

## EL TRATADO DE LISBOA

**Por Juan Carlos Hugo PÉRSICO**

Especialista en Relaciones Internacionales, Profesor de la materia Derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y Coordinador del Departamento Europa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).

**SUMARIO:** I.- **INTRODUCCIÓN:** El difícil camino hacia el Tratado de Lisboa. II.- **PRINCIPALES NOVEDADES JURÍDICO INSTITUCIONALES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA:** a) Valores, principios y objetivos de la Unión Europea. b) La personalidad jurídica única de la Unión Europea. c) La posibilidad de retiro de los miembros de la Unión. d) La eliminación de la estructura en pilares. e) El nuevo reparto de las competencias. f) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea g) La iniciativa ciudadana europea. h) El rol de los Parlamentos Nacionales. i) El Parlamento Europeo. j) El Consejo de la Unión Europea. k) La Comisión Europea. l) El Presidente del Consejo Europeo. m) El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. n) Las cláusulas de solidaridad. o) La cláusula social. p) Las cooperaciones reforzadas. III.- **CONCLUSIONES FINALES:** La Unión Europea del siglo XXI.

### **I.- INTRODUCCIÓN:** El difícil camino hacia el Tratado de Lisboa

Cuando todo parecía que marchaba sobre rieles en cuanto a las ratificaciones del Tratado Constitucional Europeo en los países miembros de la Unión, llegó el turno del referéndum francés, el día 29 de Mayo de 2005. En dicha jornada los franceses rechazaron la Constitución Europea por el 54,87 % de los votos lo que significó el primer gran golpe para la Carta Magna del viejo continente. Además, tal resultado no generaba un inconveniente menor, ya que Francia es uno de los países fundadores de la Unión e históricamente ha sido un gran motor de la integración europea juntamente con Alemania. Francia fue el primer país del bloque europeo que le dijo “no” a la Constitución continental, la que debía ser ratificada por los entonces veinticinco Estados miembros de la Unión para entrar en vigencia.

Pocos días después, el 1º de Junio, se produjo el segundo gran golpe contra el Tratado Constitucional Europeo. En este caso lo asestó el referéndum

holandés en el que se impuso el “no” por el 62,6 % de los votos, casi el 10% más que en el caso del rechazo francés. En el caso de los Países Bajos, tampoco era una cuestión sin importancia, considerando que dicho país también es un miembro fundador de la Unión y es uno de los que más dinero aporta al presupuesto europeo.

Estos dos resultados negativos generaron en las autoridades de la Unión un temor al caos institucional, y desde Bruselas el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, ante el rechazo francés y holandés<sup>1</sup>, lanzó un llamado urgente a la unidad para evitar que los Estados miembros de la Unión tomaran decisiones unilaterales que pusieran un abrupto fin al proceso de ratificación de la Constitución Europea<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ¿Cuáles fueron las razones por las que la población de dos países fundadores de la Unión en contra de la voluntad de sus respectivos gobiernos le hayan dicho “no” al Tratado Constitucional Europeo? Ensayando una respuesta a esta pregunta debemos decir que la mayoría de los votantes franceses y holandeses que rechazaron la Constitución Europea lo hicieron principalmente por el temor de perder su trabajo y sus históricos beneficios sociales. Es por ello que los sectores populares, y sobre todo los que viven en zonas industriales o rurales, votaron masivamente en contra del Tratado Constitucional. A la cabeza del “no” se situaron la población desocupada o en vías de desocupación, convencidos que la adopción de la Constitución los perjudicaría aún más, porque temían que las empresas cierran sus puertas para ir a instalarse en algún “país barato” de la Unión donde la mano de obra no costara tanto ni se hagan huelgas. En este orden de razonamiento el miedo de dichos votantes se personalizó en la figura emblemática del “plomero polaco”, el que transpondría alegremente las fronteras saliendo de Polonia, e instalándose en un “país rico” de la Unión y, siendo calificado y barato, dejaría sin trabajo a sus colegas franceses u holandeses. Este es el viejo fantasma de la inmigración que se hacía presente en el mercado del empleo y que tomaría cuerpo a través de la Constitución por la apertura legal de las fronteras de los países miembros. Mientras que al africano, latinoamericano o asiático se los podría deportar por ser residentes ilegales, al “plomero polaco” habría que aceptarlo porque está en su derecho. Esa fue la lógica que mucha gente utilizó al momento de votar en los aludidos referendos. Tampoco fue favorable la forma en que estaba redactado el texto constitucional, ya que su considerable extensión y su jerga técnico-burocrática, había hecho que haya sido de difícil comprensión para las personas del común, generándose de esta manera una importante opacidad. Otra de las razones fue que desde que se implementó el “euro” se produjo un importante aumento de los precios de los productos de consumo masivo, con el consecuente descenso del nivel de vida de la mayoría de la población. También, muchos votantes veían en la Constitución una Europa más financiera que solidaria, y por tanto temían por el futuro del modelo actual de cobertura social y asistencia médica. Hubo otras personas que lo hicieron por el temor a la pérdida de soberanía estatal que ocasionaría la adopción de la Constitución Europea, considerando que en el ámbito de su propio sistema político, tal como ocurre actualmente, pueden defender mejor sus intereses sectoriales. Se puede concluir que quienes votaron en contra o ni siquiera votaron, enviaron un doble mensaje inequívoco: por un lado sus motivos encontraban su origen en la situación económica y política a nivel nacional, pero por el otro reflejaban un distanciamiento cada vez mayor con respecto a la Unión Europea, lo que estaba indicando un notable desmejoramiento de la imagen de la misma como bastión para hacer frente a los desafíos del futuro.

<sup>2</sup> Al momento de la crisis el texto constitucional había sido firmado por los Gobiernos de todos los Estados miembros de la Unión y ratificado por diez de ellos, por lo que no podía ser abandonado sin más.

En dicho escenario se realizó a mediados de junio del año 2005 la reunión del Consejo Europeo, que reunió a los líderes de los gobiernos de los países miembros de la Unión en la ciudad de Bruselas. En la mencionada cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes acordaban que se iban a reunir en junio del año 2006 para evaluar la situación del proceso de ratificación de la Constitución Europea, estimando que, tras el “no” de Francia y de Holanda a la misma, el proceso de ratificación iba a ser prolongado, por lo que en todos los países miembros debía dedicarse un tiempo a la reflexión, el esclarecimiento y el debate, en consecuencia, la fecha de entrada en vigor originalmente prevista para el Tratado Constitucional ya no iba a ser posible. Dicha decisión, si bien sirvió para dejar con algo de vida a la Constitución Europea, iba a causar una parálisis de más de dos años en la construcción política del bloque y lo dejaba envuelto en un futuro realmente incierto. Además, cada país de la Unión quedaba libre para decidir si iba a continuar adelante con el proceso de ratificación en la fecha prevista o lo suspendía.

A través de la “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, adoptada por el Consejo Europeo en el mes de junio del año 2005, los líderes de los países miembros de la Unión, tomaban nota de los resultados contrarios al Tratado Constitucional que habían arrojado los referéndum celebrados en Francia y en los Países Bajos, estimando que los mismos no cuestionaban la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea, no obstante ello, éstos habían manifestado una serie de preocupaciones e inquietudes que era necesario tener en cuenta, por lo tanto, consideraron apropiado que se emprendiera una reflexión común al respecto.

En el transcurso de este “período de reflexión” en cada uno de países que componen el bloque, debía tener lugar un profundo intercambio de opiniones con la participación los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos.

También habían convenido que el calendario de la ratificación del Tratado Constitucional en los distintos Estados miembros, se iba a tener que adaptar, en caso de ser necesario, a los resultados y las circunstancias que se presenten en cada uno de ellos.

Ciertamente, esta etapa de reflexión pretendía estimular un debate amplio, intenso y dinamizador sobre cómo hacer frente a la crisis política que sufría la Unión Europea y encontrar la manera de poder volver a conectarla con sus ciudadanos.

Los líderes de los países miembros de la Unión eran conscientes de la relevancia de la crisis política europea para la búsqueda de una solución, de ahí que la decisión del Consejo Europeo sobre el camino a seguir fuera bastante ambigua. Se acordaba la adopción de una pausa para la reflexión inicialmente de una duración de un año, que el Consejo Europeo de junio de 2006 prorrogaría por otro año más. Estos dos años respondían al tiempo que quedaba hasta las elecciones presidenciales francesas, con la convicción de que sólo el nuevo presidente francés podría presentar una vía de salida viable.

El 25 de Marzo de 2007, la Unión Europea conmemoraba el aniversario número 50º de la firma de los Tratados de Roma que dieron lugar al nacimiento de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). En dicha ocasión, los líderes de los veintisiete Estados miembros de la U.E. adoptaban la “Declaración de Berlín”<sup>3</sup>, con el objetivo de sacar al bloque regional del estancamiento en que se encontraba mediante el dictado de un cuerpo legal común, fijándose al efecto un plazo perentorio: el año 2009.

Dicha Declaración destacaba los logros alcanzados durante el medio siglo de existencia del bloque regional y los desafíos a resolver en el futuro, reconociendo especialmente la necesidad de volver a impulsar en forma

---

<sup>3</sup> El aludido documento fue firmado por la Presidenta de turno del Consejo de la Unión, la canciller alemana Ángela Merkel, por el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y por el titular del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering.

inmediata una base legal común para la Unión, pero no hacía mención a la palabra “Constitución”, sino que hablaba de dotar a la Unión Europea de “fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009”<sup>4</sup>.

Vale la pena recordar que en el primer semestre del año 2007<sup>5</sup> tuvo lugar la Presidencia alemana de la Unión, de la que se cabía esperar una gran determinación, no en vano el gobierno de coalición alemán<sup>6</sup> había dejado en claro, desde el inicio de la crisis del bloque, que iba a hacer todo lo posible por conseguir la vigencia del Tratado Constitucional, el que no sólo había defendido y firmado, sino que también había superado el respectivo trámite parlamentario de ratificación. La activa y decidida Presidencia alemana de la U.E., tuvo por objetivo principal concluir con el período de parálisis que había afectado a la Unión desde mayo y junio de 2005 con el doble “no” a la Constitución Europea por parte de los ciudadanos franceses y holandeses, y la posterior negativa de siete Estados miembros de la Unión (Reino Unido, República Checa, Polonia, Dinamarca, Suecia, Irlanda y Portugal) a continuar con los procedimientos ratificatorios del Tratado Constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Dicha Presidencia comenzó a avanzar en su objetivo de conseguir el rescate de la esencia de la Constitución Europea, o sea, de tantos de sus contenidos como fuera posible. Esa empresa estaba claro que no iba a resultar

---

<sup>4</sup> Tal estrategia obedecía a no alentar a los nacionalismos y tampoco exponerse a las críticas de los ciudadanos franceses y holandeses que oportunamente habían rechazado el Tratado Constitucional en sendos referéndum, lo que había desatado una crisis de grandes proporciones en la U.E.

<sup>5</sup> Ese primer semestre del año 2007 se anticipaba como el período clave para el descongelamiento de la cuestión constitucional. No sólo existía el mandato del Consejo Europeo de que en esa etapa la Presidencia le presentara propuestas para solucionar la crisis, sino que coincidía con la celebración de las elecciones francesas, la conmemoración de los 50 años de la firma de los Tratados de Roma, y una Presidencia fuerte y legitimada para buscar una solución, como era la de Alemania.

<sup>6</sup> Además de la eficaz labor negociadora y mediadora de Merkel, debe considerarse especialmente que lideraba un gobierno alemán de coalición, esto último es de fundamental importancia porque reunía a los partidos representantes de las dos principales ideologías europeas, la Democracia Cristiana y la Socialdemocracia. De esta forma, el gobierno germano obtuvo una legitimidad y apoyo político añadido al representar las visiones de las dos tendencias mayoritarias en los gobiernos de los Estados miembros de la Unión. Esto es especialmente importante en el caso del Parlamento Europeo, cuyos dos principales grupos políticos convergieron en apoyo de las tesis alemanas.

fácil, por ello la Presidencia alemana, con el apoyo de otros países miembros de la Unión, trató de mantener el impulso político a través de las Presidencias siguientes (Portugal y Eslovenia)<sup>7</sup>.

También se hizo recordar a los otros Estados miembros y a la opinión pública europea que la Constitución gozaba de una especial legitimidad que no se podía despreciar, ya que había sido ratificada por dieciocho Estados europeos, que constituían dos tercios de los Estados miembros, y representaban 270 millones de habitantes y más del 55% de la población de la Unión.

Luego de unas semanas de intensas negociaciones, la canciller Ángela Merkel estuvo en condiciones de presentar al Consejo Europeo para su aprobación un proyecto de negociación de un Tratado de Reforma simplificado. La Presidencia alemana lograba el rescate sustancial de la Constitución Europea, ya que el estricto mandato de negociación recogía los principales contenidos de la misma, aunque eliminando toda apariencia constitucional. Además, posibilitaba la concreción de la exigencia fijada en forma imprecisa en el último párrafo de la Declaración de Berlín, al que ya se hizo alusión.

En tal sentido, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 21 y 22 de junio de 2007, con el que concluyó la Presidencia alemana de la U.E., logró acordar un mandato de negociación sumamente preciso y concreto que permitió la pronta convocatoria de una Conferencia Intergubernamental que se ocupó de confeccionar un Tratado para reformar las instituciones y el funcionamiento de la Unión. De tal manera, los Estados integrantes del bloque podían proceder a su ratificación, respetando sus procedimientos constitucionales, permitiendo su entrada en vigor, según se estimaba, coincidiendo con las elecciones europeas de junio de 2009.

---

<sup>7</sup> Se implementa así otra de las ideas que estaban en la Constitución, la creación de “equipos de Presidencias” que coordinaran su actuación. Por primera vez, las Presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia adoptaron un programa conjunto, cuyo principal objetivo era el “Futuro de la Unión”, relativo al establecimiento de consultas sobre el Tratado Constitucional y un calendario para proseguir con la reforma. La puesta en marcha de los equipos con el programa conjunto sirvió para que la Presidencia alemana controlara los desarrollos futuros del proceso.

De este modo, se consiguió prácticamente culminar la renegociación del Tratado Constitucional, lo que se recogía en el mandato aprobado, dejando casi exclusivamente su formalización a la Presidencia portuguesa, en el segundo semestre del año 2007. Consecuentemente, el Consejo Europeo acordó continuar con el proceso de reforma de los Tratados de la Unión, convocando para ello una Conferencia Intergubernamental que iba a comenzar sus trabajos prontamente, ello conforme lo acordado. El aludido mandato era tan conciso y cerrado, que no dejaba margen de maniobra a la aludida Conferencia, proponiendo incluso las fórmulas de redacción, lo que no permitía en modo alguno que se abriera una nueva negociación.

El acuerdo alcanzado optaba por lograr un Tratado reducido que recogía un mínimo común denominador del Tratado Constitucional aceptable por todos y que mantenía intactos sus elementos esenciales, pero se renunciaba a la vez a todo atisbo lingüístico o simbólico que recuerde a lo “constitucional”. La idea de sustituir a todos los Tratados existentes por uno denominado “Constitución” debió ser abandonada, por lo que se volvía al “método clásico” consistente en elaborar un nuevo Tratado que modifique los anteriores.

Como ya se mencionara, el mandato acordado era extremadamente exacto y casi determinaba ya el propio Tratado de Reforma, que iba a ser moldeado en los próximos meses en la Conferencia Intergubernamental, la que iba a tener un trabajo más técnico que jurídico.

A pesar de lo expresado, no cabía duda que el acuerdo surgido del Consejo Europeo de Bruselas merecía una valoración global positiva y significaba un importante avance porque destrababa la cuestión constitucional en que se encontraba inmersa la U.E. desde hacía ya dos años y que le había provocado una profunda crisis política.

Se convenía abandonar la fórmula de Constitución y adoptar un nuevo Tratado, denominado “Tratado de Reforma”. Ese nuevo Tratado perseguía el objetivo de modificar los Tratados en vigor para aumentar la eficacia, la

legitimidad democrática de la Unión ampliada, y la coherencia de su acción exterior. Cabe aclarar que la fórmula del “Tratado de Reforma” adoptada por el Consejo Europeo suponía abandonar el “concepto constitucional”, el que implicaba la derogación de todos los textos vigentes y su sustitución por uno único llamado Constitución.

Es así como dicho Tratado de Reforma iba a modificar los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea (este último cambia de nombre) para introducir las innovaciones de la Constitución. La primera de esas novedades era la extinción de la Comunidad Europea y su sustitución por la Unión Europea, con personalidad jurídica propia, lo que tuvo como consecuencia que el Tratado de la Comunidad Europea pasara a llamarse “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Los dos Tratados, el de la Unión y el de Funcionamiento de la Unión, tienen la misma jerarquía normativa.

El referido abandono de la Constitución suponía también la eliminación de toda mención a la terminología constitucional y de otros elementos con reminiscencias estatales. Por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores pasaba a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, también desaparecían las denominaciones “Ley” y “Ley Marco” de las normas jurídicas, así como también se eliminaba todo lo relativo a los símbolos de la Unión. Además, el artículo que aludía a la primacía del Derecho Comunitario sobre el Nacional desaparecía del cuerpo del Tratado y pasaba a recogerse en una Declaración que hacía referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Dicha Conferencia Intergubernamental<sup>8</sup> inició sus trabajos el 23 de julio de 2007 con la presentación por parte de la Presidencia portuguesa, como se le había pedido, de un proyecto de Tratado de Reforma. No quedaban asuntos

---

<sup>8</sup> Contra lo que pudiera parecer a primera vista, la negociación del Tratado de Reforma no se produjo durante la Conferencia Intergubernamental abierta en 2007, sino en el seno de las consultas llevadas a cabo por la Presidencia alemana y en el Consejo Europeo de junio. Dicha Conferencia recibe un mandato de redacción, esto es, de formalización jurídica de los compromisos adquiridos en el Consejo Europeo de junio de 2007.



pendientes para tratar según el mandato<sup>9</sup> adoptado por el Consejo Europeo. No obstante, como en cualquier fase de negociación, existieron diversos intentos de reabrir cuestiones políticas sensibles.

La principal característica de la Conferencia Intergubernamental del año 2007 fue que se reunió la mayor parte de las veces en los niveles técnicos, o sea, juristas expertos, que trabajaron a la luz del mandato político recibido. Las reuniones y discusiones políticas tuvieron muy poco protagonismo en el conjunto general de los trabajos, ya que tan sólo se produjeron tres reuniones en el nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores.<sup>10</sup>

La renegociación del Tratado Constitucional para convertirlo en Tratado de Reforma no se llevó a cabo en el seno de la Conferencia Intergubernamental sino que ya se había producido a través de las consultas que la Presidencia alemana celebrara para redactar el mandato. La verdadera conferencia internacional negociadora se celebró encubiertamente. Dicha Conferencia sirvió para cumplimentar los requisitos establecidos por el Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea y, en ese sentido, dotar de alcance jurídico a los acuerdos políticos oportunamente alcanzados.

Posteriormente, el siguiente Consejo Europeo lograba el acuerdo del 19 de octubre de 2007 sobre el texto del nuevo Tratado de Reforma, conocido como Tratado de Lisboa, ya que fue firmado el 13 de diciembre en la capital portuguesa. El mismo lograba recuperar los contenidos esenciales de la Constitución Europea, poniendo fin a más de dos años de crisis política, incorporándose en el nuevo Tratado la mayor parte de las innovaciones que tenía la misma.

---

<sup>9</sup> El mandato más que ser un mandato de negociación recogía los resultados de la negociación. Los temas políticos negociados en el seno de la misma fueron pocos, aunque complejos, reuniéndose la mayor parte de las veces en su nivel técnico.

<sup>10</sup> La apertura de la Conferencia Intergubernamental el 23 de julio, la reunión informal celebrada en Viana do Castelo los días 7 y 8 de septiembre, y la reunión que iba a cerrar los trabajos celebrada el 15 de octubre en Luxemburgo.

Principalmente, el Tratado de Lisboa reformó los actuales Tratados de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea (como ya se mencionó redenominado ahora Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), agregándose aproximadamente el noventa por ciento de los avances y reformas de la Constitución Europea. Fundamentalmente fueron eliminados todos aquellos rasgos innovadores de naturaleza política, que podían hacer recelar que la Unión se asimilara a una estructura cuasi estatal.

Estas supresiones respondían a la necesidad de disfrazar al Tratado Constitucional de Tratado comunitario clásico con el objetivo de poder evitar los referéndum de ratificación y volver a la vía de ratificación parlamentaria. Se pretendía transmitir la idea de que no hay cambios sustanciales en la Unión Europea con el Tratado de Lisboa, y que por tanto bastaba con el simple voto parlamentario, ello con la finalidad de que el nuevo texto estuviera en vigor en enero de 2009.

Cabe aclarar que el Tratado de Reforma, o Tratado de Lisboa, como se lo conoce popularmente, que se firmó a mediados de diciembre de 2007, para que entrara en vigencia se precisaba, como en el caso de las reformas anteriores, lograr su previa ratificación por parte de todos los países miembros del bloque.

Efectivamente, el Tratado de Lisboa establece que debe ser ratificado por los Estados miembros de la Unión, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, y que debía entrar en vigor el 1º de enero de 2009, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla con dicha formalidad.

De los veintisiete Estados integrantes del bloque, casi la totalidad de ellos condujeron sus ratificaciones a través de la vía parlamentaria. Sólo Irlanda tenía la obligación constitucional de ratificar todos los Tratados europeos que impliquen una cesión de soberanía a través del voto popular.

Una vez firmado el Tratado de Lisboa, el reto inmediato para los miembros de la Unión residía en conseguir una ratificación sin sobresaltos y en plazo, que permitiera su vigencia para enero de 2009, o a más tardar a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

Parecía que el camino estaba allanado para que no hubiera problema alguno, y que la Unión Europea dejaba atrás, como cuestión del pasado, la difícil crisis institucional que la había afectado en los últimos tiempos. Pero quedaba aún un arduo escollo: el referéndum irlandés. Por tanto, según lo planificado en Bruselas, correspondía al gobierno de Irlanda conducir la campaña de tal forma que no se produjere ningún contratiempo.

Efectivamente, los irlandeses celebraron su referéndum el 12 de junio de 2008 y le asestaron un golpe demoledor a la construcción europea al rechazar el Tratado de Lisboa<sup>11</sup>, paralizando esto el proceso de reformas institucionales y sumergiendo al bloque en una nueva y dura crisis.

El Tratado de Lisboa, fue rechazado mediante dicho referéndum con el 53,4% de votos por el “no”, contra el 46,6% de los sufragios a favor<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> El Tratado de Lisboa había sido una propuesta que los irlandeses se negaron a aceptar por distintas razones. Entre otras, a quedarse sin su comisario en la Comisión Europea; a tener que modificar su esquema tributario que, basado sobre la poca presión fiscal, había atraído fuertemente a la inversión externa; su preocupación por preservar rasgos distintivos de su identidad, de fuerte contenido católico, ya que, por ejemplo, si entrara en debate el aborto, se podrían ver en un aprieto; y también porque desconfiaban de un esquema de relaciones exteriores y defensa común que podría debilitar su tradicional actitud de neutralidad. Además, en los últimos años miles de trabajadores foráneos calificados y no calificados llegaron a Irlanda atraídos por su avance económico. Venían de Polonia, Lituania, Letonia o la República Checa, entre otros países, la mayoría para trabajar en restaurantes, comercios, hoteles o fábricas, aunque otros para desempeñarse como profesionales. Esta avalancha de extranjeros tuvo un notable impacto en la sociedad, y ello se reflejó en el resultado del referéndum. Irlanda pasó de ser un país de emigración a ser uno de inmigración. Hoy día, el 10% de la población es extranjera, en una nación de 4,2 millones de habitantes. También influyó en el resultado el aumento del costo de vida por la crisis de los créditos inmobiliarios de alto riesgo y por el aumento vertiginoso del precio del petróleo. Sin tener en cuenta los motivos señalados es imposible comprender la estridente reacción de Irlanda, uno de los países más "pro-europeos" de la Unión, cuyo formidable crecimiento económico se debió, en gran parte, a las ayudas otorgadas por el bloque tras su adhesión al mismo en el año 1973.

<sup>12</sup> El “no” ganó en 27 de las 43 circunscripciones de este pequeño país, cuya población representa el 1% de los 495 millones de habitantes que viven en los 27 países de la Unión Europea, siendo la participación

Cabe señalar que al momento de producirse el “no” irlandés al Tratado de Lisboa, el mismo ya había sido aprobado por la vía parlamentaria por dieciocho de los veintisiete miembros de la Unión.

Como se recordará, esta no era la primera vez que Irlanda ponía a la Unión Europea en una encrucijada. En el año 2001, los irlandeses habían rechazado por referéndum el Tratado de Niza, que también pretendía modernizar el funcionamiento institucional del bloque, cada vez más paralizado por los intrincados procesos de decisión planteados por la incorporación paulatina de nuevos socios. El Tratado de Niza fue finalmente aceptado por Irlanda un año después.

Después de obtener el Tratado de Lisboa la ratificación parlamentaria de los otros veintiséis Estados miembros de la Unión, sólo faltaba la correspondiente a Irlanda, por lo que se le ofreció a este país que organice, como lo había hecho en su momento con el Tratado de Niza, una segunda vuelta.

En consecuencia, el Primer Ministro irlandés, Brian Cowen, anunciaba oficialmente que un nuevo referéndum sobre el Tratado de Lisboa iba a tener lugar a principios de octubre de 2009, destacándose además que el gobierno irlandés editó un libro blanco en el que explicaba los cambios que traía el Tratado para el funcionamiento de la Unión Europea y detallaba las garantías jurídicamente vinculantes conseguidas por Irlanda, esperando que en esta nueva oportunidad el Tratado resultara más claro y fácil de comprender para los irlandeses, y en definitiva fuera aprobado.

Fue así como en este segundo referéndum, celebrado el 2 de octubre de 2009, el Tratado de Lisboa alcanzó el apoyo del 67,1 % de los votantes contra el rechazo del 32,9 % de los mismos, destacándose la alta participación del electorado, que ascendió al 59 % del padrón habilitado para votar. También

---

del 53 %. Irlanda, era el único Estado miembro de la Unión que estaba obligado por su Constitución a organizar un referéndum.

corresponde hacer mención que el “sí” ganó en 41 de las 43 circunscripciones en que se encuentra dividida Irlanda<sup>13</sup>.

Las razones por las cuales los irlandeses respaldaron en esta ocasión al Tratado de Lisboa, se encuentran por un lado en la grave situación económica del país<sup>14</sup>, duramente golpeado por la crisis financiera internacional, debiendo ser auxiliado por el Banco Central Europeo el que impidió la caída de su sistema bancario<sup>15</sup>; por otro lado, el gobierno irlandés obtuvo de parte del Consejo Europeo celebrado en junio de 2009 garantías legales en forma de Anexo al referido Tratado en el que se señalaba que los contenidos del mismo no afectaban en absoluto las políticas que siga Irlanda en materia de aborto, protección de la familia y educación, tampoco se introducía ningún cambio en las competencias de la Unión en materia fiscal, además no se afectaba la tradicional política de neutralidad irlandesa, correspondiéndole a su gobierno decidir si se sumaba o no a una política común de defensa. También ya se había acordado que Irlanda iba a conservar su comisionado en la Comisión Europea. La aludida combinación de circunstancias económicas adversas y de garantías jurídicas otorgadas al país, contribuyó en modo determinante a movilizar a la mayoría de la población a votar por la afirmativa en este segundo referéndum.

Luego de sorteado el problema irlandés, restaban dos Estados miembros de la Unión que debían finalizar el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa: Polonia y la República Checa.

---

<sup>13</sup> El “sí” era apoyado por los principales partidos políticos irlandeses, los sindicatos, la comunidad empresarial, la jerarquía católica y las asociaciones de agricultores, deseando estas últimas conservar las subvenciones otorgadas desde Bruselas.

<sup>14</sup> Su desempleo se triplicó en el año 2009 alcanzando al 15 % de la población activa y su PBI se contrajo en dicho año un 8 %.

<sup>15</sup> El voto a favor del Tratado de Lisboa se había convertido en dicho contexto en un voto por la recuperación económica. Existía el temor que en caso de no hacerlo, Irlanda terminara como Islandia, un país europeo duramente afectado por la crisis económico financiera internacional que se encontraba en quiebra y a la deriva, sin el respaldo de la moneda única (el euro) y de los mecanismos de estabilidad impulsados desde Bruselas. Además, no se quería debilitar el vínculo económico con la Unión Europea, el cual había sido esencial para lograr la radicación en Irlanda de poderosas empresas estadounidenses (como ser Intel o Microsoft) desde donde ingresaban al importante mercado interior comunitario.

El presidente polaco, Lech Kaczynski, un conservador euroescéptico, ya había hecho saber que ratificaría el Tratado de Lisboa una vez que fuera aprobado por los irlandeses, lo que llevó a cabo en Varsovia el 10 de octubre de 2009. En el mes de abril de 2008 el Parlamento polaco (Seim) había ya aprobado el Tratado de Lisboa, aunque por insistencia Kaczynski, el texto fue acompañado de un decreto en el que se hacía expresa referencia a la supremacía de la legislación polaca frente a las normas comunitarias y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión<sup>16</sup>. Con esta rúbrica el presidente polaco ponía fin a más de un año de oposición al documento, y dejaba a la República Checa como el único país de la U.E. que no había completado el proceso de ratificación.

El presidente de la República Checa, Vaclav Klaus, también conservador euroescéptico, llevaba meses retrasando su firma ratificando el Tratado de Lisboa, a pesar de que el Senado checo había completado su aprobación parlamentaria en el mes de mayo de 2009.

A fines de septiembre de 2009, un grupo de diecisiete senadores checos, la mayoría del Partido Democrático Cívico (de centroderecha, fundado por el presidente Klaus), habían presentado un recurso ante el Tribunal Constitucional de su país contra el Tratado de Lisboa<sup>17</sup>.

Por otra parte, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas a fines de octubre de 2009, a pedido del presidente Klaus y como condición para suscribir el Tratado de Lisboa, había concedido a la República Checa una excepción en cuanto a la aplicación en dicho país de la Carta de los Derechos

---

<sup>16</sup> Cabe hacer mención que Polonia obtuvo una concesión por parte de la Unión a través de un Protocolo que limita la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en dicho país. Inquietaba a muchos dirigentes polacos que la aplicación de la aludida Carta permitiera a ciudadanos alemanes reclamar indemnizaciones por los bienes que debieron abandonar en antiguos territorios germanos cedidos a Polonia tras la Segunda Guerra Mundial.

<sup>17</sup> Era el segundo recurso que presentaban dichos senadores checos, ya que el Tribunal Constitucional se había pronunciado en noviembre de 2008 sobre uno interpuesto con anterioridad, dictaminando por unanimidad que el Tratado de Lisboa no era contrario ni a la letra ni al espíritu de la Constitución checa. La diferencia entre ambos recursos es que a través del primero trataron de impugnar algunos artículos del citado Tratado, mientras que el segundo cuestionaban la totalidad del documento.

Fundamentales de la U.E. (similar a la que ya habían obtenido el Reino Unido y Polonia)<sup>18</sup>.

Asimismo, el Tribunal Constitucional checo el 3 de noviembre de 2009 daba a conocer su veredicto sobre el segundo recurso interpuesto contra el Tratado de Lisboa, afirmando por unanimidad que el mismo no violaba ni la Constitución ni la soberanía de la República Checa, rechazando de ese modo la impugnación formulada y eliminando el último obstáculo legal para que se procediera a su ratificación, lo que finalmente hizo el presidente checo ese mismo día firmando dicho instrumento.

Después de superar los numerosos obstáculos, el Tratado de Lisboa quedaba listo para su entrada en vigor a partir del 1º de Diciembre de 2009. Previa a ello, y con el objeto de cubrir dos importantes cargos en la nueva estructura institucional de la Unión, los líderes de sus países miembros reunidos en una Cumbre Extraordinaria acordaban el 19 de noviembre de 2009 la designación del belga Herman Van Rompuy<sup>19</sup> como Presidente Permanente del Consejo Europeo y de la británica Catherine Ashton<sup>20</sup> como Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la U.E.

---

<sup>18</sup> Se acordó añadir el nombre de la República Checa al Protocolo que limita la aplicación de dicha Carta en el Reino Unido y Polonia. Klaus consideraba que de este modo estaba protegiendo a su país de reclamos que podrían efectuar solicitando la devolución de sus antiguas propiedades unos tres millones de ciudadanos alemanes residentes en la región de los Sudetes que habían sido expulsados después de la Segunda Guerra Mundial de Checoslovaquia, en virtud de los decretos firmados por el entonces Presidente Edvard Benes, bajo la acusación de haber colaborado con el nazismo.

<sup>19</sup> Ex Primer Ministro de Bélgica, del Partido Demócrata Cristiano.

<sup>20</sup> Ex Comisaria de Comercio de la Comisión Europea, ex Presidenta de la Cámara de los Lores del Reino Unido, del Partido Laborista.

## **II.- PRINCIPALES NOVEDADES JURÍDICO INSTITUCIONALES** **INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA**

### a) Valores, principios y objetivos de la Unión Europea

En el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) se definen los valores y principios en los que se fundamenta la misma, como así también los objetivos que persigue su actuación.

Los valores que sirven de basamento a toda la construcción europea son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías. Además, dichos valores constituyen el criterio de referencia a tomar en cuenta para definir futuras incorporaciones a la Unión y pueden servir de base para la aplicación de sanciones a aquellos Estados miembros que los vulneren de forma grave y persistente. También se señalan los principios que inspiran a la Unión Europea que son el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres<sup>21</sup>.

La finalidad principal de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Además, persigue objetivos de naturaleza política, económica y social, tanto a nivel interno de la misma como en el plano de sus relaciones exteriores<sup>22</sup>.

En cuanto al plano interno, la Unión debe ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que la libre circulación de las personas esté garantizada, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración, y prevención y lucha contra la delincuencia. Del mismo modo, la Unión debe establecer un mercado interior, trabajar por el desarrollo sostenible de Europa basado en un

---

<sup>21</sup> Los valores y principios de la Unión están mencionados en el Art.2 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>22</sup> Los objetivos que persigue la Unión se encuentran detallados en el Art. 3 del Tratado de la Unión Europea.



crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, estableciendo una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social, otorgando a la vez un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. También la Unión fomentará el progreso científico y técnico, combatirá la exclusión social y la discriminación, promoverá la justicia y la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones y resguardará los derechos del menor, debiendo fomentar a la vez la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros, y respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, velando a la vez por la protección y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. Además, deberá establecer una unión económica y monetaria.

Con respecto al plano internacional, en el que promueve sus valores e intereses, la Unión deberá contribuir a la paz, a la seguridad, al desarrollo sostenible del planeta, a la solidaridad y al respeto mutuo entre los pueblos, promoviendo el comercio libre y justo, la eliminación de la pobreza y la protección de los derechos humanos (particularmente de los niños), así como el estricto respeto y el desarrollo del Derecho Internacional, especialmente los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Tales objetivos representan la base de un programa político, correspondiendo a la Unión velar por su consecución, sirviéndose para ello de los medios adecuados, en el marco de las competencias que le otorgan los Tratados respectivos.

Cabe resaltar que también se hace alusión a los principios que rigen las relaciones entre la Unión y los Estados miembros. Consecuentemente se establece que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. Asimismo, la Unión se compromete a respetar la identidad nacional de los Estados que la integran, es decir, los elementos fundamentales de su estructura política interna, incluyendo las autonomías locales y regionales. Además, se respetarán las decisiones que cada Estado miembro pueda tomar para garantizar su integridad territorial,

mantener el orden público y salvaguardar su seguridad nacional, siendo esta última responsabilidad exclusiva de cada Estado que compone la Unión. De igual modo se consagra el principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros para el cumplimiento de sus objetivos comunes, a través del cual éstos deberán ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de llevar a cabo toda medida que pueda poner en peligro el logro de los objetivos de la Unión<sup>23</sup>.

También se hace alusión al principio de atribución de competencias (la Unión dispone únicamente de aquellas competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados), así como a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los que rigen el ejercicio de las competencias de la Unión<sup>24</sup>.

Finalmente, se debe apuntar que no se ha recogido de manera visible el principio de la primacía del Derecho de la Unión sobre los Derechos Nacionales, si bien el mismo es objeto de una Declaración<sup>25</sup>, en la que se recuerda la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto.

#### b) La personalidad jurídica única de la Unión Europea

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa existe una sola entidad: la Unión Europea<sup>26</sup>.

Ello representa un avance muy importante en términos de transparencia y comprensión por parte de los ciudadanos de la realidad europea, ya que se fusionan dos entidades que se solapaban (la Unión Europea y la Comunidad Europea) en una sola, la Unión Europea, dotada de personalidad jurídica<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Dichos principios se hallan mencionados en el Art. 4 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>24</sup> Conforme lo establecido por el Art. 5 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>25</sup> La misma se titula “Declaración relativa a la Primacía”.

<sup>26</sup> “La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea” (Art. 1 “in fine” del Tratado de la Unión Europea).

<sup>27</sup> “La Unión tiene personalidad jurídica” (Art. 47 del Tratado de la Unión Europea).

Además, de este modo, se pretende aumentar la eficacia y visibilidad de la acción de la Unión en el ámbito internacional, poniéndose fin a una situación confusa en la que la Unión Europea era reconocida por todos como la entidad común, pero al mismo tiempo lo era la Comunidad Europea, que sólo cubría una parte de las funciones de la Unión y estaba dotada de una personalidad jurídica explícita.

Por tal motivo, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se convierte en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Es decir, ambos Tratados versan sobre la misma entidad política: la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea (TUE) se centra en los principios, los valores y los aspectos organizativos fundamentales de la Unión. El segundo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), aborda en detalle la organización y el funcionamiento de la Unión, definiendo con precisión el alcance y los límites de sus competencias sectoriales en cada uno de sus ámbitos de acción. Una excepción a lo mencionado, reside en que el Tratado de la Unión Europea contiene un Título dedicado enteramente a la acción exterior de la Unión, en el que aborda detalladamente todo lo concerniente a la Política Exterior y de Seguridad Común.<sup>28</sup> Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico.<sup>29</sup>

### c) La posibilidad de retiro de los miembros de la Unión

Por primera vez se reconoce el derecho de cada Estado miembro que así lo deseara de retirarse de la Unión Europea<sup>30</sup>. Cabe recordar que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y luego de la Unión Europea, fueron concluidos expresamente por un periodo de tiempo ilimitado<sup>31</sup>,

---

<sup>28</sup> Título V del Tratado de la Unión Europea: “Disposiciones Generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y Disposiciones Específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común”.

<sup>29</sup> Conforme lo estipulado por el Art. 1 del Tratado de la Unión Europea y el Art. 1 Apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>30</sup> “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión” (Art. 50 Apartado 1 del Tratado de la Unión Europea)

<sup>31</sup> A excepción del primero por el que se establecía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

sin que estuviera previsto un procedimiento de denuncia colectivo o por parte de un Estado miembro individualmente<sup>32</sup>.

La inserción explícita de la posibilidad de retiro en el propio texto del Tratado de la Unión Europea, constituye una señal clara y contundente de que no se obliga a ningún Estado miembro a seguir participando en dicha aventura común si ya no lo desea. A la vez está demostrando, junto con las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas y estructuradas, que la adhesión a la Unión y el desarrollo de sus políticas debe ser un acto elegido libremente y basado en un verdadero compromiso por parte de los Estados que la integran.

Se establece que el Estado miembro que decida retirarse debe notificar su intención al Consejo Europeo, el que orientará a la Unión sobre el modo de negociar y celebrar con dicho Estado un acuerdo que fijará la forma de su retiro y sus relaciones futuras con la Unión Europea. El referido acuerdo será celebrado por el Consejo, el que adoptará su decisión por mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>33</sup>.

Una vez decidido el retiro, los Tratados de la Unión Europea dejarán de aplicarse al Estado en cuestión a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada, o en su defecto a los dos años de la notificación de su intención de retirarse que dicho Estado le efectuara al Consejo Europeo.

El Estado miembro que se haya retirado de la Unión podrá solicitar en el futuro de nuevo su adhesión a la misma<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Si bien es cierto que a falta de una disposición particular en dicho sentido, el Derecho Internacional de los Tratados ya autorizaba tal posibilidad.

<sup>33</sup> El representante del Estado que peticionó retirarse no podrá participar ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que lo afecten.

<sup>34</sup> La solicitud de dicho Estado tramitará de acuerdo al procedimiento establecido por el Art. 49 del Tratado de la Unión Europea.

#### d) La eliminación de la estructura en pilares

La existencia de una sola entidad, la Unión Europea, va acompañada de la supresión de la estructura de tres pilares que existía: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Comunidad Europea (CE), que se unen en el corpus único de la Unión, con un sólo marco institucional y la generalización del método comunitario, ello con la salvedad del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (incluida la defensa) en el que se han previsto procedimientos especiales de decisión, tal como lo exige la naturaleza específica de esta materia.

En términos de políticas internas, en el espacio de libertad, seguridad y justicia es donde más innova el Tratado de Lisboa, particularmente gracias a la integración de la cooperación judicial penal y policial en la lógica comunitaria, ello a través de la generalización del procedimiento legislativo ordinario y del voto por mayoría cualificada en el Consejo. Sin duda, las actuaciones en este ámbito tendrán de ahora en más objetivos más ambiciosos, estando sujetas a la vez a control judicial y a procedimientos más eficaces, en los que ya no se utilizarán instrumentos y procedimientos intergubernamentales separados, por lo que cabe esperar un progreso tangible en esta área.

Este abandono de la estructura por pilares, es lo que permite la unidad de acción en los distintos ámbitos de actividad de la Unión, con mecanismos e instrumentos simplificados, con la excepción apuntada de la política exterior y de seguridad común.

#### e) El nuevo reparto de las competencias

La cuestión de definir quién hace qué en Europa era fundamental para que los ciudadanos puedan discernir correctamente las responsabilidades políticas en el plano europeo, ofrecer una garantía suplementaria a todos aquellos que temen abusos en las intervenciones de la Unión, y aumentar la eficacia del accionar del bloque regional.

Efectivamente, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se enuncian los distintos tipos de competencias de la misma<sup>35</sup>, las que se distribuyen, en función de las diferencias en los estatutos jurídicos y según el grado de intervención de la Unión, en tres categorías distintas a saber: las competencias exclusivas de la Unión<sup>36</sup>, las competencias compartidas con los Estados miembros<sup>37</sup>, y las acciones de apoyo o complementarias de las actuaciones de los Estados miembros<sup>38</sup>. La política exterior y de seguridad común, y la coordinación de las políticas económicas y de empleo, dada su naturaleza especial escapan a esta clasificación tripartita.

El ejercicio de competencias exclusivas por parte de la Unión Europea implica que sólo ella podrá adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados para ello por la Unión o para aplicar actos emanados de la misma. Dichas competencias tendrán lugar en los siguientes ámbitos: unión aduanera; establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; política comercial común.

La existencia de competencias compartidas conlleva que tanto la Unión Europea como los Estados miembros que la integran puedan adoptar actos jurídicamente vinculantes, con la salvedad que éstos últimos podrán actuar en la medida en que la Unión no lo haga. Dichas competencias se desarrollarán en los siguientes ámbitos: mercado interior; política social; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes de seguridad en materia de

---

<sup>35</sup> Título I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “Categorías y ámbitos de competencias de la Unión”

<sup>36</sup> Se refiere a ellas el Art. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>37</sup> Son tratadas en el Art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y también se refiere a ellas el Protocolo N° 25 sobre el ejercicio de competencias compartidas.

<sup>38</sup> Son abordadas por el Art. 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

salud pública; investigación y desarrollo tecnológico; política del espacio; cooperación para el desarrollo.

Las competencias complementarias representan limitaciones en el actuar de la Unión Europea, ya que ella únicamente podrá intervenir para apoyar y coordinar la acción de los Estados miembros que la componen (especialmente mediante intervenciones financieras), señalándose al respecto también que la Unión podrá legislar pero no podrá armonizar las disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales. Dichas competencias se desenvolverán en los siguientes ámbitos: protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación; juventud; deporte; formación profesional; protección civil; cooperación administrativa.

Dicha definición de las competencias de la Unión responde al principio fundamental de atribución, por el cual la Unión Europea no dispone de otras competencias que aquellas que le otorgan los Estados miembros a través de los Tratados para alcanzar los objetivos que en ellos se establecen. Este principio impide el surgimiento de cualquier tipo de superestado centralizado, dado que implica que las competencias pertenecen a los Estados, salvo que éstos las transfieran a la Unión<sup>39</sup>.

Además, el Tratado de Lisboa refuerza la obligación de la Unión de respetar en el ejercicio de sus competencias los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, cuya garantía incumbe a los gobiernos nacionales, en el seno del Consejo, y también al Parlamento Europeo. Cabe puntualizar que en el Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se establecen nuevos mecanismos para garantizar el respeto de dichos principios, especialmente reforzando de forma notable la misión de los Parlamentos nacionales.

Asimismo, cabe apuntar que se refuerza la necesaria flexibilidad del sistema mediante la cláusula establecida en el artículo 352 del Tratado de

---

<sup>39</sup> “...toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros” (Art. 4 Apartado 1 del Tratado de la Unión Europea)

Funcionamiento de la Unión Europea, que permite que en caso de necesidad el Consejo adopte medidas en aquellos ámbitos en los que la Unión Europea no dispone de competencias expresas, pero limitando dicha posibilidad a que la decisión sea adoptada por unanimidad, exclusivamente en el marco de las políticas contempladas en los Tratados y para la consecución de los objetivos de los mismos, con la previa aprobación del Parlamento Europeo, debiendo también la Comisión Europea comunicar una propuesta en tal sentido antes de su adopción a los Parlamentos nacionales. La facultad prevista en el mencionado artículo no podrá ser utilizada para perseguir objetivos en materia de política exterior y de seguridad común.

f) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>40</sup>, no se integra en los Tratados, sino que es objeto de una norma de recepción que le confiere fuerza vinculante al reconocerle el mismo valor jurídico que los mismos.

En efecto, el primer párrafo del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, señala que el bloque regional reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión del año 2000. Mediante esta recepción formal, la Carta adquiere fuerza jurídica vinculante y el mismo valor que los Tratados, debiendo ser tenida en cuenta por las instituciones europeas que actúan en el marco de sus competencias respectivas y también por los Estados miembros al ejercer sus competencias de ejecución del Derecho comunitario, tratándose, por tanto, de una garantía complementaria para los ciudadanos con respecto a la Unión<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> La Constitución Europea incluía la Carta de los Derechos Fundamentales en su Parte II. Dicha inclusión significaba el pleno reconocimiento de que las personas están en el centro de la construcción europea. En la Conferencia Intergubernamental del año 2007, por la oposición de algunos Estados miembros, hubo que renunciar a ello. No obstante, la gran mayoría de los países que componen la Unión manifestaron su rechazo a esta concesión si la misma no iba acompañada del reconocimiento en los Tratados de la fuerza jurídica vinculante de dicha Carta.

<sup>41</sup> Vale la pena señalar que los derechos que se enuncian en la Carta corresponden en general al umbral común de los derechos fundamentales, que la Unión Europea ya reconocía, y que tienen su origen en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros o en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.



De esta manera, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión es jurídicamente vinculante, estableciendo una lista completa de derechos civiles, políticos, económicos y sociales actualizados, brindando a los ciudadanos europeos seguridad jurídica, y garantizando que todas las disposiciones contenidas en la legislación de la Unión Europea y todas las acciones emprendidas por sus instituciones o basadas en su legislación habrán de respetar dicha normativa.

Dicha incorporación no significa en modo alguno que se ponga en tela de juicio la protección de los derechos fundamentales garantizados a los ciudadanos por el Derecho Nacional con relación a su Estado, ni tampoco constituye una atribución encubierta de nuevas competencias a la Unión. Además se aclara que las disposiciones de la Carta no amplían el ámbito de aplicación del Derecho comunitario más allá de las competencias de la Unión, ni crean ninguna nueva, y a la vez no modifican en modo alguno las misiones que le confieren los Tratados<sup>42</sup>.

No obstante lo expresado precedentemente, y a fin de satisfacer la solicitud de los Estados miembros que expresaban mayores desconfianzas, se añadió el Protocolo N° 30 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y el Reino Unido<sup>43</sup>, en el que se precisa que la Carta no amplía la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de ningún otro órgano jurisdiccional de esos dos países para apreciar que las normas legales, reglamentarias, las disposiciones, prácticas o acciones administrativas de Polonia o del Reino Unido sean incompatibles con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma. En particular en lo que se refiere a los derechos sociales, el Protocolo especifica que la Carta no crea derechos que puedan defenderse ante los órganos jurisdiccionales de dichos países, salvo en la medida en hayan sido contemplados en su respectiva legislación nacional.

---

<sup>42</sup> Se ha adoptado al respecto una Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<sup>43</sup> Se acordó con posterioridad que dicho Protocolo también sea de aplicación a la República Checa.

Además, en el párrafo segundo del citado artículo 6 del Tratado de la Unión Europea se da un paso más en el camino de la protección de los derechos fundamentales en la Unión al prescribir que dicho bloque regional deberá adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>44</sup> (del que son parte todos los Estados miembros)<sup>45</sup>. Esta adhesión se efectuara mediante acuerdo con el Consejo de Europa y la decisión relativa a la celebración del mismo deberá ser adoptada por el Consejo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

El tercer párrafo del mencionado artículo 6 del Tratado de la Unión Europea establece que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y también los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.

#### g) La iniciativa ciudadana europea

En el Tratado de Lisboa se afirman los principios democráticos que sostiene la Unión Europea, destacándose que la misma descansa sobre dos de ellos: por un lado, la democracia representativa, que se encuentra garantizada a través de sus instituciones, y por el otro, la democracia participativa, la que se implementa dando oportunidad a los ciudadanos y a las asociaciones representativas de la sociedad civil de expresar sus opiniones en relación a la Unión<sup>46</sup>.

Con respecto a los derechos de participación directa de los ciudadanos en el proceso político europeo, se contempla en el Apartado 4 del Artículo 11

---

<sup>44</sup> Este tema es abordado también en el Protocolo N° 8 sobre el Apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

<sup>45</sup> De esta forma la Unión Europea estará sujeta al mismo examen externo sobre el cumplimiento del respeto de los derechos fundamentales de sus ciudadanos al igual que sus Estados miembros.

<sup>46</sup> “Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión” (Art. 11 Párr. 1° del Tratado de la Unión Europea).

del Tratado de la Unión Europea la “iniciativa legislativa popular” o “iniciativa ciudadana”. La introducción de la misma posibilita que al menos un millón de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de sus Estados miembros, puedan presentar propuestas legislativas a la Comisión Europea sobre asuntos en los que, según su opinión, se requiere de un acto jurídico de la Unión con el fin de aplicar los Tratados.

La presentación de una iniciativa ciudadana se realizará de acuerdo a los procedimientos y condiciones que se establecerán de conformidad con lo estipulado en el párrafo primero del Artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>47</sup>.

#### h) El rol de los Parlamentos nacionales

A través del Tratado de Lisboa los Parlamentos nacionales de los Estados miembros adquieren el derecho de recibir información oportuna sobre todas las propuestas legislativas de la Unión Europea, las que deben motivarse desde el punto de vista de la subsidiariedad y la proporcionalidad<sup>48</sup>.

El otorgamiento de dicha facultad sitúa a los referidos cuerpos legislativos en una posición más adecuada para ejercer sus derechos en el plano nacional, y además se refuerza en especial su capacidad de influir en la actuación de sus gobiernos respectivos en el seno del Consejo.

De este modo, los Parlamentos nacionales pueden enviar directamente a las instituciones de la Unión<sup>49</sup>, dentro de las ocho semanas contadas a partir de la fecha en que les fuera transmitido un proyecto de acto legislativo, sus dictámenes motivados en los que expondrán las razones por las que

---

<sup>47</sup> Donde se establece que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán las disposiciones relativas a la iniciativa ciudadana mediante el dictado de Reglamentos, dados a través del procedimiento legislativo ordinario.

<sup>48</sup> Las facultades de los Parlamentos nacionales de los países que integran la Unión se encuentran contempladas en el Art. 12 del Tratado de la Unión Europea, refiriéndose a ellos también el Protocolo N° 1 sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, y el Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>49</sup> Al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea.

consideran que una determinada propuesta no se encuentra de conformidad con el principio de subsidiariedad<sup>50</sup>.

Este mecanismo denominado de “alerta rápida o precoz” obliga a la Comisión<sup>51</sup> a reexaminar su propuesta en el caso de que un tercio de los Parlamentos nacionales estimen que la misma no respeta el principio de subsidiariedad<sup>52</sup>. Si en el marco del procedimiento legislativo ordinario el número de dictámenes motivados representa al menos la mayoría simple de los Parlamentos nacionales, y la Comisión decide mantener su propuesta tras haberla reexaminado, esta deberá justificarlo también con un dictamen motivado. Luego todos los dictámenes serán remitidos a las dos ramas de la autoridad legislativa, es decir al Parlamento Europeo y al Consejo, los que deberán apreciar la cuestión de la subsidiariedad. Entonces, si el Parlamento por mayoría de los miembros que lo componen, o el Consejo por mayoría del 55 % de los Estados miembros, deciden apoyar la objeción efectuada por los Parlamentos nacionales, se desestimarán la propuesta legislativa.

Además se prevé la posibilidad que los Estados miembros puedan interponer, en nombre de su Parlamento nacional o de una de sus Cámaras (si lo permite su ordenamiento jurídico nacional) un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad. El Comité de las Regiones adquiere también el derecho a interponer tales recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción los Tratados establezcan la consulta con dicho organismo.

Las aludidas previsiones constituyen garantías suplementarias contra un eventual ejercicio abusivo de las competencias por parte de la Unión y contribuyen en gran medida a fortalecer el control democrático de la legislación comunitaria, potenciándose así de manera considerable el rol de los Parlamentos nacionales, los que se convierten en guardianes del principio de subsidiariedad.

---

<sup>50</sup> Los Parlamentos nacionales deben verificar que la Unión no rebasa sus competencias tratando asuntos que pueden abordarse mejor a nivel nacional o local.

<sup>51</sup> O en su caso a otra institución de la Unión que haya originado el proyecto de acto legislativo.

<sup>52</sup> Este umbral se reduce a la cuarta parte en el ámbito de temas de Justicia y Asuntos Interiores.

## i) El Parlamento Europeo

El Tratado de Lisboa también refuerza considerablemente el papel del Parlamento Europeo, que es la única institución europea elegida directamente por los ciudadanos.

Una gran innovación en materia de democracia está dada por la generalización de la codecisión entre el Parlamento y el Consejo para la adopción de la legislación europea. Dicho procedimiento, que pasa a llamarse legislativo ordinario, además se simplifica, poniendo en pie de igualdad al Parlamento y al Consejo<sup>53</sup>.

Asimismo cabe puntualizar con respecto al Parlamento Europeo las siguientes innovaciones: se refuerza su participación en los procedimientos legislativos especiales; su aprobación se convierte en regla general en el ámbito de los acuerdos internacionales de la Unión; adquiere el derecho concurrente de iniciativa en la materia de revisión de los Tratados; sus competencias en materia presupuestaria, que comparte de manera paritaria con el Consejo<sup>54</sup>, se amplían ahora a la totalidad de los gastos de la Unión; sus funciones de control político aumentan, en particular a través de la elección del Presidente de la Comisión<sup>55</sup>; e incluso en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, en el que no tiene poder de decisión, adquiere un derecho general a ser informado y consultado.

Además, varias decisiones de gran importancia en la vida de la Unión Europea, que antes eran de competencia exclusiva del Consejo, se someten en adelante a la aprobación del Parlamento: la decisión de lanzar una cooperación

---

<sup>53</sup> De este modo toda la legislación europea estará sujeta, con pocas excepciones, a la doble aprobación, y en igualdad de condiciones, por parte del Consejo (compuesto por ministros nacionales responsables ante su propio Parlamento) y por el Parlamento Europeo (compuesto por diputados elegidos por los ciudadanos de la Unión por sufragio directo).

<sup>54</sup> El Parlamento Europeo también se convierte en autoridad presupuestaria en igualdad de condiciones con el Consejo al desaparecer en el presupuesto la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios.

<sup>55</sup> El Parlamento Europeo elegirá al Presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo, estableciéndose de esta manera un claro vínculo con los resultados de las elecciones europeas.

reforzada; la utilización de la cláusula de flexibilidad que permite a la Unión adoptar medidas no previstas en los Tratados para alcanzar los fines que éstos prescriben; la decisión relativa a la utilización de las “pasarelas” generales de paso de la unanimidad a la mayoría cualificada o de los procedimientos legislativos especiales al procedimiento legislativo ordinario.

El número de diputados del Parlamento Europeo se limita a setecientos cincuenta y uno<sup>56</sup>. No se encuentra prevista la distribución de escaños por Estado miembro, sino que se encarga al Consejo Europeo, por iniciativa del Parlamento y con su aprobación, que realice este reparto sobre la base del principio de representación decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis y un máximo de noventa y seis eurodiputados por Estado miembro<sup>57</sup>.

#### j) El Consejo de la Unión Europea

Con el Tratado de Lisboa se modifica el sistema de votación en el Consejo de la Unión Europea, ya que desde el mes de noviembre del año 2014<sup>58</sup> sus decisiones se aprobarán por mayoría cualificada si se alcanzan los votos favorables que representen como mínimo el 55 % de los Estados miembros (debiendo incluir al menos a quince de ellos) y el 65 % de la población<sup>59</sup>, estableciéndose además que las minorías de bloqueo deberán estar formadas como mínimo por cuatro Estados integrantes de dicho bloque regional<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Son setecientos cincuenta más el Presidente, según lo establecido en Párrafo 2º del Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>57</sup> Es una solución que permite afrontar con más flexibilidad la futura evolución de la Unión

<sup>58</sup> Hasta esa fecha se aplicará el sistema del Tratado de Niza.

<sup>59</sup> La aprobación del principio de la doble mayoría, de los Estados miembros y de la población, se adoptó con el fin de poner en relieve la doble legitimidad que subyace en la construcción europea, en tanto que es una unión de Estados y también una unión de ciudadanos, persiguiéndose también que el nuevo procedimiento de toma de decisiones resulte más fácil que el que fuera establecido anteriormente por el Tratado de Niza.

<sup>60</sup> La exigencia de que una minoría de bloqueo incluya al menos a cuatro Estados miembros tiene como consecuencia, en muchos casos, rebajar sensiblemente el requisito del mínimo del 65 % de la población. Por ejemplo, una decisión a la que se opusieran, Alemania, Francia y el Reino Unido, de todos modos se adoptaría, puesto que estos tres Estados, por sí solos, no pueden constituir una minoría de bloqueo, a pesar de que ellos juntos representan más del 41 % de la población de la Unión.

No obstante, hasta el 31 de marzo de 2017, cuando deba adoptarse una decisión por mayoría cualificada, si un Estado miembro lo solicita se aplicará el sistema anteriormente en vigor<sup>61</sup>.

También hasta el 31 de marzo de 2017 serán de aplicación los principios del “Compromiso de Ioannina”, por el cual si los miembros del Consejo que representen como mínimo el 75 % del número de Estados miembros o del nivel de población necesarios para bloquear una decisión, señalan su oposición a la aprobación de un acto por parte del Consejo por mayoría cualificada, éste deberá seguir debatiendo el tema para alcanzar, en un plazo razonable, un acuerdo más amplio. A partir de la fecha señalada los mínimos necesarios para poner en marcha este mecanismo descienden al 55 % de los Estados miembros o de la población necesaria para bloquear una decisión<sup>62</sup>.

Por otra parte, se establece como regla general que el Consejo de la Unión adopte sus decisiones por mayoría cualificada<sup>63</sup>, produciéndose a la vez un notable incremento del número de sectores en los que los Gobiernos decidirán de este modo en lugar de por unanimidad, con lo que la Unión de actualmente veintisiete Estados miembros podrá funcionar en más ámbitos sin verse bloqueada por vetos<sup>64</sup>.

Otra mejora importante introducida por el Tratado de Lisboa en términos de transparencia es la obligación de que las reuniones de las distintas formaciones del Consejo se dividan en dos partes, según se trate de ejercer la función legislativa u otras funciones, estableciéndose que cuando delibere o vote sobre propuestas de actos legislativos, deberá reunirse en público, lo que

---

<sup>61</sup> Ello atento lo establecido en el Apartado 2 del Artículo 3 del Protocolo N° 36 sobre las disposiciones transitorias.

<sup>62</sup> Polonia consiguió el mantenimiento y reforzamiento de la cláusula de Ioannina, que permite que un grupo representativo de Estados miembros, que no puede formar una minoría de bloqueo, solicite que se debata más ampliamente una decisión.

<sup>63</sup> “El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa” (Art. 16 Apartado 3 del Tratado de la Unión Europea).

<sup>64</sup> El Tratado de Lisboa supone un avance sensible en este campo ya que se contabilizan aproximadamente cuarenta y cuatro nuevos casos de votación por mayoría cualificada, no obstante se seguirá exigiendo la unanimidad en numerosos asuntos, tales como: impuestos, política exterior, defensa, seguridad social.

permitirá que los ciudadanos vean como actúa su gobierno en el seno del mismo.

El Consejo también se reforma para dar continuidad y estabilidad a su Presidencia a través de la colaboración institucionalizada entre las presidencias consecutivas semestrales y la aprobación de un programa común. Es el sistema conocido como Presidencias por equipos de tres<sup>65</sup>, que serán ejercidas por los representantes de los Gobiernos de forma rotatoria y en condiciones de igualdad. Los equipos coordinarán sus programas cada dieciocho meses, garantizándose de esta forma una mayor visibilidad, coherencia y continuidad de sus trabajos<sup>66</sup>.

#### k) La Comisión Europea

En el Tratado de Lisboa se había previsto que a partir del 1º de noviembre del año 2014 la Comisión Europea iba a estar compuesta por un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros que integran la Unión<sup>67</sup>, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número<sup>68</sup>. Esto fue dejado de lado por decisión del Consejo Europeo de Diciembre de 2008, estableciendo que la Comisión Europea seguirá incluyendo a un nacional de cada Estado miembro del bloque regional.

En cuanto al nombramiento del Presidente de la Comisión, el mismo es electo por el Parlamento Europeo, a propuesta del Consejo Europeo<sup>69</sup>, que se debe pronunciar por mayoría cualificada. Posteriormente, toda la Comisión, es decir su Presidente, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de

---

<sup>65</sup> Conforme lo establece el Art. 1 de la Declaración relativa al Apartado 9 del Artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo.

<sup>66</sup> Como excepción se mantiene la Presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores, desempeñada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. También, existe otra particularidad en relación a la Presidencia del Eurogrupo, que se nombra por dos años y medio.

<sup>67</sup> Ello incluyendo a su Presidente y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

<sup>68</sup> Conforme lo establece el Art. 17 Apartado 5 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>69</sup> El Consejo Europeo debe tener en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo y proceder a las consultas apropiadas antes de designar a su candidato.



Seguridad<sup>70</sup> y los Comisarios<sup>71</sup>, deben someterse colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo y luego la misma es nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada<sup>72</sup>.

También cabe puntualizar que el Presidente de la Comisión tiene el derecho de pedir la dimisión de un Comisario<sup>73</sup>.

### l) El Presidente del Consejo Europeo

En el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo es reconocido como institución autónoma<sup>74</sup> cuya función es dar impulso político a la Unión, definiendo sus orientaciones y prioridades, no pudiendo ejercer función legislativa alguna<sup>75</sup>.

Además, se crea el cargo de Presidente Permanente que sustituye a las presidencias semestrales rotatorias. Dicho funcionario es electo por mayoría cualificada por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una sola vez<sup>76</sup>, estando imposibilitado de ejercer al mismo tiempo otro cargo nacional.

En tanto, las funciones del Presidente son la de encargarse de la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común al más alto nivel; presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo, ocupándose a la vez de la preparación y continuidad de los mismos; facilitar la cohesión y el consenso en su seno; e informar al Parlamento Europeo.

---

<sup>70</sup> Nombrado según un procedimiento particular.

<sup>71</sup> Son elegidos por el Consejo de común acuerdo con el Presidente electo.

<sup>72</sup> Atento lo estipula el Art. 17 Apartado 7 del Tratado de la Unión Europea

<sup>73</sup> En función de lo previsto en el Art. 17 Apartado 6 “in fine” del Tratado de la Unión Europea.

<sup>74</sup> Atento lo dispuesto por el Art. 13 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>75</sup> Conforme lo establecido por el Art. 15 Apartado 1 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>76</sup> Atento lo estipula el Art. 15 Apartado 5 del Tratado de la Unión Europea.

El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, su Presidente, y el Presidente de la Comisión Europea<sup>77</sup>. Se reúne dos veces por semestre, pudiendo celebrar reuniones extraordinarias cuando las situaciones lo ameriten.

m) El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Una importante innovación institucional del Tratado de Lisboa es la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>78</sup>, que fusiona en un único puesto los ya existentes de Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común y de Comisario responsable de las Relaciones Exteriores. Esta destacada novedad corresponde al objetivo de asegurar la coherencia y visibilidad de la acción exterior de dicho bloque regional, que defienda mejor sus intereses en el campo internacional y que se exprese con una sola voz.

El Alto Representante, quien es nombrado por el Consejo Europeo por el término de cinco años, tiene una doble función institucional, por una parte es el encargado de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, y en tal calidad preside el Consejo de Asuntos Exteriores, presenta propuestas y asegura la ejecución de las decisiones del Consejo; por otra parte, es Vicepresidente de la Comisión Europea<sup>79</sup>, debiendo asumir en dicho carácter las responsabilidades de esta institución en el ámbito de las relaciones exteriores y coordinar todos los aspectos de la acción externa de la Unión.

El referido funcionario contará con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior compuesto por personal de la Comisión, de la Secretaría

---

<sup>77</sup> También participa en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

<sup>78</sup> Este nuevo cargo se encuentra contemplado en el Art. 18 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>79</sup> El Alto Representante es también Vicepresidente de la Comisión Europea, pero tiene un estatuto especial que se traduce a nivel de los procedimientos para su designación y posible dimisión: es nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con la conformidad del Presidente de la Comisión; y puede ser destituido por el Consejo Europeo por el mismo procedimiento, debiendo además presentar su dimisión si el Presidente de la Comisión se lo pide. También, por ser miembro de la Comisión, debe someterse al procedimiento de investidura ante el Parlamento Europeo y está sometido a la dimisión colectiva si dicha institución aprueba una moción de censura.

General del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales. Dicho Servicio se creará mediante decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y aprobación de la Comisión<sup>80</sup>.

n) Las cláusulas de solidaridad

El Tratado de Lisboa establece una cláusula de solidaridad entre los Estados miembros, según la cual si un Estado miembro del bloque regional es objeto de un ataque terrorista o sufre una catástrofe natural o de origen humano, la Unión y todos los demás Estados miembros le deberán prestar asistencia, ello a petición de las autoridades políticas del Estado afectado<sup>81</sup>. Las condiciones de aplicación de esta cláusula de solidaridad serán adoptadas por decisión del Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>82</sup>.

También se contempla la solidaridad entre los Estados miembros del bloque regional a través de la adopción de medidas excepcionales por una situación especial de la economía, pudiendo el Consejo a propuesta de la Comisión decidir una ayuda financiera de la Unión al Estado en problemas, debiendo informarse ello al Parlamento Europeo<sup>83</sup>.

Por su parte, se establece que la política energética de la Unión Europea se deberá formular con un espíritu de solidaridad entre todos los Estados miembros<sup>84</sup>.

o) La cláusula social

En el Tratado de Lisboa se incluye la llamada “cláusula social”<sup>85</sup> en la que se estipula que la Unión Europea en todas sus políticas y actuaciones deberá perseguir los objetivos de un nivel de empleo elevado, una protección

---

<sup>80</sup> Conforme lo establece el Art. 27 Apartado 3 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>81</sup> Conforme lo estipulado por el Art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>82</sup> Cuando dicha decisión tenga implicaciones en el ámbito de la defensa, el Consejo se expedirá por unanimidad y se informará al Parlamento Europeo.

<sup>83</sup> Según lo establecido por el Art. 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>84</sup> Atento lo contemplado por el Art. 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>85</sup> Conforme lo establecido en el Art. 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

Además se clasifica a la política social entre las competencias compartidas, y se indica expresamente que la Unión puede tomar en éste ámbito iniciativas de coordinación con los Estados miembros.

Por otra parte, cabe destacar que se mencionan entre los objetivos de la Unión el logro del pleno empleo y del progreso social.

p) Las cooperaciones reforzadas

Si bien se preservan las condiciones necesarias para garantizar la cohesión del conjunto de la Unión Europea y su unidad institucional, el Tratado de Lisboa amplía el campo de las cooperaciones reforzadas, ya que podrán aplicarse a todos los ámbitos no cubiertos por las competencias exclusivas de la Unión, y a la vez facilita su lanzamiento, atendiendo a que las mismas deben ser solicitadas como mínimo por nueve Estados miembros del bloque regional. El Consejo a propuesta de la Comisión las podrá autorizar por mayoría cualificada, excepto en el área de Política Exterior y de Seguridad Común, en la que sigue requiriéndose la unanimidad, exigiéndose además la previa aprobación de las mismas por parte del Parlamento Europeo, ello también con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>86</sup>.

De este modo se permite que la construcción europea pueda seguir avanzando aún cuando no todos los Estados miembros deseen participar en los nuevos ámbitos de integración.

---

<sup>86</sup> Las cooperaciones reforzadas están contempladas en el Título IV del Tratado de la Unión Europea y en el Título III de la Parte Sexta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### **III.- CONCLUSIONES FINALES: La Unión Europea del siglo XXI**

Los objetivos fundamentales que persigue el Tratado de Lisboa son aumentar la eficacia en el funcionamiento de la Unión Europea, incrementar su legitimidad democrática y transparencia, y lograr una mayor coherencia en la acción exterior del bloque regional. La adopción de tales metas se presentan como impostergables atendiendo a la realidad que impone el vertiginoso mundo globalizado de nuestros días, teniendo en cuenta no sólo las vinculaciones entre los Estados que componen dicho bloque o las posibles futuras ampliaciones a producirse en el mismo, sino también el rol protagónico a desempeñar por la Unión como uno de los principales actores de las relaciones internacionales del siglo XXI frente a la nueva bipolaridad que representan los Estados Unidos de América y la República Popular China, o la irrupción de nuevas potencias emergentes como lo son la India, la Federación Rusa y Brasil.

Por tanto, a través del Tratado de Lisboa se instrumentan importantes reformas con la finalidad de alcanzar una mayor eficacia en el funcionamiento de la Unión Europea. Así es como se simplifica la estructura jurídica de la Unión, extinguiéndose la Comunidad Europea; desaparece la división de los pilares; se comunitariza el espacio de libertad, seguridad y justicia; se crea la Presidencia Permanente del Consejo Europeo; se extiende la mayoría cualificada para las votaciones en el seno del Consejo; se acota el número de diputados que integran el Parlamento Europeo; se mejora y simplifica el mecanismo de las cooperaciones reforzadas; se refuerzan los elementos de solidaridad entre los Estados que componen el bloque regional.

Las novedades más significativas en cuanto a lograr mayor democracia y transparencia son las relativas a la vigencia jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se generaliza el procedimiento de codecisión como regla general para la adopción de legislación comunitaria; se afirma el principio de democracia participativa, estableciéndose la iniciativa ciudadana europea; se otorga un mayor protagonismo a los Parlamentos

Nacionales con respecto a la supervisión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; se delimitan y clasifican las competencias de la Unión y de los Estados miembros; se explicita el proyecto europeo precisándose en los Tratados de la Unión los valores y objetivos del bloque regional; se impone al Consejo la obligación de sesionar en público cuando se reúna para adoptar actos legislativos.

Para mejorar la actuación de la Unión en el ámbito internacional se crea el cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el que contará con la colaboración del Servicio Europeo de Acción Exterior.

También cabe mencionar se observan algunos aspectos negativos y retrocesos tales como las excepciones concedidas en cuanto a la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Reino Unido, Polonia y la República Checa, lo que crea una diferencia incomprensible entre los mismos ciudadanos europeos en cuanto a un tema de tamaña importancia tal como lo es la protección de los Derechos Humanos; la posibilidad que un Estado miembro se retire de la Unión, lo que debilita el firme compromiso de afrontar un destino común entre todos los integrantes del bloque regional; la facultad concedida al Presidente de la Comisión Europea para pedir la renuncia a un Comisario en particular, lo que debilita la responsabilidad colectiva de la institución cuya misión es velar por los intereses de la Unión en su conjunto; o que la primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos Nacionales no se haya explicitado en el articulado de los Tratados y sólo se haya hecho mención a ello en una Declaración Anexa a los mismos.

No obstante lo expresado en el párrafo que antecede, sin duda el balance general es altamente positivo, ya que con las importantes innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa la Unión Europea se encuentra definitivamente en mejores condiciones para afrontar los desafíos que le plantea el mundo de nuestros días, superando ciertas críticas que se han hecho sobre ella en el pasado, tal como la que le formulara el ex Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Henry Kissinger, quien en la década

de los años setenta decía “cuando tengo que hablar con Europa, díganme a qué número telefónico tengo que llamar”.

## Referencias bibliográficas:

- Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 9/V/2008, (2008/C 115/01)
- Parlamento Europeo, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, 29/II/2008, (A6-0013/2008)
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo "La reforma de Europa para el siglo XXI"*, 10/VII/2007, (COM (2007) 412 final)
- Consejo de la Unión Europea, *Mandato de la CIG de 2007*, 26/VI/2007, (11218/07)
- Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 21-22/VI/2007
- Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 11-12/XII/2008
- Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 18-19/VI/2009
- Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 29-30/X/2009
- Comisión Europea, *"Su guía sobre el Tratado de Lisboa"*, Año 2009
- Francisco Aldecoa Luzurraga y Mercedes Guinea Llorente, *"El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto"*, Documento de Trabajo N° 9/2008, en <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Juan Manuel de Faramiñán Gilbert, *"El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)"*, en <http://www.reei.org>
- José Ángel Sotillo Lorenzo, *"La Unión Europea con el Tratado de Lisboa: cambios en tiempos de crisis"*, en <http://www.fundacioncarolina.es>