas las iniciativas necesarias para facilitar la consecución de una base de acuerdo más amplia en el Consejo. Los miembros del Consejo le prestarán su ayuda*".

Una Decisión del Consejo⁸¹ recuerda que es práctica del Consejo hacer todo lo posible por reforzar la legitimidad democrática de los actos adoptados por mayoría cualificada. De esta manera se garantiza que las decisiones importantes se basen en el acuerdo más amplio posible de los Estados.

La Comisión Europea

Guardiana del interés general de la Unión, la Comisión Europea es una institución única que desempeña un papel de liderazgo en la integración europea.

La reafirmación de sus competencias

El Tratado de Lisboa confirma las competencias de la Comisión Europea, incluido el monopolio de la iniciativa legislativa.

El papel de la Comisión Europea se especifica en una serie de áreas:

- velará porque se apliquen los Tratados y las medidas derivadas de éstos;
- supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- ejecutará el presupuesto y gestionará los programas;
- ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión de conformidad con los Tratados;

⁸⁰ El compromiso de Ioannina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en Ioannina, Grecia, el 29 de marzo de 1994, en virtud del cual, si algunos miembros del Consejo cercanos a la minoría de bloqueo indican su intención de oponerse a la toma de una decisión, el Consejo hará todo lo que esté en su poder para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pueda ser aprobada.

El Tratado de Niza puso fin a las disposiciones de este compromiso, que es reintroducido por el Tratado de Lisboa a petición de Polonia.

⁸¹ **7. Decisión del Consejo relativa al apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y al apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** por la que se introduce el compromiso de Ioannina y se establecen dos fases de aplicación:

- entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo de 2017, exige que el número de Estados que se oponen a una decisión represente: a) al menos, las tres cuartas partes de la población o, b) al menos las tres cuartas partes del número de Estados necesario para constituir una minoría de bloqueo (tres Estados que representen el 35% más uno)

- A partir del 1 de abril de 2017, la decisión exige un número de miembros del Consejo que represente: a) al menos el 55 % de la población o, b) al menos el 55 % del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de blo-

- asumirá la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos en los Tratados;

- adoptará las iniciativas de programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

- en la "cooperación reforzada" será necesaria, por regla general, la aprobación de la Comisión.

La composición del Colegio de Comisarios

Inicialmente compuesto por nueve miembros en la Europa a seis, de los cuales, dos procedían de cada uno de los tres grandes Estados (Alemania, Francia e Italia), la Comisión Europea ha ido incrementando su número de miembros en las sucesivas ampliaciones, hasta llegar a veinte en la Europa a quince. Este aumento gradual ha puesto en peligro el carácter colegiado de las decisiones de la Comisión.

A partir del Tratado de Niza, los cinco Estados miembros más poblados renunciaron a su segundo comisario. El Tratado de Niza recoge el principio de limitación del número de comisarios a un número inferior al de Estados miembros, señalando que este principio debía de ser aplicado a partir de la renovación de la Comisión que siguiera a la adhesión del Estado nº 27. La primera renovación de la Comisión, tras la ampliación de la Unión a 27 Estados miembros en 2007, es la que tuvo lugar en 2009.

La reforma de la composición de la Comisión prevista en el Tratado de Niza, debía de organizarse sobre la base de una rotación estrictamente igualitaria entre los Estados. Sin embargo, los Estados miembros no consiguieron ponerse de acuerdo, lo que provocó que la cuestión del número de comisarios y el funcionamiento del sistema de rotación fueran reenviados a una decisión del Consejo por unanimidad. La renovación de la Comisión de noviembre de 2004 incluyó un comisario por Estado miembro (25 comisarios en una UE a 25).

Desde la adhesión de Rumania y Bulgaria, el 1 de enero de 2007, la Comisión cuenta con veintisiete miembros.

La cuestión de la composición de la Comisión resurgió durante los trabajos de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental que le siguió. Dos teorías se opusieron:

Los Estados más grandes solicitaron que el número de comisarios fuera reducido, argumentando que el mantenimiento de una Comisión demasiado grande y carente de espíritu colectivo, podría acrecentar el riesgo de que los comisarios defendieran los intereses nacionales en detrimento del interés general de la Unión.

Los Estados más pequeños, pidieron en cambio, que cada Estado miembro conservara el derecho a designar a un miembro de la Comisión, considerando que éste es un aspecto esencial para la plena participación en las instituciones de la Unión. Esta última también fue la opinión de la Comisión.

El compromiso que se incorporó al Tratado de Lisboa fue el de mantener hasta 2014, el principio de un Comisario por Estado miembro. A partir de esa fecha, el número de miembros debería ser igual a los dos tercios de los Estados miembros (dieciocho miembros en una Europa a veintisiete), elegidos por un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados, reflejando así, su diversidad demográfica y geográfica.

El propio Tratado prevé que el Consejo Europeo, por unanimidad, podrá modificar el número de comisarios. Esta enmienda no requiere la aplicación del procedimiento de revisión del Tratado.

La negativa irlandesa al Tratado de Lisboa obligó al Consejo Europeo a iniciar una serie de negociaciones con Irlanda con el objetivo de forzar un segundo referéndum y obtener una respuesta favorable. Uno de los compromisos asumidos por el Consejo Europeo fue el siguiente: el Consejo Europeo se compromete a utilizar la facultad de modificar por unanimidad el número de comisarios con el objetivo de mantener, después de 2014, el principio de un comisario por Estado miembro.

Las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2009 se llevaron a cabo bajo las reglas del Tratado de Niza; sin embargo, considerando una posible entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y con vistas a la elección de la nueva Comisión, el Parlamento propuso al Consejo un acuerdo político entre estas dos institucio-

nes con el fin de garantizar que el procedimiento de elección del Presidente de la nueva Comisión y el nombramiento del futuro colegio de comisarios respetaran las nuevas competencias que el Tratado de Lisboa confiere al Parlamento Europeo.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Bruselas los días 18 y 19 de junio de 2009, dieron un respaldo político unánime a José Manuel Durao Barroso para que siga al frente de la Comisión Europea, al tiempo que otorgaron amplias garantías a Irlanda para facilitar la aprobación del Tratado de Lisboa en otro referéndum.

La denominación del actual Colegio de Comisarios se retrasó con el objetivo de conocer el resultado del referéndum irlandés y en consecuencia, el número de comisarios.

El Parlamento Europeo dio su voto favorable al Presidente de la Comisión en septiembre de 2009 y la elección de los miembros de su equipo se llevó a cabo después del referéndum de Irlanda. Un resultado negativo hubiera obligado a la aplicación del Tratado de Niza y por lo tanto a reducir el número de comisarios.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa permite mantener hasta 2014, fecha de las siguientes elecciones al Parlamento Europeo y de la formación de la nueva Comisión europea, que nace siempre tras las elecciones, un comisario por Estado miembro. Esta regla, tras 2014, deberá ser objeto de una decisión del Consejo Europeo por unanimidad.

Más legitimidad y autoridad para el Presidente de la Comisión

El Presidente de la Comisión Europea vio sus poderes incrementados sobre los demás miembros del Colegio de comisarios en los tratados de Ámsterdam y de Niza. El Tratado de Lisboa confirma esta tendencia otorgando nuevas competencias al Presidente de la Comisión. Sus funciones aparecen bien definidas⁸²:

- definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;

- determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;

- nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.

El Presidente puede obligar a los miembros a renunciar, sin tener que obtener el permiso del Colegio de comisarios, como se exigía en el Tratado de Niza.

Su legitimidad se ve reforzada por el procedimiento establecido para su elección y la de su equipo, sujeto a un nuevo forma-

to que pone más énfasis en el papel del Parlamento Europeo. El artículo 14 del Tratado de la Unión Europea⁸³ establece que el Parlamento Europeo "elegirá al Presidente de la Comisión", mientras que el artículo 214 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se limitaba a afirmar que su designación "será aprobada por el Parlamento Europeo".

El verdadero cambio que introduce el Tratado de Lisboa está en la obligación que se impone al Consejo Europeo de proponer al Parlamento Europeo un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión "teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas"⁸⁴, lo que otorgará una gran legitimidad democrática al Presidente elegido y reforzará su posición en el conjunto institucional de la Unión.

La Declaración nº 11 aneja al Tratado⁸⁵ precisa que en virtud de lo dispuesto en los Tratados, "el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión Europea. Por consiguiente, antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Euro-

⁸² Artículo 17.6 TUE

⁸³ Artículo 14 TUE. "1. El Parlamento Europeo... Elegirá al Presidente de la Comisión. 2. ...El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero".

⁸⁴ Artículo 17.7 TUE.

⁸⁵ Declaración nº 11 relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

peo, en el marco que se estime más oportuno. Dichas consultas, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 7 del artículo 17, versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo. Las condiciones de celebración de dichas consultas podrán precisarse en el momento oportuno, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo”.

Esta disposición confirma y formaliza el procedimiento que en la práctica se siguió para el nombramiento del Presidente de la Comisión en 2004.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo estará compuesto por “representantes de los ciudadanos de la Unión”, en lugar de “representantes de los pueblos de los Estados reunidos”⁸⁶.

El Tratado de Lisboa establece que el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo, la función legislativa y la función presupuestaria, ejercerá funciones de control político y de consulta y elegirá al Presidente de la Comisión⁸⁷.

Más poderes

Originalmente compuesto por representantes de los parlamentos nacionales y

con un papel únicamente consultivo, el Parlamento Europeo es sin duda, la institución que más ha cambiado desde los inicios de la Unión Europea, tanto por su composición, elección por sufragio universal directo de sus miembros desde 1979, como por las funciones que le han sido atribuidas y por el continuo fortalecimiento de sus prerrogativas legislativas y presupuestarias.

El procedimiento de “codecisión” ha colocado al Parlamento Europeo, sin perjuicio de un número muy limitado de excepciones, en una situación de igualdad respecto al Consejo de Ministros.

El Tratado de Lisboa extiende el poder de codecisión, que pasa a ser denominado “procedimiento legislativo ordinario”, a numerosos ámbitos: inmigración, cooperación judicial y armonización en materia penal, determinados aspectos de la política comercial común y la política agrícola común.

Esta amplia capacidad de aprobación legislativa le confiere el derecho de veto en una serie de áreas:

- La aprobación del marco financiero plurianual de la Unión;
- Las sanciones contra un Estado en caso de violación grave de los valores de la UE;
- La retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión;

⁸⁶ La redacción “representantes de los pueblos de los Estados reunidos” recogida en el artículo 189 del Tratado de Niza es sustituida en el Tratado de Lisboa por “representantes de los ciudadanos de la Unión”.

⁸⁷ Artículo 14 TUE.

- La ampliación de las áreas de la delincuencia que puede conducir a la armonización, la creación y competencias de una Fiscalía Europea;

- Acuerdos internacionales;

- El procedimiento de modificación de los tratados sin convocar a un acuerdo previo;

- La activación del procedimiento de revisión simplificado;

- La aplicación de la cláusula de flexibilidad que permita al Consejo de ajustar las competencias de la Unión Europea;

- Autorización para iniciar la cooperación reforzada, con exclusión de la política exterior y de seguridad común.

Además, el Parlamento Europeo es consultado sobre ciertas cuestiones que hasta ahora estaban fuera de su alcance, como las medidas sobre la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión y el régimen lingüístico de los derechos de la propiedad intelectual.

Los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo aumentan debido a la supresión de la distinción entre "gastos obligatorios" (parte del presupuesto que no podía ser modificada por el Parlamento, principalmente gastos agrícolas) y "los gastos no obligatorios". El Tratado de Lisboa otorga los mismos poderes al Consejo y al Parlamento Europeo en el proceso presupuestario, pero hace dos correcciones importantes:

- Para acelerar el procedimiento, se prevé una única lectura en cada institución y el calendario se regula estrictamente;

- Para resolver eventuales conflictos, en caso de que se alcance un acuerdo en conciliación entre los representantes del Parlamento y del Consejo, el Parlamento únicamente podrá rechazar el proyecto por mayoría de sus miembros. Del mismo modo, para aprobar un presupuesto rechazado por el Consejo, tendrá que reunir las tres quintas partes de los votos emitidos que representen, al menos, la mitad de sus miembros.

Escaños

Desde el inicio de la construcción europea, el número de miembros del Parlamento Europeo ha ido aumentando constantemente. En 1957, constaba de 142 miembros. El Tratado de Ámsterdam estableció en 700, el número máximo de miembros del Parlamento Europeo y el Tratado de Niza lo incrementó a 736. El proyecto de Tratado Constitucional fijó un límite máximo de 750.

A diferencia del Tratado de Niza, que establecía un nuevo reparto de escaños en el Parlamento, el Tratado de Lisboa, basándose en el proyecto de Constitución, no fija la composición del Parlamento y la reenvía a una decisión unánime del Consejo Europeo.

Como respuesta a la invitación del Consejo Europeo y conforme al artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (modificado por el Tratado de Lisboa), el Parlamento redactó un proyecto de Decisión relativo a su futura composición, que establece el marco para una distribución transitoria de

los escaños en la legislatura 2009-2014, basándose en primer lugar en el principio de proporcionalidad decreciente, pero al mismo tiempo con una cláusula de revisión antes de la legislatura 2014-2019 con el fin de llegar a un sistema permanente.

El número máximo de diputados se fija en 750 y, en caso de que una nueva ampliación tuviera lugar en el período 2009-2014, este límite máximo sería superado de forma temporal.

Para satisfacer a Italia y colocarla en paridad con Francia y el Reino Unido, el Consejo Europeo informal de Lisboa de los días 18 y 19 de octubre de 2007 decidió conceder un escaño adicional a Italia⁸⁸, estableciendo un límite máximo de 750 diputados más el Presidente del Parlamento.

La distribución de escaños entre los Estados miembros sobre la base de la "proporcionalidad decreciente" tendrá como mínimo seis diputados por Estado miembro y como máximo noventa y seis escaños⁸⁹.

La entrada en la UE de Rumania y Bulgaria, el 1 de enero de 2007, aumentó temporalmente el número de diputados a

785 miembros, superando el límite fijado por el Tratado de Niza hasta las elecciones de junio de 2009, tras las que volvió a ser de 736 diputados.

Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de los días 11 y 12 de diciembre de 2008, incluyen una declaración que establece que, en caso de que el Tratado de Lisboa entrase en vigor después de las elecciones europeas de junio de 2009, se adoptarían medidas transitorias durante la legislatura 2009-2014, con objeto de aumentar el número de diputados al Parlamento Europeo, de los doce Estados miembros más perjudicados, de conformidad con las cifras previstas en el marco de la CIG que aprobó el Tratado de Lisboa⁹⁰. Se prevé, por lo tanto la adopción de un acto que cambie la composición del Parlamento mediante la creación de puestos adicionales para corregir las deficiencias.⁹¹

De esta manera, el número total de diputados pasará de 736 a 754 durante la legislatura 2009-2014.⁹² La declaración del Consejo Europeo añade que el objetivo es que esta modificación entre en vigor, a ser posible, durante el año 2010.

⁸⁸ **Declaración nº 4 relativa a la composición del Parlamento Europeo.** El escaño adicional del Parlamento Europeo se asignará a Italia.

⁸⁹ **Artículo 14.2 TUE**

⁹⁰ En el caso de España, esto supondría incrementar en 4 el número de escaños, pasando de 50 a 54.

⁹¹ La enmienda aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2008 requerirá la adopción de un acto sujeto a ratificación por los parlamentos nacionales. De hecho, el Tratado de Lisboa sólo podrá modificarse por una decisión del Consejo Europeo por unanimidad que establezca la composición del Parlamento Europeo bajo la condición de que respete los principios enunciados en el párrafo 2 del artículo 14: el número de diputados no debe superar los 750 más el presidente y la representación de los ciudadanos debe garantizarse de manera proporcional, con un mínimo de 6 miembros y un máximo de 96 miembros por Estado miembro.

⁹² El compromiso alcanzado en el marco del Tratado de Lisboa no sólo afecta a la concesión de plazas adicionales para los países desfavorecidos. También tiene como efecto la eliminación de tres escaños de Alemania, que pasa de 99 a 96. Para no suprimir estos escaños obtenidos tras las elecciones de junio de 2009, Alemania mantendrá hasta 2014, los 99 escaños asignados por el Tratado de Niza. En otras palabras, se aplicará el Tratado de Lisboa, a excepción de Alemania que conservará sus tres diputados suplementarios hasta 2014.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

EM	Población (millones)	% UE-27	Esaños hasta 2009	Esaños 2009-2014 (1)	Proporción población / esaño	Esaños después de 2010 (2)	Proporción población / esaño
Alemania	82,438	16,73%	99	99	832 707	99	832 707
Francia	62,886	12,76%	78	72	873 417	74	849 811
Reino Unido	60,422	12,26%	78	72	839 194	73	827 699
Italia	58,752	11,92%	78	72	816 000	73	804 821
España	43,758	8,88%	54	50	875 160	54	810 333
Polonia	38,157	7,74%	54	50	763 140	51	748 176
Rumania	21,61	4,38%	35	33	654 848	33	654 848
Países Bajos	16,334	3,31%	27	25	653 360	26	628 231
Grecia	11,125	2,26%	24	22	505 682	22	505 682
Portugal	10,57	2,14%	24	22	480 455	22	480 455
Bélgica	10,511	2,13%	24	22	477 773	22	477 773
DEM. Checa	10,251	2,08%	24	22	465 955	22	465 955
Hungría	10,077	2,04%	24	22	458 045	22	458 045
Suecia	9,048	1,84%	19	18	502 667	20	452 400
Austria	8,266	1,68%	18	17	486 235	19	435 053
Bulgaria	7,719	1,57%	18	17	454 059	18	428 833
Dinamarca	5,428	1,10%	14	13	417 538	13	417 538
Eslovaquia	5,389	1,09%	14	13	414 538	13	414 538
Finlandia	5,256	1,07%	14	13	404 308	13	404 308
Irlanda	4,209	0,85%	13	12	350 750	12	350 750
Lituania	3,403	0,69%	13	12	283 583	12	283 583
Letonia	2,295	0,47%	9	8	286 875	9	255 000
Eslovenia	2,003	0,41%	7	7	286 142	8	250 375
Estonia	1,344	0,27%	6	6	224 000	6	224 000
Chipre	0,766	0,16%	6	6	127 667	6	127 667
Luxemburgo	0,46	0,09%	6	6	76 667	6	76 667
Malta	0,404	0,08%	5	5	80 800	6	67 333
	492,881	100,0%	785	736	669 675	754	657 175

(1) en el marco del Tratado de Niza

(2) en virtud de la Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008.

Fuente: Informe sobre el Tratado de Lisboa. Tomo II: cuadros comparativos. 2008. Asamblea Nacional francesa. Comisión de Asuntos Europeos

Otras instituciones y organismos

contiene cambios importantes en cuanto a su organización, pero si refuerza el control del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia de la Unión

El sistema judicial de la Unión Europea fue reformado en profundidad por el Tratado de Niza. El Tratado de Lisboa no

Desde el punto de vista semántico, se introducen una serie de cambios: el Tratado de Lisboa lo denomina "Tribunal de Justicia

de la Unión”, dejando atrás el nombre de “Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el “Tribunal de Primera Instancia” pasa a ser el “Tribunal General” y los “tribunales especializados” sustituyen a las “salas jurisdiccionales”.

El Tratado prevé el establecimiento de un Comité Consultivo, compuesto por siete personalidades cualificadas cuya misión es pronunciarse sobre *“la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General”*. Sin embargo, éstos siguen siendo designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros⁹³.

El número de jueces se mantiene sin cambios y cada Estado debe designar a un juez estatal.

La declaración nº 38, aneja al Tratado de Lisboa, establece la posibilidad de aumentar el número de abogados generales del Tribunal de Justicia, de ocho a once⁹⁴. Esta posibilidad permitirá a Polonia disponer de manera permanente de un abogado General, como ya ocurre con los

cinco Estados más grandes, mientras que los Estados miembros más pequeños siguen un sistema rotatorio.

El alcance de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en el Tratado de Lisboa

El Tribunal de Justicia tiene competencia general para pronunciarse en materia de justicia y asuntos de interior. Sin embargo, sigue sin tener competencias *“para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior”*⁹⁵.

En materia de política exterior y de seguridad, su competencia es muy limitada. En este ámbito, puede pronunciarse sobre los recursos relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo sobre medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, como por ejemplo, las medidas de congelación de activos⁹⁶.

⁹³ **Artículo 255 TFUE**

⁹⁴ **38. Declaración relativa al artículo 252 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre el número de abogados generales del Tribunal de Justicia.** La Conferencia declara que si, en virtud del párrafo primero del artículo 252 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia solicita aumentar el número de abogados generales en tres personas (es decir, once en vez de ocho), el Consejo, por unanimidad, dará su acuerdo sobre dicho aumento. En ese caso, la Conferencia acuerda que Polonia, como ya ocurre con Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido, tendrá un abogado general permanente y no participará ya en el sistema rotatorio. Por otra parte, el actual sistema de rotación afectará a cinco abogados generales en vez de a tres.

⁹⁵ **Artículo 276 TFUE**

⁹⁶ **Artículo 275 TFUE.** El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas. No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

El reconocimiento del valor jurídico vinculante de la Carta de derechos fundamentales, a exclusión del Reino Unido, de Polonia y de la República Checa, favorecerá el desarrollo de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los derechos humanos y libertades fundamentales.

Además, el Tribunal de Justicia decidirá a partir de ahora, sobre la legalidad de los actos del Consejo Europeo, excepto los relativos a la política exterior y de seguridad, y del Banco Central Europeo, así como, sobre los actos del conjunto de órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

También es competente para pronunciarse sobre los recursos de incumplimiento por no respeto del principio de subsidiariedad interpuestos por el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales, que son transmitidos a través de sus gobiernos.

El Tratado de Lisboa acelera el mecanismo de imposición de sanciones económicas por incumplimiento de una sentencia. También permite, a petición de la Comisión, imponer directamente una pena o el pago de una suma a tanto alzado a un Estado, cuando éste haya incumplido sus obligaciones de notificar las medidas de transposición de una directiva.

Por último, el acceso de los particulares al Tribunal de Justicia se amplía ligera-

mente al permitirles utilizar el recurso de anulación contra actos reglamentarios que les afecten directamente y que no impliquen medidas de ejecución.

El Banco Central Europeo

El Tratado de Lisboa otorga el rango de institución europea al Banco Central Europeo, por lo que el principio de "cooperación leal" entre las instituciones le es aplicable.

El Presidente, el Vicepresidente y los miembros ejecutivos del Consejo Director del BCE, serán nombrados a partir de ahora por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, y no por unanimidad, por recomendación del Consejo⁹⁷.

El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social

El Tratado de Niza fijó un límite de 350 miembros para estos dos órganos consultivos. El Tratado de Lisboa no modifica este límite, pero establece que el Consejo, por unanimidad, aprobará, a propuesta de la Comisión, su composición⁹⁸.

El mandato de los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, se extiende de 4 a 5 años para alinearse con el Parlamento Europeo.

Además, el Comité de las Regiones obtiene el derecho a recurrir al Tribunal de Justicia en dos casos:

⁹⁷ Artículo 283.2 TFUE

⁹⁸ Artículo 301 y 305 TFUE

– en el caso de que considere que no se ha respetado el principio de subsidiariedad, únicamente en el marco de los actos sobre los que puede ser consultado⁹⁹;

– A fin de salvaguardar sus propias prerrogativas¹⁰⁰.

IV. UNA UNIÓN MÁS COHERENTE EN SUS ACCIONES

Nuevas formas de acción para afrontar los retos actuales

En general, el Tratado no altera las políticas comunitarias. Sin embargo, trae consigo cambios fundamentales en las políticas dentro de la esfera intergubernamental. El Tratado introduce nuevas formas de acción que permiten hacer frente a los retos actuales.

La política exterior y de seguridad común

La eliminación de los “pilares” y el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión reforzarán la coherencia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión.

El procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales se simplifica y la Unión Europea ahora puede ser representada frente a terceros países y en foros internacionales como un ente único.

El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, resultado de la fusión del cargo de Alto Representante y del Comisario europeo responsable de la acción exterior, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, proporcionando “una voz y un rostro” permanente a la Unión Europea en la escena internacional.

La creación de un servicio europeo de acción exterior “*compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales*”, favorecerá el nacimiento de una cultura diplomática común¹⁰¹.

La política exterior y de seguridad común permanece en el ámbito intergubernamental, y sus disposiciones no están en el Tratado de Funcionamiento de la Unión, sino en el Tratado de la Unión Europea.

⁹⁹ El **Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad** establece en su artículo 8 lo siguiente: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea... De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta”

¹⁰⁰ **Artículo 263 TFUE.** “...el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por... el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos...”.

¹⁰¹ **Artículo 27.3 TUE**

La dimensión intergubernamental viene marcada por el Consejo Europeo, que identifica los intereses estratégicos de la Unión, establece sus objetivos y define las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidas las cuestiones de defensa.

El Consejo de Asuntos Exteriores desarrolla la política exterior y de seguridad común y toma las decisiones necesarias para definirla y aplicarla sobre la base de las orientaciones generales y líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo.

Cada Estado miembro posee el derecho de iniciativa legislativa, y la Comisión la pierde y cede al Alto Representante, que puede ejercerla por sí mismo o con el apoyo de la Comisión.

El Parlamento Europeo simplemente es consultado y las competencias del Tribunal de Justicia son muy limitadas.

La política exterior sigue estando sujeta a la regla de la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores, salvo las tres excepciones ya existentes, a las que se suma una cuarta, añadida por el Tratado de Lisboa:

- Decisiones para definir una acción o posición de la Unión sobre la base de una decisión del Consejo Europeo;

- La puesta en marcha de acciones o posiciones comunes;

- La denominación de representantes especiales;

- Una acción o una posición común propuesta por el Alto Representante sobre la base de una petición específica del Consejo Europeo.

El Tratado de Lisboa conserva el mecanismo de la abstención constructiva, que permite a un Estado abstenerse en el voto sin obstaculizarlo.

También prevé una "cláusula de pasarela" que permite al Consejo Europeo, por unanimidad, pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada para todas o algunas las decisiones en materia de política exterior y de seguridad (excepto aquellas que tengan implicaciones militares o de defensa).

La dimensión intergubernamental aparece aún más reforzada por las Declaraciones nº 13 y 14¹⁰² anejas al Tratado, que muestran el marco estricto en el que los Estados miembros han delimitado esta política. En estas declaraciones se deja claro que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y

¹⁰² Declaración nº 13 relativa a la política exterior y de seguridad común y Declaración nº 14 relativa a la política exterior y de seguridad común

Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, "se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales" y "no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas".

Sin embargo, existen otros aspectos de la acción exterior que son competencia exclusiva de la Unión, como es el caso de la política comercial común que está sujeta a la regla de la mayoría cualificada, a excepción de dos áreas: los acuerdos en el ámbito del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y el comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando ponen en peligro la diversidad cultural y lingüística de la Unión¹⁰³.

En relación con las políticas de cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, que se desarrollan en el marco de los

principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, las acciones complementarias de la Unión y los Estados miembros se adoptan con arreglo al procedimiento legislativo ordinario¹⁰⁴.

La política común de seguridad y defensa

El Tratado de Lisboa establece que la política común de seguridad y defensa de la Unión "conducirá a una defensa común, una vez que el Consejo Europeo, lo haya decidido por unanimidad"¹⁰⁵.

La defensa, al igual que la política exterior, sigue dependiendo de la esfera intergubernamental y de la regla de la unanimidad.

El Tratado especifica que esta política no afectará a la condición de neutralidad de algunos Estados, ni tampoco a las obligaciones de los Estados que son miembros de la OTAN y que consideran que su defensa común se organiza en este marco.

Esta regla también aparece reforzada en las declaraciones nº 13 y 14 anejas al Tratado que especifican que las disposiciones que rigen la Política Común de Seguridad y Defensa "se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros".

¹⁰³ Artículo 207.4 del TFUE

¹⁰⁴ Artículo 209.1 del TFUE

¹⁰⁵ Artículo 42.2 del TUE

También afirman que la Unión y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, "por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales"

El Tratado de Lisboa introduce avances significativos en esta política:

Refuerza la solidaridad.

Introduce la denominada "cláusula de defensa mutua", que establece que "si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance...".¹⁰⁶ Es evidente que esta cláusula no afecta a la condición de neutralidad de ciertos Estados, ni a los compromisos establecidos en el marco de la OTAN "que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta"¹⁰⁷.

También recoge la denominada "cláusula de solidaridad" que establece que "la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe

natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los Estados miembros..."¹⁰⁸.

Esta cláusula se introdujo a raíz de los atentados terroristas en Madrid del 11 de marzo de 2004.

Introduce nuevas misiones

A las denominadas "misiones de Petersberg", entabladas por razones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz, se añaden las actuaciones conjuntas en materia de desarme, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. El Tratado precisa que "Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio"¹⁰⁹.

Oficializa la Agencia de Europea de Defensa¹¹⁰

La Agencia Europea de Defensa aparece expresamente mencionada en el Tratado. La Agencia, que está bajo la auto-

¹⁰⁶ Artículo 42.7 TUE

¹⁰⁷ Artículo 42.7 TUE

¹⁰⁸ Artículo 222 TFUE y Declaración nº 21 aneja al TUE

¹⁰⁹ Artículo 43.1 TUE

¹¹⁰ La Agencia fue creada el 12 de julio de 2004.

ridad del Consejo, actúa en el desarrollo de la capacidad de defensa, de la investigación, en el refuerzo de la base industrial y tecnológica del sector y para mejorar los gastos militares.

La "cooperación reforzada" y la "cooperación estructurada"

El Tratado de Lisboa permite el uso del mecanismo de "cooperación reforzada" en la defensa y establece un procedimiento especial denominado "cooperación estructurada permanente" que permite a un grupo de países que cumplen determinados criterios y los compromisos sobre capacidad militar, definidos en el Protocolo nº 10 anejo al Tratado¹¹¹, cooperar para alcanzar los objetivos fijados por el Tratado en el ámbito de la defensa.

A diferencia de la "cooperación reforzada", que requiere el acuerdo unánime de los Estados miembros y la participación de al menos, nueve de ellos, la decisión de iniciar una "cooperación estructurada permanente" es adoptada por el Consejo, por mayoría cualificada y sin que un número mínimo de Estados sea requerido.

El espacio de libertad, seguridad y justicia

El espacio de libertad, seguridad y justicia es uno de los ámbitos en los que el

Tratado de Lisboa aporta avances más significativos.

Asilo, inmigración y controles fronterizos,

El asilo, la inmigración y las medidas relacionadas con la libre circulación de personas fueron transferidos al "pilar" comunitario por el Tratado de Ámsterdam.

El Tratado de Lisboa, confirma esta tendencia "comunitarizando" totalmente estas áreas. Califica de "políticas" a las medidas en materia de asilo, inmigración y control fronterizo y establece un principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados miembros, incluido el aspecto financiero¹¹².

El Tratado prevé la introducción gradual de un sistema europeo común de asilo y un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores, así como, la introducción de incentivos para la integración de los extranjeros en situación legal.

La cooperación judicial en materia civil

La cooperación judicial en materia civil también fue introducida por el Tratado de Ámsterdam en el "pilar comunitario".

El Tratado de Lisboa amplía el ámbito de la cooperación en materia civil, consagra el principio de reconocimiento mutuo

¹¹¹ Protocolo no 10, sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea

¹¹² Artículo 80 TFUE

de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y elimina las restricciones existentes a la competencia del Tribunal de Justicia.

Sin embargo, mantiene la regla de la unanimidad en las cuestiones relativas al derecho de familia con repercusión transfronteriza, aunque prevé la posibilidad de activar una cláusula de pasarela que permita al Consejo por unanimidad aplicar el procedimiento legislativo ordinario, una vez comunicada a los Parlamentos nacionales que pueden oponerse en un plazo de seis meses¹¹³.

La cooperación policial y judicial en materia penal

El Tratado de Lisboa prevé la “comunitarización” de la cooperación policial y judicial en materia penal, a la vez que introduce características específicas en estos ámbitos, como es el derecho de iniciativa compartida entre la Comisión Europea y al menos una cuarta parte de los Estados miembros.

El Tratado amplía las competencias de la UE en materia penal, establece el principio de reconocimiento mutuo y refuerza las competencias de la Oficina Europea de Policía, Europol¹¹⁴. También prevé la creación de una Fiscalía Europea a partir de Eurojust, cuya función se limita a los deli-

tos que afectan a los intereses financieros de la Unión y que podría extenderse a la lucha contra la delincuencia grave cuando tenga una repercusión transfronteriza.

El Tratado de Lisboa prevé el paso de la regla de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento simplificado para la mayoría de estas cuestiones, a excepción de la cooperación policial operativa, la decisión de crear una Fiscalía Europea y la ampliación de las funciones de esta última.

También incluye una “cláusula de freno”, introducida ante la reticencia de algunos Estados, particularmente del Reino Unido, que permite a un Estado miembro, cuando considere que un proyecto de directiva viola los aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, solicitar la intervención Consejo Europeo, que decidirá por consenso, en el plazo de cuatro meses, remitir el proyecto al Consejo de Ministros, o suspenderlo.

Esta “cláusula de freno”, se compensa con la “cláusula de aceleración”, que permite, en caso de bloqueo de una medida, activar automáticamente la cooperación reforzada cuando se reúna al menos nueve Estados miembros¹¹⁵. Esta cláusula también se puede accionar en los campos en que se requiera la unanimidad.

¹¹³ Artículo 81.2 TFUE

¹¹⁴ Capítulo 5, Cooperación policial, artículos 87, 88 y 89

¹¹⁵ Artículo 82.3 TFUE

Por último, en el Protocolo nº 36 sobre las disposiciones transitorias, se establece la posibilidad de que tras un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión pueda iniciar procedimientos de infracción relativos a las medidas de cooperación policial y judicial en materia penal adoptadas antes de la entrada en vigor del Tratado.

Otras políticas

La dimensión social

El Tratado de Lisboa introduce una serie de avances en materia social, aunque la mayoría de las medidas siguen estando sujetas a la regla de la unanimidad en el Consejo.

El Tratado prevé, sin embargo, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en materia de prestaciones sociales para los trabajadores migrantes. Este pasaje a la mayoría cualificada viene acompañado por una "cláusula de freno" que permite a un Estado Miembro, "cuando perjudica a aspectos importantes de su sistema de seguridad social..." solicitar que se remita al Consejo Europeo, que suspende el procedimiento, y en un período de cuatro meses, puede devolver el proyecto al Consejo poniendo fin a la suspensión o pedir a la Comisión que pre-

sente una nueva propuesta¹¹⁶. Este mecanismo otorga un derecho de veto al Consejo Europeo, que es compensado por la posibilidad de lanzar automáticamente una cooperación reforzada, como ocurre en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

El Tratado de Niza introdujo una "cláusula pasarela" en materia social, permitiendo al Consejo decidir por unanimidad, el paso a la mayoría cualificada en algunos ámbitos.

A pesar del mantenimiento de la regla de la unanimidad, el Tratado de Lisboa introduce algunos avances:

- Menciona entre los objetivos de la Unión el pleno empleo y el progreso social;
- Introduce una "cláusula social horizontal", que tiene en cuenta "las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana"¹¹⁷ en la definición y aplicación de todas las políticas de la Unión;
- Reconoce el papel de los interlocutores sociales en el diálogo social y la cum-

¹¹⁶ Artículo 48 TFUE. "...Cuando un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el párrafo primero perjudica a aspectos importantes de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera, o afecta al equilibrio financiero de dicho sistema, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación y en un plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, el Consejo Europeo: a) devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien b) no se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En tal caso, el acto propuesto inicialmente se considerará no adoptado".

¹¹⁷ Artículo 9 del TFUE

bre social tripartita para el crecimiento y el empleo¹¹⁸.

Por su parte, la Carta de derechos fundamentales que es vinculante, contiene numerosas disposiciones sobre los derechos sociales¹¹⁹.

Los servicios de interés general

El Tratado de Lisboa también marca un cambio significativo en la garantía de prestación de los servicios de interés general, al permitir a la Unión legislar en este ámbito¹²⁰. El Consejo, por mayoría cualificada y a través del procedimiento legislativo ordinario, establecerá en reglamentos, los principios y condiciones, incluidas las condiciones económicas y financieras, que permitan su prestación. Este artículo se complementa con un protocolo¹²¹ que fue introducido a petición de Países Bajos, con el apoyo de Alemania y Francia con el objetivo de desarrollar su ámbito de aplicación. En éste se reconoce:

- El papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;

- La diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que puede resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;

- Un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

También confirma la competencia exclusiva de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

Su alcance jurídico dependerá de las medidas de aplicación que proponga la Comisión Europea y de la interpretación del Tribunal de Justicia. De lo que no cabe duda es que este texto refleja un cambio innegable en la importancia que se da a la necesidad de garantizar la prestación de los servicios públicos.

La gobernanza económica

El Tratado de Lisboa refuerza la gobernanza de la zona euro. El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin),

¹¹⁸ **Artículo 152 TFUE.** “La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía. La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social”.

¹¹⁹ **Artículos 27 a 38 de la Carta de Derechos Fundamentales.**

¹²⁰ **Artículo 14 TFUE.** “... a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial,

la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido...”.

¹²¹ **Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general**

en el que están representados todos los Estados miembros, incluidos los que no participan en la moneda única, sigue siendo la única instancia en la que se toman las decisiones. Sin embargo, el Tratado establece que los Estados de la zona del euro pueden adoptar medidas que les afectan directamente, como es el caso de las medidas de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias.

También se reconoce, en un protocolo anejo al Tratado, la existencia del Eurogrupo, que es donde se reúnen de manera informal los ministros de Economía de la "zona euro"¹²².

Salud pública, energía, investigación, espacio, protección civil, turismo, deporte y cooperación administrativa.

El Tratado de Lisboa atribuye a la UE nuevas competencias sobre salud pública, energía, investigación y desarrollo tecnológico espacial, protección civil¹²³, turismo¹²⁴, deporte¹²⁵ y cooperación administrativa¹²⁶.

De esta manera, confirma una serie áreas en las que ya se han llevado a cabo acciones a través de la cláusula de flexibilidad recogida en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

La mayoría de estas áreas siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros, pero la Unión Europea puede adoptar medidas de apoyo destinadas a fortalecer la cooperación entre los Estados, sin armonizar las legislaciones nacionales.

Por lo que se refiere a la salud pública, el Tratado señala como novedad, que la Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros para mejorar la complementariedad de sus servicios de salud en las regiones fronterizas y la posibilidad de establecer medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana, en particular para luchar contra pandemias transfronterizas y contra el tabaco y consumo excesivo de alcohol¹²⁷.

En el marco de la política de investigación y desarrollo tecnológico, se introducen

¹²² **Protocolo nº 14 sobre el Eurogrupo.**

Artículo 1. Los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro mantendrán reuniones de carácter informal. Dichas reuniones se celebrarán, siempre que sea necesario, para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única. La Comisión participará en las reuniones. Se invitará al Banco Central Europeo a participar en dichas reuniones, de cuya preparación se encargarán los representantes de los ministros de finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro y de la Comisión.

Artículo 2. Los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro elegirán un Presidente para un período de dos años y medio, por mayoría de dichos Estados miembros.

¹²³ **Artículo 196 TFUE**

¹²⁴ **Artículo 195 TFUE**

¹²⁵ **Artículo 165.2.** "La acción de la Unión se encaminará a: ...desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes..."

¹²⁶ **Artículo 197 TFUE**

¹²⁷ **Artículo 168 TFUE**

competencias para desarrollar una política espacial europea, a través de un programa espacial europeo¹²⁸.

El Tratado también incluye nuevas competencias en el campo la energía, en el que ya se han tomado algunas medidas sobre la base de la "cláusula de flexibilidad" recogida en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El nuevo artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establece los objetivos de la política de energía:

- Garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- Garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- Fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables;
- Fomentar la interconexión de las redes energéticas.

Las medidas en materia de energía están sujetas al procedimiento legislativo ordinario, a excepción de las medidas fiscales que requieren unanimidad.

Además, este mismo artículo señala que la legislación de la UE en este ámbito *"no afectará al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético..."*.¹²⁹

Las Regiones ultraperiféricas en el Tratado de Lisboa

La Declaración nº 26 sobre las Regiones ultraperiféricas aneja al Tratado de Maastricht fue el primer paso para introducir una base jurídica en el Tratado que reconociera la situación específica de estas regiones. En esta declaración se subraya la necesidad de tomar medidas concretas para mejorar su situación económica y social.

La incorporación al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del artículo 299.2 por el Tratado de Ámsterdam, reconoce la situación de las regiones ultraperiféricas proporcionando una base jurídica sólida y estable para el establecimiento de un tratamiento diferenciado. Este artículo ha permitido al Consejo adoptar medidas específicas en favor de las regiones ultraperiféricas por mayoría cualificada, a pro-

¹²⁸ **Artículo 189 TFUE.** "1. A fin de favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas, la Unión elaborará una política espacial europea. Para ello podrá fomentar iniciativas comunes, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico y coordinar los esfuerzos necesarios para la exploración y utilización del espacio.

2. Para contribuir a la consecución de los objetivos mencionados en el apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias, que podrán tener la forma de un programa espacial europeo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

3. La Unión establecerá las relaciones que sean apropiadas con la Agencia Espacial Europea..."

¹²⁹ Esta aclaración se añadió a petición de Alemania, debido a la especial sensibilidad que despierta en determinados países de la UE, el uso de la energía nuclear.

puesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, en una serie de ámbitos, enunciados de manera no exhaustiva, con el único límite de no poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario.

El Tratado de Lisboa consolida la base jurídica de las regiones ultraperiféricas, recogiendo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión las mejoras introducidas por el proyecto de Tratado constitucional:

El **artículo 355.1**¹³⁰ afirma que las disposiciones del Tratado se aplican a las regiones ultraperiféricas. Como novedad, enumera a todos los departamentos franceses de ultramar por su nombre, incluidos los nuevos departamentos de San Martín y San Bartolomé¹³¹.

El **artículo 349** del Tratado de Funcionamiento de la Unión, retoma la redacción del artículo 299.2 del TCE, adaptándola al nuevo Tratado. Este artículo:

– Nombra a cada una de las regiones ultraperiféricas: *"...Guadalupe, Guayana francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias..."*

– Define las características de la "ultraperiferia", *"...su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo..."*

– Establece el ámbito de aplicación de las medidas específicas, orientadas a fijar las condiciones de aplicación de los Tratados en estas regiones: *"...las políticas aduaneras y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión..."*

– Señala el modo de adopción de tales medidas: *"... con arreglo a un procedimiento legislativo especial,...el Consejo se pronunciará a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo"*.

El procedimiento de adopción de las medidas específicas a favor de las regiones ultraperiféricas no cambia, sigue siendo la Comisión la que hace una propuesta al Consejo, que decide tras consultar al

¹³⁰ **Artículo 355.1 TFUE.** "Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349".

¹³¹ Las autoridades de San Bartolomé y las autoridades francesas ya han iniciado los trámites para utilizar la cláusula de pasarela que permitirá a la isla de San Bartolomé, recientemente separada del departamento de Guadalupe, ser considerada un territorio de ultramar francés, en lugar de un departamento de ultramar francés y consecuentemente dejar de ser una región ultraperiférica. Esta petición se debe al régimen fiscal adoptado en San Bartolomé y que tendría que ser modificado en caso de entrar a formar parte del territorio de la Unión Europea. El cambio de estatuto será firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de junio de 2010.

Parlamento Europeo. Este procedimiento, conocido en el Tratado de Niza como de "consulta", pasa a ser bajo el Tratado de Lisboa, uno de los "procedimientos legislativos especiales" que recogen los Tratados.

Como novedad, el Tratado introduce en el marco de las disposiciones sobre las ayudas estatales de finalidad regional, una referencia a las regiones ultraperiféricas en el **artículo 107.3a)**¹³², que establece el derecho a recibir ayudas públicas independientemente de su nivel de renta¹³³. Esta referencia a las regiones ultraperiféricas, ya se recoge en las Líneas directrices de la Comisión Europea sobre ayudas de Estado de finalidad regional, adoptadas en 2006, y que se basaron en el proyecto constitucional.

Otra novedad del Tratado de Lisboa es la "cláusula de pasarela" recogida en el **artículo 355.6 del TFUE** que permite a algunos países y territorios de ultramar daneses, franceses o neerlandeses, modificar su estatuto respecto de la Unión Europea y pasar a ser considerados como una región ultraperiférica, y viceversa, siempre y cuando la petición sea a iniciati-

va de su Estado miembro y tras acuerdo del Consejo Europeo por unanimidad, previa consulta a la Comisión¹³⁴.

En relación con esta cláusula de pasarela, la Declaración 43 aneja al Tratado señala la intención de Francia de notificar al Consejo Europeo y a la Comisión, el estatuto de Mayotte como región ultraperiférica, en cuanto haya evolucionado su estatuto a nivel interno francés¹³⁵.

D. CONCLUSIÓN

El Tratado de Lisboa supone, junto al Tratado de Roma y al Tratado de Maastrich, un gran avance en la construcción europea.

El Tratado de la Unión Europea, sale reforzado tras superar las dificultades encontradas a lo largo de los últimos cinco años. La negativa francesa y holandesa a la Constitución europea y posteriormente, la irlandesa al Tratado de Lisboa, aumentaron el empeño de los dirigentes europeos en sacar adelante la necesaria reforma para hacer posible el funcionamiento de la Unión, tanto desde un punto de vista insti-

¹³² **Artículo 87.3ª) del TCE**

¹³³ **Artículo 107.3 a)** Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social..."

¹³⁴ **Artículo 355.6 TFUE.** "El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de algunos de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 (Guadalupe, Guayana francesa, Martinico, la Reunión, San Bartolomé y San Martín) y 2 (países y territorios de ultramar que figuran en la lista del anexo II del TUE). El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad previa consulta a la Comisión."

¹³⁵ **Declaración nº 43 relativa al apartado 6 del artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.** Las Altas Partes Contratantes convienen en que el Consejo Europeo, en aplicación del apartado 6 del artículo 355, adoptará una decisión que dará lugar a la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión, con objeto de que dicho territorio pase a ser región ultraperiférica en el sentido del apartado 1 del artículo 355 y del artículo 349, cuando las autoridades francesas notifiquen al Consejo Europeo y a la Comisión que así lo permite la evolución en curso del estatuto interno de la isla.

tucional y de eficacia en las decisiones, como de coherencia en su acción exterior.

Los numerosos debates que han surgido sobre la necesidad de reformar los Tratados y los nuevos desafíos a los que se enfrenta el mundo actual, han despertado la dinámica europea de su letargo. La Unión ya ha comenzado a buscar respuestas concretas y adaptadas a las nuevas exigencias: la energía, la inmigración, la lucha contra el cambio climático y la investigación y el desarrollo tecnológico.

El Tratado pone en marcha la reforma de las instituciones, que permitirá a una Unión de 27 Estados miembros, con perspectivas de ser aún más ampliada, funcionar sin ser paralizada por la regla de la unanimidad.

La instauración de una Presidencia estable del Consejo Europeo, contribuirá a la continuidad de la acción económica, social y política de la Unión.

La decisión de poner en manos del Alto Representante las competencias para definir y conducir la política exterior y de seguridad común de la Unión, y el personal necesario para llevar a bien sus funciones, en estrecha colaboración con los Estados miembros, contribuirá a la instauración progresiva de una diplomacia común.

El nuevo sistema de doble mayoría equilibra las diferencias existentes hasta ahora, permitiendo a los Estados más grandes verse representados en proporción a su población, a la vez que protege los

intereses de los Estados más pequeños, resolviendo de una vez por todas esta vieja cuestión.

Por lo que se refiere a la cuestión del número de comisarios, el compromiso alcanzado en la Cumbre de Lisboa de mantener a un comisario por Estado miembro hasta 2014, provocó un alivio bastante general.

La concesión hecha a Irlanda por el Consejo Europeo, de mantener un comisario por Estado miembro más allá de 2014, en aras a obtener el "sí", ha sido la ocasión de corregir este aspecto poco exitoso del Tratado de Lisboa.

Sólo la experiencia demostrará si una Comisión de 27 comisarios es capaz de funcionar al ritmo marcado por los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Dependerá en gran parte, del buen uso que haga el Presidente de sus nuevas prerrogativas.

Como toda reforma, el Tratado de Lisboa deberá enfrentarse a la prueba de fuego de su propia aplicación. Su éxito depende en gran medida de la voluntad, sabiduría y trabajo de las personas que han sido seleccionadas para dirigir el destino de la Unión en la Presidencia del Consejo Europeo, de la Comisión y del Consejo de Ministros.

Lo que si parece cierto, es que el Tratado de Lisboa aporta y mejora los medios de la Unión para hacer frente a los retos económicos, sociales y de seguridad, proporcionando una capacidad de reacción frente a futuras crisis.

El Tratado abre el paso a una nueva etapa que busca una mayor integración, dentro del respeto de la identidad nacional y una mayor afirmación de la Unión en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE 2008/C 115/

Informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea (2008/2073(INI))
Comisión de Asuntos Constitucionales del PE. Ponente: Jean-Luc Dehaene

Guía extensa sobre el Tratado de Lisboa para el referéndum
Comisión para el referéndum de Irlanda del 2 de octubre de 2009

Texto y comentarios, artículo por artículo, de los nuevos Tratados Europeos (TUE-TFUE). 2008
Francois-Xavier Priollaud David Siritzky

Informe nº 168 sobre las consecuencias institucionales de la no entrada en vigor del Tratado de Lisboa. 2009

Hubert Haenel
Comisión de Asuntos Europeos del Senado francés

Informe nº 188 sobre el Tratado de Lisboa. 2008

Jean François-Poncet
Comisión de Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas del Senado francés

Informe nº 562 sobre el Tratado de Lisboa – Tomo I: informe y Tomo II: cuadros comparativos. 2008

Pierre Lequiller
Asamblea Nacional, Delegación para la Unión Europea

Documento informativo nº 439 sobre los cambios en el Tratado de Lisboa Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. 2007

Axel Poniatowski
Asamblea Nacional francesa. Comisión de Asuntos Exteriores

El portal de la Unión Europea. Tratado de Lisboa. Llevar a Europa al siglo XXI - http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm