

CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

4. EL TRATADO DE LISBOA

Tras el rechazo del Tratado por el que se instituiría una Constitución para Europa en los *referenda* celebrados en Francia y Holanda, se paralizó el proceso de ratificación del llamado tratado constitucional europeo. Para salir de la situación de parálisis generada por el abandono del proyecto constitucional, el Consejo europeo de 21 y 22 de junio de 2007 aprobó el mandato de convocar una Conferencia Intergubernamental que habría de elaborar un nuevo tratado de reforma para modificar el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Los trabajos de dicha Conferencia dieron como resultado el texto del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, tras haber sido ratificado por los 27 Estados miembros de la UE, condición necesaria para que se produjese dicha entrada en vigor.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Derecho originario de la UE queda esencialmente constituido por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 1 del TUE establece que la UE se fundamenta en el TUE y el TFUE, teniendo ambos el mismo valor jurídico. Por otra parte “la Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa desaparece la estructura de la UE en pilares, adquiriendo ésta una estructura única. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se regula en el TUE con unos mecanismos de decisión que permiten calificar este ámbito como de cooperación entre Estados, y no de total integración, pese a la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El anteriormente llamado tercer pilar, relativo a la Cooperación Policial y Judicial en materia penal, se encuentra regulado en el TFUE (artículos 67 a 89) bajo la rúbrica “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, teniendo la consideración de un ámbito de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros (artículo 4 TFUE).

Además el TUE contiene una panorámica general del sistema institucional de la UE, regulado más detalladamente en el TFUE. El TUE proclama además los valores en que se fundamenta la UE (artículo 2), contiene normas básicas en materia de derechos humanos (artículo 6), normas y principios sobre el sistema competencial de la UE (artículo 5) y normas relativas a los principios democráticos (artículos 9 a 12).

CAPÍTULO 2. LA UNIÓN EUROPEA

2.1 La naturaleza de la Unión Europea

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE se configura como una organización internacional con estructura única desapareciendo la Comunidad Europea, que conforme al artículo 1 del TUE es sustituida por la UE.

2.2 La personalidad jurídica de la Unión Europea

El artículo 47 del TUE proclama expresamente que “la Unión tiene personalidad jurídica”.

3.1 Los principios de la Unión

En el momento actual es más apropiado referirse a los valores que fundamentan la UE. En este sentido, el artículo 2 del TUE dispone:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

3.2 Los objetivos de la Unión

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los objetivos aparecen recogidos en el artículo 3 del TUE que, en síntesis, establece los siguientes objetivos:

1. Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia.
3. Establecer un mercado interior. Promover la economía social de mercado tendente al pleno empleo y promover el progreso científico y técnico, combatiendo la discriminación y fomentando la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres y la protección de los derechos del niño.
4. Establecer una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad entre los pueblos, el comercio libre y justo, la protección de los derechos humanos y el respeto y desarrollo del Derecho internacional, en especial el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

4.1 La Política Exterior y de Seguridad Común

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PESC se encuentra regulada en el Título V, Capítulo 2 del TUE (artículos 23 a 46). Dentro de dicho Capítulo, la Política Común de Seguridad y Defensa se regula en los artículos 42 a 46. El artículo 27 del TUE establece que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad contribuirá con sus propuestas a la elaboración de la PESC y ejecutará las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo. Además, en el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un nuevo Servicio europeo de acción exterior.

4.2 La Cooperación Policial y Judicial en materia penal

Las disposiciones relativas a esta materia han salido del TUE para integrarse en el TFUE, como un ámbito de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, bajo la rúbrica de “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” (Título V TFUE). La cooperación judicial en materia penal se regula específicamente en los artículos 82 a 86, mientras que la cooperación policial es tratada en los artículos 87 a 89.

4.3 La Cooperación Reforzada

Las cooperaciones reforzadas son reguladas en el artículo 20 TUE, y su finalidad ha de ser impulsar los objetivos de la UE, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Estarán permanentemente abiertas a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del TFUE. El artículo 20.2 del TUE fija en nueve Estados miembros el número mínimo de Estados participantes para que el Consejo pueda autorizar una cooperación reforzada. Las cooperaciones reforzadas pueden establecerse en cualquier ámbito de competencias no exclusivas de la Unión.

CAPÍTULO III. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS

1. La adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea

Artículo 49 del T.U.E.: "Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de 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.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

Con la reforma operada por el Tratado de Lisboa el artículo 49 incluye algunas variantes respecto a las exigencias para la adhesión de los Estados a la Unión Europea. La remisión al artículo 2 supone un afianzamiento del respeto a los valores democráticos, que los Estados se comprometen a promover en común. Además, el Tratado de Lisboa remite a "los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo". También se incluyen modificaciones en el procedimiento de adhesión al establecer que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deben ser informados de la petición de adhesión dirigida al Consejo. Y lo que es más importante, el Parlamento Europeo debe aprobar la adhesión del Estado solicitante para que el Consejo pueda acordarla.

2. El estatuto de los Estados miembros

El Tratado de Lisboa, en el apartado 2 del nuevo **artículo 4 del T.U.E.**, establece de forma más exhaustiva el compromiso por parte de la Unión de respetar la identidad nacional de los Estados miembros recordando, en particular, que "la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro" y mantiene el principio de cooperación leal en el apartado 3 del citado artículo con alguna modificación al establecer que "conforme al principio, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados".

Por otro lado, el Tratado de Lisboa introduce algunos cambios, aunque no trascendentales, en el **artículo 7 del T.U.E.** que contiene el procedimiento para sancionar a los Estados miembros en caso de incumplimiento de las obligaciones inherentes a su condición de tales. El apartado 5 de dicho precepto precisa que "las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea". Es de destacar que el **artículo 269 del T.F.U.E.** atribuye competencias al Tribunal de Justicia para controlar, a

petición exclusivamente del Estado objeto de la constatación de vulneración o riesgo claro de violación grave, la legalidad del acto del Consejo Europeo o del Consejo, y sólo a los efectos de procedimiento.

3. El procedimiento de retirada voluntaria

Artículo 50 del T.U.E.: "1. 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 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".

El Tratado de Lisboa ha rescatado así del Tratado Constitucional la cláusula de retirada voluntaria que, por primera vez, da a los Estados miembros la posibilidad de retirarse de la Unión.

CAPÍTULO 4.-EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.-El principio de atribución de competencias.

Artículo 5 TUE. El TL recoge el reparto de competencias del denominado Tratado Constitucional que se mantiene en su totalidad. Si bien el TL pretende clarificar el ámbito competencial llevándose a cabo una amplia enumeración de las competencias. Destaca respecto de la redacción de Niza la invocación explícita y reiterada al principio de atribución. Principio sustancial que sigue rigiendo la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados Miembros la referencia al del TL “principio de atribución expresa de atribución competencias” (art. 5,2º TUE).

Los Artículos:1; 4.1 ;y .5.2 del TUE así como los artículos 2;3;4;5 y 6 del TFUE reafirman el principio de atribución e introduce que “*toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados*”, es el principio de “presunción de competencia del Estado” que presupone que lo que no está regulado sigue siendo competencia de los Estados, por su parte las instituciones sólo podrán actuar dentro de los límites establecidos, art.13.2.

En consecuencia, el articulado competencial , 4, 5 y 6 del TFUE confiere poderes específicos y no abstractos. El articulado pone de manifiesto que no se atribuyen poderes generales, dado que nos hallamos ante una competencia funcional según el art. 352 TFUE. Conviene señalar además que el Artículo.48 del TUE prevee la posibilidad de “*aumentar o reducir*” en un futura revisión del Tratado las competencias de la Unión.

1.2.- El principio de subsidiariedad .

Una vez delimitadas las competencias El Tratado de Lisboa establece los principios que rigen su ejercicio : subsidiariedad, proporcionalidad y además recoge los principios democráticos de la Unión contemplados en el Tratado Constitucional .art.10.

El Artículo 5 del TUE del Tratado de Lisboa especifica como ha de ser verificada su aplicación y lo hace en un instrumento específico el Protocolo segundo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

El texto les otorga a los parlamentos nacionales, al igual que lo hiciera el Tratado constitucional, la facultad de participar directamente en la defensa de las competencias nacionales. Si bien se refuerza aún más su papel y pasan a ser “co-responsables” del correcto funcionamiento de la Unión “*buen funcionamiento de la Unión*” (art12,b TFUE). El papel activo y el procedimiento de intervención viene regulado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En el párrafo tercero del art.7 del Protocolo citado se incorpora la denominada “*tarjeta amarilla*” que prevé el supuesto de que los parlamentos nacionales por “mayoría simple” consideren que la propuesta de la Comisión, conculca el principio de subsidiariedad, en este caso no se exige, como lo hiciera el TC que la propuesta fuera nuevamente estudiada sino que el TL va más lejos ya que permite que sea desestimada si concurre una “mayoría del 55 por 100 de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos por el Parlamento Europeo “.

A tal fin los parlamentos nacionales disponen de un amplio derecho a ser informados:1º) de los actos de las instituciones;2º) de las propuestas legislativas;3º) de las actuaciones –en el marco del “espacio de Libertad, Seguridad y Justicia- de EUROPOL y EUROJUST para que procedan en los supuestos referidos.

Y por último y 4º, según el Artículo 12, en su apartados d y e del ,TFUE tienen también el derecho a ser informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados. Y adquieren además un nuevo protagonismo en la revisión de los tratados (pasarelas) porque tendrán derecho de participación en dicho procedimiento de revisión así como en la cooperación con el Parlamento europeo Artículo 12 ,f,TFUE.

Este reconocimiento del papel de los parlamentos nacionales se ve fortalecido aún más por el denominado *derecho de veto* en consecuencia, el TL asocia de un modo directo a los parlamentos nacionales al proceso decisorio legislativo. Y modifica la modalidad del ejercicio del mecanismo de “*alerta temprana*” introducido en el Tratado Constitucional ya que amplía el plazo de seis a ocho semanas para la emisión del informe, habida cuenta que en algunos Estados miembros han de participar también los parlamentos regionales. En todo caso, cualquier dictamen motivado de los parlamentos nacionales ha de ser tenido en consideración por las instituciones, Comisión, Consejo y Parlamento europeo. Además el *artículo 8 del Protocolo* les permite interponer un recurso de nulidad ante el TJUE, cuyo procedimiento se estipula en el *artículo 263 TFUE*.

1.3.- El principio de proporcionalidad del Protocolo segundo relativo al principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

El texto del T.L exige siempre que la actuación de la Unión sea proporcional a sus objetivos. Artículo 5,2º del Protocolo Segundo.

Ahora bien, cuando el acto legislativo o ejecutivo, tuviera una dimensión regional o local, habrá de ser adoptado por quienes se hallen más próximos de los ciudadanos.

La abstracción del término de la proporcionalidad ha llevado al Tribunal de Justicia a clarificarlo en su jurisprudencia y ha ponderado, en su evaluación, los siguientes criterios: la “aptitud de los medios” elegidos para la consecución de cada objetivo y ha exigido que la acción no exceda lo que es estrictamente “necesario”.

1.4. El Principio democrático y la Democracia representativa.

El Tratado de Lisboa defiende un modelo político europeo en el que el principio democrático es nuclear. Es especialmente significativa la referencia al principio de ***democracia participativa*** mediante la previsión de la iniciativa que podrán llevar a cabo un millón de ciudadanos según el Artículo 11,4º TUE

El texto se preocupa también por preservar el ideal de **transparencia y de democracia del sistema** Artículos 10 y 48 del TUE. A tal efecto son relevantes el deber del Consejo de garantizar el acceso a los Documentos. Y la responsabilidad política de los miembros del Consejo europeo que “*serán democráticamente responsables*” ya sea ante sus respectivos parlamentos o ante sus nacionales. Artículo 12 del TFUE.

Cabe resaltar el papel coadyuvante de estos en la defensa de los principios democráticos que han de regir en las relaciones entre la Unión y los Estados Miembros. Hasta ahora, le correspondía hacerlo al Parlamento europeo, misión lógica por su propia legitimidad democrática.

Según el Artículo 21 TUE el principio no se agota en el ejercicio de los derechos fundamentales sino que ha inspirar tanto a la estructura como al funcionamiento de la

Unión. Es el supuesto de su reflejo hacia el exterior ya que ha de inspirar este principio la acción exterior de la Unión.

Por último, la accesibilidad de los documentos del Consejo se ve favorecida por la expuesta clarificación de la delimitación institucional que favorece la democracia del sistema..

1.5.-El principio de solidaridad.

Se refuerza la solidaridad por la inclusión de la “*cláusula de solidaridad*”, que supone una profundización del principio que se contempla la adopción de medidas excepcionales en caso de catástrofe o ataque terrorista o bien por la situación económica. Además se refuerza por la asistencia mutua prevista entre los Estados en caso de ataque militar. Especialmente significativo es el reconocimiento en el ámbito energético así: el *artículo 194 TFUE* acude al espíritu de solidaridad.

4.-Las competencias materiales de la Unión Europea.

El TL pretende desarrollar el modelo político y a este fin era fundamental la inclusión en el texto de las competencias existentes. Ha sido especialmente valiosa la enumeración de las distintas categorías de competencias en el enunciado de los artículos 3 a 6 del TFUE y establece además el ámbito específico de cada una . Son tres categorías: las competencias exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación o complemento, ejercitadas según el método comunitario.

4.1 Las competencias exclusivas.

Se trata de una lista cerrada porque se refiere a aquellos ámbitos en los que se ha atribuido la competencia legislativa a la Unión lo que significa que los Estados sólo podrán legislar si la Unión les habilita o renuncia (art.2.1 del TFUE).

En el enunciado figura: *la unión aduanera, políticas de la competencia ,la relativa al mercado interior y monetaria ;conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; política comercial común, así como la competencia para celebrar acuerdos internacionales en estas materias que son competencia de la Unión o bien cuando afecten a normas comunes, artículo 3 del TFUE.*

Procede destacar **la comunitarización** del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (ELSJ) se encuentra regulado en los artículos *Artículo 3 TUE y Título V del TFUE* que lo regula en cuatro capítulos.dedicados al: *control de fronteras ,asilo e inmigración, cooperación en los ámbitos civil; judicial penal y policial.* Si bien la comunitarización no es plena porque se articula un régimen transitorio en el *Protocolo 36 y Título VII*, así se especifica la situación en que se hallan los actos ya adoptados ,que se mantiene en vigor y siguen, en consecuencia, produciendo efectos jurídicos en tanto no sean modificados, derogados o anulados .El art.9 del Protocolo, los enuncia traté de posiciones comunes ,decisiones marco, decisiones y convenios o bien de los acuerdos internacionales celebrados con Terceros del artículo 24 del TUE.

Además *el artículo 10 del Protocolo 36 sobre Disposiciones Adicionales* , mantiene la situación actual ya que en tanto no transcurran cinco años las competencias de la Comisión y del Tribunal de Justicia no se verán ampliadas,(que afectan al *70 del TFUE*) .Por su lado, *el Protocolo 23 y 36* reservan a los Estados alguna competencia en éste ámbito en lo que afecta a las relaciones exteriores del mismo. En todo caso, los

Estados podrán invocar las reservas clásicas de orden público y seguridad nacional , según el art.72 del TFUE .Por último el rechazo por el Reino Unido e Irlanda a la eliminación de los controles de fronteras ha generado un régimen especial establecido en el *Protocolo 20*.

4.2.-Las competencias compartidas.

Hubiera sido más acertado calificar esta categoría, en razón de su contenido, como competencias “concurrentes” La Constitución europea tuvo el acierto de diferenciar entre principales y secundarias, dado que su ejercicio no es realmente compartido. El artículo 4,1 del TFUE ,además de su enunciado las define y aunque lo hace en sentido negativo de modo que entran en esta categoría compartida las que no sean exclusivas, de apoyo o complemento que serán calificadas de coordinación. Y siempre se valorará su actuación en base a los principios de subsidiariedad subsidiariedad, si bien es cierto que dicho principio hace referencia a las competencias exclusivas.

Según el *.Artículo 2,4 TFUE*, las *Competencias compartidas* se refieren básicamente a los ámbitos enunciados : *el mercado interior ,la política social, la cohesión económica., social ,territorial ,la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes ,las redes transeuropeas ,la energía, el espacio de libertad ,seguridad y justicia, los asuntos de seguridad de la salud pública.*

Procede destacar el hecho que se incorpora un *Protocolo específico sobre el ejercicio de las competencias compartidas* muy significativo es el *segundo párrafo “in fine” del artículo 2 del TFUE* , los Estados reivindican su voluntad de recabar su competencia en aquellos ámbitos respecto de los que la Unión (que como ya sabemos sustituye y sucede a la Comunidad europea) no la ejerciera.

Finalmente el TL no incorporó la denominada *clausula de flexibilidad* que equivale a la doctrina de los *poderes implícitos*.

4.3 Competencias de apoyo, coordinación y complemento

El . Artículo 2,5 TFUE. enuncia la categoría de las *competencias de apoyo, coordinación y complemento* .Se trata de un elenco de competencias en las que la acción de la Unión sólo complementa y fomenta la de los Estados. Son las que se relacionan con *la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.*

Por último, se incorporan nuevas bases jurídicas que le permiten actuar a la Unión actuar mediante políticas y actuaciones en otros ámbitos sin que conlleve la atribución de *nuevos poderes* (ayuda humanitaria; investigación espacial; energía, cambio climático; juventud; deporte; protección civil y cooperación administrativa).

En suma, la línea argumental del TL se evidencia en el *.Artículo 6 in fine TUE y en la reiterada reivindicación en sucesivos artículos de la competencia nacional* .Se deduce la ausencia de voluntad de los Estados de ver ampliadas aún más las competencias de la Unión. Son ilustrativos al efecto el *art.6.1 in fine* apartado 2º del TUE respecto de la Carta de derechos Fundamentals; o el *art.4.2 in fine del TUE* respecto de la seguridad nacional que estipula que sigue correspondiendo al ámbito de la competencia exclusiva de los Estados. Por su parte, el *artículo 70 del TFUE* recoge los mecanismos de evaluación objetiva, ya que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia prejudicial y de apreciación de la validez sobre dichos actos.

4.4 Otras competencias.

No están incluidas en las tres categorías examinadas las enunciadas en el texto del Artículo 2º del TFUE, que aborda, en cambio, de forma separada: 1º) la competencia de la Unión para coordinar las *políticas económicas y de empleo* (Estrategia que deberá ser ultimada en junio por el Consejo europeo). Y 2º) La *PESC* la *PESD* en el Título - dedicado a la *PESC*- ,*artículos 21 a 26 del TUE*, y en el *Artículo 2,6º TFUE*. En estos se añade la definición de la *Política exterior y de seguridad común* y se comprende la *PESD*.

Por último, las condiciones del ejercicio de las competencias se ajustarán a lo previsto en cada Parte. El *artículo 352 del TFUE* permite al Consejo y a la Comisión recurrir a los denominados “medios de acción necesarios” que afectan tanto al *artículo 3 del TUE* como a la realización de otras disposiciones.

Quedan excluidas de la atribución de competencias soberanas en el Artículo 12,c del TUE las de coordinación con las políticas nacionales, que siguen el método intergubernamental.

Capítulo V

La ciudadanía y los derechos fundamentales en la Unión Europea

1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.4. Los derechos humanos en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa prevé la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, como ya la preveía el Tratado constitucional, pero las modalidades de adopción de esta decisión cambian en el nuevo Tratado: unanimidad del Consejo cuando el Tratado constitucional sólo exigía mayoría cualificada. Además, será necesario que la decisión se apruebe por los Estados miembros *“de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas”*.

La Carta Europea de Derechos que se incluyó en el Tratado Constitucional no figura en ninguno de los dos textos del Tratado de Lisboa, aunque el artículo 6 del TUE señale su carácter jurídico vinculante.

El nuevo **artículo 21 del TUE** del Tratado de Lisboa, reconoce que *“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”*.

3. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

El Tratado de Lisboa ha modificado los Tratados de la UE y la CE, pero no los ha sustituido. **Estamos ante una Europa más democrática y transparente:** el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tendrán mayor protagonismo y habrá más oportunidades para que los ciudadanos hagan oír su voz.

Además, el Parlamento Europeo estrenará nuevas competencias sobre legislación, el presupuesto y los acuerdos internacionales de la UE. El impulso dado al procedimiento de codecisión coloca al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo, que representa a los Estados miembros, para la mayor parte de la legislación de la UE.

Se escuchará de los ciudadanos: gracias a la **“iniciativa ciudadana”**, un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de EEMM podrá pedir a la Comisión que haga propuestas legislativas. En esta iniciativa queda por definir cómo se garantiza, en la práctica, que se trata de firmas originales. El Tratado tampoco aclara qué significa invitar a la Comisión a hacer una propuesta, si Bruselas tendría obligación de hacerla o si se limita a eso, a una simple propuesta o invitación.

El Tratado de Lisboa conserva y consolida las libertades de los ciudadanos europeos: la libertad política, económica, y social de los ciudadanos europeos. En el Título II del

Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), existe un grupo de preceptos que tomados en su conjunto actúan a modo de “cláusula horizontal social”. Cuando las instituciones de la Unión definan políticas, adopten acciones y medidas en el ejercicio de sus competencias, deberán ser coherentes con este mandato. Así se deben tener en cuenta: la eliminación de las desigualdades entre géneros y promover su igualdad, la promoción de un nivel de empleo elevado (véase sobre este particular los artículos 145 y siguientes del TFUE), el garantizar una protección social adecuada (consúltense los artículos 151 y siguientes del TFUE) incluyendo un nivel elevado de educación y formación y protección de la salud humana; así como la lucha contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidades, edad u orientación sexual (véanse los artículos 7, 8, 9 y 10 del TFUE).

LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS:

MECANISMOS JURISDICCIONALES Y NO JURISDICCIONALES

3.4. La protección jurisdiccional de los derechos humanos

El Tratado de Lisboa deberá velar por el respeto de la Carta de los derechos fundamentales y flexibiliza los requisitos de admisibilidad de los recursos interpuestos por particulares (personas físicas o jurídicas) ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de las instituciones, órganos y organismos de la UE. Véase **el artículo 263 del texto consolidado del TFUE**, sus párrafos retoman las disposiciones innovadoras del Tratado Constitucional, gracias a las cuales, los particulares podrán pedir la anulación de leyes europeas o nacionales que violen sus derechos, mediante un recurso ante las jurisdicciones de sus países, o un recurso directo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra los actos de las instituciones europeas de los que sean destinatarios o que les afecten directa e individualmente, así como contra los Reglamentos, sin que exista en este caso la condición de ser afectados personalmente por estos.

3.5. Los mecanismos no jurisdiccionales de protección

En el Tratado de Lisboa se incluye la base jurídica que permite a las instituciones de la Unión poder incidir en la regulación de los servicios de interés económico general para beneficio de los ciudadanos, “*sin perjuicio de la competencia que incumbe a los EEMM, ... para prestar, encargar y financiar dichos servicios*” (artículo 14 del TFUE).

Por otra parte, el Defensor del Pueblo Europeo, ha emitido su recomendación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea.

Los españoles son de los ciudadanos de la UE que más quejas han presentado en los últimos años ante el Defensor del Pueblo Europeo para "hacer rendir cuentas" a las instituciones de la Unión.

CAPÍTULO 6.-EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.-El sistema institucional de la Unión : caracteres generales.

El *desarrollo institucional* aportado por el Tratado de Lisboa los Artículos 13(1),15 TUE formalizan la conversión del Consejo Europeo en institución y la creación de una Presidencia Permanente del Consejo, otras aportaciones del Tratado, además de la institucionalización formal mencionada. Una vez rechazada la figura propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se reconvierte en la figura del Alto Representante en política exterior y seguridad cuyo trabajo se facilita porque contará con el apoyo de un Servicio europeo de Acción Exterior. Nos hallamos así ante un marco institucional más estable lo que supondrá también una mayor racionalización de sus trabajos (principalmente debido a la permanencia durante dos años y medio, del Presidente del Consejo).

3.-El Consejo de la Unión Europea.

El TL introduce una serie de innovaciones que no afectan a las funciones, Artículos 14 TUE y Artículo .24 ,1 del TFUE aunque el nuevo papel del Parlamento Europeo ha requerido la reformulación de la disposición (art.16 TUE).

La *Presidencia*: se ve modificada y se establece una doble al introducirse la del Alto Representante, se modifica el sistema de rotación semestral y el orden de sucesión. Compete al Consejo europeo determinar, por mayoría cualificada dicho orden.

La nueva regulación de la composición de la Presidencia ha funcionado con carácter previo a la entrada en vigor del TL y desde 2007 ha estado constituida por tres Estados miembros. El buen entendimiento entre el Presidente Permanente y la Presidencia rotatoria. Al inicio de su mandato de 2010 formularon una Declaración conjunta señalando sus prioridades entre las que destaca la puesta en marcha institucional de las reformas del TL.

En cuanto a las *formaciones* , actualmente son diez formaciones, el Consejo de Asuntos Exteriores ve modificada su Presidencia al exigir el TL que la ejerza el Alto Representante.

En cuanto a las *funciones*: a la Presidencia le sigue correspondiendo elaborar un programa de intenciones, que será conforme a las directrices estratégicas del Consejo europeo.

Actúa en razón de la Agenda que determinan las diez formaciones del Consejo variando su composición personal en razón de la materia

Programa: Varía la duración del programa que es ahora anual y su redacción es llevada a cabo desde 2007 por dos presidencias. Y en el ámbito exterior ve mermadas sus funciones en cuanto a la representación exterior que asume el Presidente permanente.

Procedimiento legislativo: Las innovaciones del Tratado afectan también al procedimiento ordinario que es el de codecisión que ejercen el Consejo con el Parlamento europeo. Se aplica en el ámbito del mercado interior.

Existe además un procedimiento especial que tiene carácter extraordinario y que se rige por un régimen casuístico El Consejo habrá de acudir en cada acto legislativo al procedimiento según las previsiones del Tratado (base jurídica del acto) .Se establece la unanimidad para determinados supuestos (artículos 19.1, 25, 86, 223.1 y 312 TFUE)

además de la participación del Parlamento. La delegación de este poder en la Comisión es ahora regulada en el *artículo 290.1 del TFUE*.

Se convierten así ambas instituciones en “colegisladores” *Art.14 TUE* y *art.24 párrafo 1º del TFUE*.

También se le atribuyen *funciones de coordinación* que se refieren a las diferentes políticas evolución y coherencia económica (artículos 120 y 121 TFUE; coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria (art.136 TFUE); estrategia para el empleo (arts.145 y 146 del TFUE que actualmente está siendo objeto de debate y deberá ser aprobada en junio 2010).

En el *sistema de votación* se mantiene el actual sistema de Niza, la *mayoría cualificada* es la regla general (arts.16.1 TUE y *Artículo238 TFUE*). Las disposiciones del Tratado facultan mediante un procedimiento simplificado *Artículo 48,7º del TUE*, ampliar la decisión del Consejo por mayoría cualificada y la aplicación del procedimiento legislativo ordinario en los supuestos en que todavía no son de aplicación las bases jurídicas correspondientes .

Así la fórmula del proyecto constitucional de doble mayoría cuya incorporación al TL ha sido alabada. Se ha cuestionado su aplicación porque se dispone que se sustituirá con notable dilación dado que se aplaza ,en cambio, su aplicación práctica hasta el año 2014 (1 de noviembre). Entonces podrá retrasarse tres años más y ser eventualmente nuevamente postergada en 2014 hasta 2017, cuando un Miembro del Consejo solicite que se siga aplicando el actual procedimiento , según el *art.16 párrafos 4º in fine* y *5º*.

Si bien el texto no altera los porcentajes numéricos, ya que para que una decisión se adopte ha de concurrir el 55 por 100 de los Estados Miembros y el 65 por 100 de la población europea,

La propuesta de la Comisión sólo puede ser modificada por unanimidad para aprobarla basta la mayoría cualificada (art.293 TFUE).

Por otro lado, es muy positivo que las decisiones cuenten con doble legitimación, la de los Estados y la de la población merced a la revisión de la mayoría cualificada por el Consejo y el Consejo europeo

es encomiable ya que aumenta considerablemente el número de supuestos (un total de veintiún supuestos) en que El TL prevé que el Consejo pueda decidir por mayoría cualificada, que pasa no sólo a ser la regla general. Además se regulan nuevas bases jurídicas al efecto.

Podrá recabar información de la Comisión que debe remitirle un Informe anual. *Artículo .25,2º TUE*.

Actuaran ambos como órganos asesores del Consejo. *Artículos 13,4º , TUE* y *46 TFUE*

Se consigue de este modo la exclusión del sistema, hasta ahora vigente, de la unanimidad y en consecuencia será posible agilizar de este modo la toma de decisiones e incrementar la eficacia del órgano ampliado a 27 Estados Miembros. *Artículos 23 TUE* y *24,1º TUE* y *46 y 49 TFUE*.

También debe ser valorada positivamente la generalización del procedimiento de codecisión. De hecho, en el procedimiento ordinario se observa una equiparación del Consejo y del Parlamento en la materia.

El relevante papel confiado al Parlamento europeo se opera también con las denominadas cláusula “puente” o “pasarela” que incrementan su papel decisorio.(Resoluciones de 7 de mayo de 2009 sobre democracia parlamentaria. Y apartados 4º y 5º sobre Equilibrio institucional de la Unión), que el Parlamento europeo ha acogido con satisfacción la medida por la legitimidad democrática que logrará la legislación europea.

2.-El Consejo Europeo.

El TL resuelve finalmente la atribución de personalidad jurídica única a la Unión (*art.14 TUE*) y la necesaria institucionalización formal del Consejo Europeo (*art.13*).

Se ha advertido con acierto del peligro y significado futuro que pudiera tener el hecho de una institución que permite ahondar aún mas en los aspectos intergubernamentales y que tiene un enorme potencial tal y como es objeto de regulación en cuanto a sus funciones contenidas en el TUE y en el TFUE (*arts 3 a 6* contempla sus funciones netamente comunitarias) y en cambio los *arts. 23 a 46* del TUE regulan PESC comprendida la PESD.

Su *composición* gubernamental sigue caracterizando al órgano (*art.15 TUE*). A raíz de Lisboa cuenta junto a los Presidentes de Estado y Presidentes de Gobierno, y el Presidente del Consejo, ahora forman parte del órgano una Presidencia Permanente, y se consolida la participación de la Comisión ya que su Presidente participa en el órgano.

El *funcionamiento* se regula en el *art.15* Las *sesiones* habrán de ser convocadas por el Presidente y podrán tener carácter ordinario u extraordinario, las reuniones formales ordinarias serán dos por semestre, y tendrán lugar en Bruselas (*art.136 TFUE*) .

En tanto que las extraordinarias se celebraran cuando lo requiera la situación y podrán celebrarse en el lugar de la Presidencia.

Funciones .En la práctica, su función principal ha sido desde su primera sesión oficial como “Consejo Europeo” en 1975 *ir* perfilando el modelo político de la Unión.Mas dificultad que la actuación en el ámbito intergubernamental de la “Cooperación Política europea” ha suscitado su incidencia en el equilibrio institucional cuando opera en el ámbito comunitario según la formación del Consejo que interviniera, habida cuenta su naturaleza decisoria y legislativa en el ámbito comunitario.

Su encomiable labor en el impulso del proyecto ha logrado un reconocimiento generalizado de su papel determinante en la construcción europea dado que ha definido las “grandes orientaciones” de la misma.

La *adopción de decisiones* habitual ha sido el consenso y lo será hasta que rija el sistema mayoría cualificada (*artículos 16.4 TUE 238.2 TFUE y Protocolo relativo a las disposiciones transitorias*). Según ya explicamos, su aplicación no se llevará a cabo hasta el año 2014 o, en su caso, en el 2017.

En materia de PESC como la propuesta no la efectúa la Comisión es necesario que concurra el voto de dos tercios de los miembros (255 votos).La aprobación de cuestiones de procedimiento y de su Reglamento interno puede realizarse por *mayoría simple* (se interpreta que el *art.235 TFUE* exige la mitad de los votos de sus miembros y no la clásica mitad más uno).

Se ha puesto de manifiesto su eventual potencial en el futuro partiendo de su devenir histórico con la intención de organizar mejor su cooperación política.

Ahora bien, cuando la fórmula clásica del consenso no se logre y la cuestión se someta a votación la Presidencia de la Comisión no puede votar ya que queda excluida de la votación (art.235, 1 TFUE).

En sus trabajos puede participar el AR aunque no es miembro de pleno derecho.

2.1. Presidente Permanente.

La atribución de personalidad jurídica de la Unión Europea ha favorecido la creación de la figura del Presidente Permanente del Consejo que hacia el interior de la Unión ha de favorecer la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo, de modo que le atribuye un papel relevante en el sistema institucional.

Funciones: su misión se especifica en el TUE art. 15 ,6º y en el TFUE en su art.68.

Su función principal es preparar, dar continuidad y cohesión a los trabajos del Consejo en leal cooperación con la Presidencia de la Comisión. Y ha de elevar Informe a Parlamento Europeo de cada sesión del Consejo Europeo.

Por otro lado, hacia el exterior, el Presidente ostenta la representación exterior de la Unión únicamente en el ámbito de la PESC, en el que conjugará su representación con la del Alto Representante. La representación externa se complica porque también corresponde a otra figura: la Presidencia de la Comisión a la que se atribuye la representación exterior en los restantes casos. Para garantizar su misión es elegido por los Jefes de Estado y de Gobierno, se excluye así la rotación existente hasta el momento y que ha demostrado ser poco operativa. Su dedicación es a tiempo completo e incompatible con un cargo nacional.

Deberá coordinar su actuación con el Presidente semestral del Consejo, lo que permitirá dar continuidad a los trabajos. El Primer Presidente Permanente elegido es el neerlandés Sr. Van Rompuy que está ya operando de mecanismo puente entre los gobiernos y las instituciones. (Discurso del Presidente Permanente al Parlamento europeo de 24 de febrero de 2010) y ha sabido ilustrar gráficamente, su actuación al concebirla “conjunta con la de los Estados”, a su juicio, opera como un “convoy con veintisiete capitanes” (refiriéndose a los Estados Miembros).

2.2-Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Otra de las innovaciones institucionales es la creación de la figura del Alto Representante (art.235,1 TFUE) que sustituye a la idea ya mencionada en el Tratado constitucional del Ministro de Asuntos Exteriores. La particularidad del Alto representante es su triple cometido y doble pertenencia orgánica .*Artículos 26 ,2º apartado 2º y 27del TUE y 43 del TFUE,*, por un lado, opera como Vicepresidente de la Comisión y ,por otra, Preside el Consejo de Asuntos exteriores y el *Eurogrupo* que se rige por un *Protocolo específico* ,la Primera *Alto Representante* elegida es la británica Sra. Ashton .

En apoyo del Alto Representante operará un *Servicio europeo de Acción Exterior* cuya base legal de creación es el *artículo 27 ,3 del TUE* .Conviene precisar que no es una institución de la Unión Europea ya que tiene una naturaleza “sui generis” y no sustituye a las diplomacias de los Estados Miembros, se contempla que su constitución formal se lleve a cabo en los próximos meses (finales de abril de 2010).

CAPÍTULO VII: EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA COMISIÓN EUROPEA

I. EL PARLAMENTO EUROPEO: NATURALEZA, COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS (fundamentalmente art. 14 TUE y art. 223-234 del TFUE)

1. COMPOSICIÓN

1.2. NÚMERO DE MIEMBROS.

Art. 14.2 TUE. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número **no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente**. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un **mínimo de seis** diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

Desde las elecciones de junio de 2009, el Parlamento está compuesto por 736 eurodiputados:

Alemania	: 99	Austria	: 17
Reino Unido	: 72	Bulgaria	: 17
Francia	: 72	Eslovaquia	: 13
Italia	: 72	Dinamarca	: 13
España	: 50	Finlandia	: 13
Polonia	: 50	Irlanda	: 12
Rumania	: 33	Lituania	: 12
Países Bajos	: 25	Letonia	: 8
Grecia	: 22	Eslovenia	: 7
Portugal	: 22	Estonia	: 6
Bélgica	: 22	Chipre	: 6
República Checa	: 22	Luxemburgo	: 6
Hungría	: 22	Malta	: 5
Suecia	: 18		: .
	: .		: .

2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

3.3. COMPETENCIAS DE CONTROL:

Art. 230 TFUE: El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el reglamento interno del **Consejo Europeo** y por el del Consejo.

Constituye una novedad la posibilidad de control del Parlamento respecto del Consejo Europeo, que no existía hasta ahora. Esto es así porque, como se ha apuntado, hasta el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo no tendrá categoría jurídica de institución europea (art. 13 TUE).

3.4. NOMBRAMIENTOS DE COMPONENTES DE ÓRGANOS:

II. LA COMISIÓN EUROPEA: NATURALEZA, COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS (fundamentalmente art. 18 TUE y art. 244-250 del TFUE).

1. NATURALEZA

2. COMPOSICIÓN

2.1. NÚMERO DE MIEMBROS:

Art. 17 TUE .

4. La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes.

5. A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por tanto, si el Consejo Europeo no lo impide, a partir de 2014 no habrá un comisario por nacionalidad de cada Estado miembro, de forma constante y permanente, si no que esto dependerá del sistema de rotación propuesto.

3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

3.1. EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD: VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Art. 18.4 TUE: El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Quizá constituya una de las más grandes novedades institucionales -no exenta de críticas y dificultades- de la fracasada Constitución europea que se mantiene en el Tratado de Lisboa. El objetivo de la "doble cara" del Alto Representante no es otro que dar coherencia a la Política Exterior de la Unión, ya que tanto Comisión, como Consejo, como Consejo Europeo tienen competencias al respecto.

4. COMPETENCIAS

CAPÍTULO VIII: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

1. EL MODELO JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (así se denomina tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) es la institución que representa el poder judicial en el ámbito comunitario.

El artículo 19 del Tratado de Lisboa dispone que “...El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los Tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”

2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: NATURALEZA, COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS.

“... El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el órgano judicial supremo, al que están sometidos, tanto el Tribunal General como los Tribunales especializados...”

“...El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por Abogados Generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los EEMM para un período de 6 años. Los Jueces y Abogados Generales podrán ser nombrados de nuevo. (Art. 19 Tratado de Lisboa)

2.2.2. La figura del Abogado General

“... El Tribunal de Justicia estará asistido por ocho abogados generales. Si el Tribunal de Justicia lo solicitare, el Consejo, por unanimidad, podrá aumentar el número de abogados generales. La función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre

los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención.” (art. 252 TFUE)

3. EL TRIBUNAL GENERAL (ANTIGUO TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA)

“... el número de jueces del Tribunal General será fijado por el Estatuto del Tribunal de justicia de la UE. El Estatuto podrá disponer que el Tribunal General esté asistido por abogados generales...” (Art. 254 TFUE)

3.5. Competencias

Vid. Artículo 256 TFUE, de similar contenido que el antiguo artículo 225.

4. LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS (ANTIGUAS SALAS JURISDICCIONALES)

Vid. Artículo 257, de similar contenido que el antiguo 225 A)

CAPÍTULO IX. EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES Y EL BANCO CENTRAL EUROPEO

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Artículos pertinentes:

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007

Artículo 9

“1. La Unión 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.

Las instituciones de la Unión son: [...]

-El Banco Central Europeo

- El Tribunal de Cuentas.

3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. [...].”

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. SECCIÓN VII. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Artículo 285.

La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

Artículo 286.

1. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.

2. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas será renovable.

Los miembros elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años. Su mandato será renovable.

3. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Tribunal de Cuentas no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

4. Los miembros del Tribunal de Cuentas no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los

deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios.

5. Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese declarado por el Tribunal de Justicia de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6.

El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato.

Salvo en caso de cese, los miembros del Tribunal de Cuentas permanecerán en su cargo hasta su sustitución.

6. Los miembros del Tribunal de Cuentas sólo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declarare que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo.

7. El Consejo fijará las condiciones de empleo y, en particular, los sueldos, dietas y pensiones del Presidente y de los miembros del Tribunal de Cuentas. Fijará también cualesquiera otros emolumentos de carácter retributivo.

8. Las disposiciones del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea serán igualmente aplicables a los miembros del Tribunal de Cuentas.

Artículo 287.

1. El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen.

El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.

2. El Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad.

El control de los ingresos se efectuará sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Unión.

El control de los gastos se efectuará sobre la base de los compromisos asumidos y los pagos realizados.

Ambos controles podrán efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado.

3. El control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales instituciones o servicios comunicarán al Tribunal de Cuentas si tienen la intención de participar en el mencionado control.

Las otras instituciones de la Unión, cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión, cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto y las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes, comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión.

Respecto a la actividad del Banco Europeo de Inversiones en la gestión de los ingresos y gastos de la Unión, el derecho de acceso del Tribunal a las informaciones que posee el Banco se regirá por un acuerdo celebrado entre el Tribunal, el Banco y la Comisión. En ausencia de dicho acuerdo, el Tribunal tendrá, no obstante, acceso a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Unión gestionados por el Banco.

4. El Tribunal de Cuentas elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual. Dicho informe será transmitido a las instituciones de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Unión.

El Tribunal de Cuentas aprobará sus informes anuales, informes especiales o dictámenes por mayoría de los miembros que lo componen. No obstante, podrá crear en su seno salas para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su reglamento interno.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.

El Tribunal de Cuentas elaborará su reglamento interno. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo.

Como gran novedad, hemos de destacar que el Tratado de Lisboa acoge entre las Instituciones al Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo. El Tribunal de Cuentas sigue regulado en el texto que se considera heredero del TCE, en el Tratado de Funcionamiento, en el apartado relativo a “disposiciones institucionales y financieras”, en particular en los artículos 285 a 287. Sin embargo, estas disposiciones dejan de ser novedosas, puesto que recogen la misma estructura y competencias que poseía el Tribunal de Cuentas con anterioridad. Si acaso el único cambio que conviene resaltar es el hecho de que el Consejo no necesite de mayoría cualificada para adoptar la lista de miembros. El Tribunal de Cuentas, por tanto, sigue teniendo como cometido la fiscalización o control de las cuentas, y está compuesto por un nacional de cada Estado miembro, ejerciendo sus funciones con plena independencia y en el interés general de la Unión. De este modo, se ha convertido en una institución más, pero su estructura y funcionamiento se alejan de las instituciones clásicas, toda una paradoja.

EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES Y EL BANCO CENTRAL EUROPEO

Artículos pertinentes:

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007

Artículo 9 (ya aparece mencionado anteriormente)

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. SECCIÓN VI. EL BANCO CENTRAL EUROPEO.

Artículo 282.

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.

2. El SEBC estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta.

3. El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.

4. El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los [artículos 127 a 133](#) y [138](#) y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.

5. En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

Artículo 283.

1. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro.

2. El Comité Ejecutivo estará compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros.

El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

Su mandato tendrá una duración de ocho años y no será renovable.

Sólo podrán ser miembros del Comité Ejecutivo los nacionales de los Estados miembros.

Artículo 284.

1. El Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

El Presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

2. Se invitará al Presidente del Banco Central Europeo a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC.

3. El Banco Central Europeo remitirá un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El Presidente del Banco Central Europeo presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que podrá proceder a un debate general sobre esa base.

El Presidente del Banco Central Europeo y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo.

Como ya hemos mencionado, el Tratado de Lisboa acoge entre las Instituciones al Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo. El art.282 del TFUE recoge el contenido del artículo I-30 del Tratado Constitucional, y los artículos 283 y 284 poseen el mismo contenido que los artículos 112 y 113 TCE. No existen grandes novedades respecto del SEBC y del BCE. El Tratado de Lisboa tan sólo confirma los principales elementos que configuran la posición institucional del SEBC y del BCE. Así, se abunda en su personalidad jurídica específica para actuar dentro y fuera de la UE; se reafirma su independencia institucional y financiera respecto de los Estados miembros y respecto del resto de las instituciones de la UE; y se perfilan sus poderes legislativos y de consulta. Algunas novedades destacables serían, en cambio: los órganos rectores principales del BCE continúan siendo el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo, pero se añade el Consejo General en tanto se den Estados que no hayan adoptado el euro. También cambia el procedimiento de elección de los miembros del Comité Ejecutivo, ya que la designación la realizará el Consejo Europeo por mayoría cualificada, a recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE. De este modo, se sitúa en plano de igualdad al BCE con el resto de las Instituciones de la UE. Con todo, las modificaciones son relevantes, pero no sustanciales. En lo básico, la estructura y competencias del BCE y del SEBC se mantiene.

CAPÍTULO X. OTROS ÓRGANOS AUXILIARES

El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea han modificado las disposiciones que regulan **el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones**

1.- Disposiciones que conciernen a los dos Comités:

- El art. 7 ha sido derogado y en cierto sentido sustituido por el art. 13.4 del Tratado de la Unión Europea que dispone:

“El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas”.

- El art. 300 del Tratado de funcionamiento de la UE, establece las líneas generales de funcionamiento de ambos Órganos:

“1. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas.

2. El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

3. El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

4. Los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión”.

5. Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de la composición de estos Comités, serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en cuenta la evolución económica, social y demográfica en la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones a tal efecto.

2.- El Comité Económico y Social Europeo

A) La regulación de este órgano está recogida en los arts. 301 al 304 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Los antiguos arts. 257 y 261 han sido derogados y en parte sustituidos por el contenido del art. 300, común para ambos Comités consultivos.

B) Las modificaciones introducidas son sustancialmente las siguientes:

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, la composición del Comité.

Se compone de los representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular, en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

En la actualidad, la Asamblea tiene 344 Consejeros procedentes de los 27 Estados miembros de la Unión. Se mantiene que el número de miembros no pueda exceder de 350.

Los Consejeros tienen un mandato renovable de cinco años.

La Presidencia es elegida para un periodo de dos años y medio no renovable y la Mesa se elige asimismo por dos años y medio.

Los Consejeros y los diferentes órganos de trabajo están asistidos por una Secretaría General.

Desde el Tratado de Amsterdam 1997, el Comité puede ser consultado por el Consejo, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo. También podrá reunirse por propia iniciativa.

C) El ámbito material en el que el CES debe ser consultado es extenso. Así en materia de agricultura (art. 43); trabajadores (art. 46); derecho de establecimiento (art. 50); libre circulación de servicios (art. 59); transportes (art. 91); competencia (art. 113); empleo (arts. 148 y 149); educación y formación profesional y juventud (arts. 154,4 y 166,4); salud pública (168). El Tratado de Lisboa ha ampliado la consulta obligatoria al Espacio europeo de investigación (art. 182) y a la política energética (art. 194)

3.- El Comité de las Regiones

A) Los arts. 263 a 265 del TCE han sido sustituidos por los arts. 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

B) Las modificaciones introducidas son sustancialmente las siguientes:

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, la composición del Comité.

El Tratado de Lisboa hace obligatorio, por vez primera, que el CDR sea consultado también por el Parlamento Europeo: “El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno” (art. 307)

En casos extremos, el CDR tiene, además, derecho a acudir al Tribunal de Justicia europeo si considera que no ha sido consultado correctamente por la Comisión, el Parlamento o el Consejo.

El Comité de las Regiones está integrado actualmente por 344 representantes. Se mantiene que el número de miembros del Comité de las Regiones no pueda exceder de 350.

Las delegaciones nacionales son, en el momento actual, 27. La mesa está compuesta por 60 miembros: Un Presidente, un Vicepresidente primero, un Vicepresidente por cada uno de los 27 Estados miembros, los cuatro presidentes de los grupos políticos y los 27 miembros de las delegaciones nacionales

El nombramiento de los miembros será por cinco años renovables y el del Presidente y la Mesa, por dos años y medio. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

C) También se han modificado la numeración de las disposiciones que establecen el dictamen del Comité de las Regiones: Cohesión económica y social (arts. 175, 177 y 178); redes e infraestructuras transeuropeas (art. 172); sanidad (art. 168); educación (art. 165) y cultura (art. 167); política de empleo (arts. 148 y 149); Fondo Social Europeo (art.164); política social (153), medio ambiente (art. 192); formación profesional (art. 166); transporte (art. 91); Fondo europeo de desarrollo regional (art. 178) y energía (art. 194).

Además, el Tratado de Lisboa formaliza el papel del CDR como defensor del principio de subsidiariedad, reconociendo al Comité el derecho a interponer recursos ante el Tribunal de Justicia europeo si considera que el principio no se ha respetado.

CAPÍTULO XI – LOS PROCESOS DE DECISIÓN

2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

- Nueva regulación:
 - Artículo 294: “1. Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente. 2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo [... *Ver artículo*].”

3. PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS.

3.1 Procedimiento presupuestario.

- Nueva regulación:
 - Artículo 314: “El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial, atendiendo a las disposiciones siguientes [... *Ver artículo*].”

3.2 Celebración de tratados internacionales.

- Nueva regulación:
 - Artículos 217 – 218:

“217. La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.

218. 1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente [... *Ver artículo*].”

4. SISTEMA DE ADOPCIÓN DE ACUERDOS:

- Nueva regulación:
 - Artículo 16.3 – 4:

“3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

▪ Artículo 238.2 – 3:

“2. No obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión [... ver artículo].”

CAPÍTULO 12. LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

2. Derecho originario

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 (entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009), modifica el Tratado de la Unión Europea y el de la Comunidad Europea, al que rebautiza como “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (TFUE).

Una de las novedades significativas del Tratado de Lisboa consiste en la flexibilización de los procedimientos de revisión de los Tratados, diferenciando en el **artículo 48 TUE** entre el *procedimiento ordinario* (apartados 2 a 5) formal y general para “los Tratados”, esto es, TUE y TFUE y *procedimientos simplificados*, uno para las políticas y acciones internas consagradas en la Parte Tercera del TFUE (apartado 6) y otro, las denominadas “pasarelas”, para pasar materias donde está prevista la unanimidad o un procedimiento legislativo especial a mayoría cualificada o al procedimiento legislativo ordinario (apartado 7).

Con el Tratado de Lisboa el procedimiento de revisión ordinario puede servir no sólo para aumentar las competencias atribuidas por los Estados miembros a la Unión, sino también para *reducirlas* (art. 48.2). La iniciativa de revisión corresponde no sólo al gobierno de un Estado miembro y a la Comisión, sino también al PE. Los proyectos de revisión se presentan al Consejo, que los remite al Consejo Europeo y los notifica a los parlamentos nacionales. El Consejo Europeo, previa consulta al PE y a la Comisión, adopta por mayoría simple la decisión favorable a la revisión y puede acordar la creación de una *Convención* –compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del PE, de la Comisión y, en su caso, del BCE- para que examine los proyectos de revisión y presente una recomendación a la conferencia intergubernamental, o bien, puede el Consejo Europeo convocar directamente la conferencia de los gobiernos de los Estados miembros sin Convención previa, cuando la importancia de las modificaciones no lo justifiquen. La CIG, que convocará al Presidente del Consejo, aprobará de común acuerdo las modificaciones del derecho originario, que deberán ser ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos derechos constitucionales para entrar en vigor. Ante la dificultad de conseguir esta unanimidad de ratificaciones se prevé que el Consejo Europeo examine la cuestión si, trascurrido el plazo de dos años, la cuatro quintas partes ha ratificado y uno o varios Estados han tenido dificultades para hacerlo.

De lo anterior se observa que la regla general para la revisión de los Tratados es la convocatoria de la Convención y que el PE se constituye en un actor clave en la reforma.

En cuanto a los procedimientos simplificados, permiten las revisiones del derecho originario sin necesidad de una conferencia intergubernamental, pero la decisión la adoptará el Consejo Europeo por unanimidad y deben ratificarla todos los Estados miembros.

3. Derecho derivado

Artículo 288.1 TFUE: “Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes”

El Tratado de Lisboa mantiene la denominación de los actos del derecho derivado así como sus caracteres jurídicos esenciales, determinados en los siguientes apartados de dicho precepto. Ahora bien, introduce cambios al diferenciar dichos actos según el procedimiento de adopción, esto es, los actos legislativos (los reglamentos, directivas o

decisiones adoptados por el procedimiento legislativo, ya sea ordinario –PE y Consejo a propuesta de la Comisión- ya sea especial- adoptado por el PE con la participación del Consejo o por el Consejo con la participación del PE-, **art. 289 TFUE**) y actos no legislativos. Éstos últimos comprenden los actos delegados (**art. 290 TFUE**) derivados del ejercicio de competencias delegadas a la Comisión –esto es, “Reglamento delegado”, “Directiva delegada” o “Decisión delegada”-y los actos de ejecución (**art. 291 TFUE**) en el ejercicio de competencias de ejecución conferidas a la Comisión o al Consejo en PESC –así, “Reglamento de ejecución”, “Directiva de ejecución” o “Decisión de ejecución”-. El Consejo Europeo está habilitado para adoptar únicamente actos no legislativos en forma de decisiones. También el Banco Central Europeo puede adoptar actos no legislativos, coincidiendo algunos de ellos con la denominación de la tipología general –reglamentos- y otros no –orientaciones o instrucciones-.

Aunque no hay formalmente jerarquía entre los actos del derecho derivado, la categoría del procedimiento de adopción influye en su prelación y fuerza de resistencia de forma que los actos aprobados en procedimientos legislativos no pueden ser derogados ni modificados por actos no legislativos.

El **artículo 296 TFUE** regula la motivación de los actos y el **artículo 297 TFUE** la publicación, notificación y vigencia.

La eliminación de la estructura de los pilares con el Tratado de Lisboa conlleva la aplicación en las materias de cooperación policial y judicial penal de la tipología general (reglamentos, directivas y decisiones) y en la PESC sólo se contempla la adopción de decisiones.

6. Derecho internacional general y convencional

Con la reforma operada por el Tratado de Lisboa, el **artículo 3.5 TUE** reconoce de forma expresa el respeto de la Unión Europea al Derecho Internacional y en particular a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO XIII. DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO NACIONAL

1. LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL MODELO DE RELACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO: AUTONOMÍA, EFICACIA DIRECTA, PRIMACÍA Y RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

Artículos pertinentes:

DECLARACIÓN RELATIVA A LA PRIMACÍA

“La Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia.

Además, la Conferencia ha decidido incorporar a la presente Acta Final el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía tal como figura en el documento 11197/07 (JUR 260);

“Dictamen del Servicio jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007

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 Unión Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, as. 6/64¹), 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.”

Artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 249 TCE)

“Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.

No hay cambios sustanciales en los principios del modelo de relación y aplicación del Derecho Comunitario. Sin embargo, se pierde la oportunidad de consagrar la primacía como uno de los principios básicos, tan y como se propugnaba en el tratado Constitucional.

En efecto, y en cuanto a la primacía, desaparece el precepto del Tratado Constitucional que por primera vez hacía referencia expresa al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea (art. I-6). En cambio, es sustituido por una Declaración que se limita a recordar “que con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia”. Además, la Conferencia decidió incorporar al Acta Final de la misma el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía en el que se establece que “el principio de la primacía del Derecho Comunitario es inherente a la naturaleza específica de la Unión Europea”.

Efecto directo es una noción sencilla, que sigue conservando en Lisboa la misma entidad. La capacidad de que la norma comunitaria, también por su propia fuerza, sea capaz de producir en los particulares preferentemente, y de modo inmediato, derechos y deberes subjetivos de naturaleza comunitaria. De este modo, el efecto directo o aplicabilidad directa viene atribuido, por el artículo 288 TFUE a los reglamentos y decisiones. Se entiende que una norma comunitaria es directamente aplicable cuando para ser eficaz en relación con sus destinatarios no precisa ser recibida en su ordenamiento interno por normas o actos. Por su parte, la Directiva continúa necesitando de su transposición en el Derecho interno para desplegar plenos efectos. El incumplimiento de transposición, conforme al TFUE conllevaría que se desencadenara el procedimiento del art.258 y siguientes del TFUE.

2. DESARROLLO, EJECUCIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Artículos pertinentes:

Artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.

2. Los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes:

- a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;
- b) el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.

A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada.

3. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo “delegado” o “delegada”.

Artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.
2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 11 y 13 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.
3. A efectos del apartado 2, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.
4. En el título de los actos de ejecución figurará la expresión “de ejecución”.

El Reglamento es una norma vinculante en todos sus términos y de carácter general. Vinculante en sus términos y en sus fines, el Reglamento produce siempre efecto directo. Las Directivas, por el contrario, presuponen una ordenación compartida entre los órganos comunitarios y el poder normativo reservado a los Estados Miembros. Las Directivas tienen una parte importante reservada a la legislación complementaria de cada Estado, y durante un plazo que se suele fijar normalmente en dos años. Durante este tiempo, los Estados pueden, haciendo uso de ese marco normativo, legislar complementariamente. Transcurrido ese plazo, se puede producir el siguiente fenómeno. Tiene después efecto directo toda aquella norma contenida en la Directiva, que sea idónea para producirlo. Se ha ido extendiendo en la práctica comunitaria, la idea de llenar esas Directivas de normas completas, ante la eventualidad de que los Estados después no las desarrollen.

Sólo hay que destacar, en este sentido, que el Tratado de Lisboa ha incluido el concepto de actos delegados y actos de ejecución de los actos normativos, bajo la forma de Reglamento o Decisión. Sin embargo, esta inclusión no modifica el régimen de aplicación y ejecución del Derecho Comunitario en los ordenamientos internos, y más concretamente en España.

3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO (EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO COMUNITARIO)

No existen cambios al respecto en el Tratado de Lisboa. Habrá que esperar a la actuación del Tribunal Constitucional español.

CAPÍTULO XIV: LA GARANTÍA JUDICIAL DEL DERECHO COMUNITARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA JURISDICCIONAL COMUNITARIO

El Tribunal de Justicia de las CE se denomina a partir del Tratado de Lisboa, Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal de Primera Instancia, Tribunal General, y las salas jurisdiccionales, tribunales especializados.

2. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD

2.1. El Recurso de anulación.

2.1.1. Actos impugnables y legitimación pasiva

Artículo 263
(Antiguo 230)

El artículo 263 del Tratado de Lisboa establece que “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”

Artículo 271,b y c:

Asimismo: “El Tribunal de Justicia de la UE será competente, dentro de los límites que a continuación se señalan, para conocer de los siguientes litigios relativos a:

- b) a los acuerdos del Consejo de Gobernadores del Banco. Cualquier Estado miembro, la Comisión y el Consejo de Administración del Banco podrán interponer recurso en esta materia, en las condiciones previstas en el artículo 263;
- c) a los acuerdos del Consejo de Administración del Banco. Sólo podrán interponer recurso contra tales acuerdos los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones establecidas en el artículo 263 y únicamente por vicio de forma en el procedimiento previsto en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 19 de los Estatutos del Banco;

2.1.2. Los motivos de anulación. 2.1.3. La legitimación activa

Artículo 263
(Antiguo 230)

, “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 UE será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, el Banco Central y el Comité de las Regiones, a fin de salvaguardar las prerrogativas de éstos. Toda persona jurídica o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y que no incluyen medidas de ejecución.

Los actos por los que se crean los órganos y organismos de la Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos. Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo. “

2.2. El Recurso por omisión

Artículo 265
(Antiguo 232)

“En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación. El presente artículo se aplicará, en las mismas condiciones, a los órganos y organismos de la Unión que se abstengan de pronunciarse.

Este recurso solamente será admisible si la institución, órgano u organismo de que se trate hubieren sido requeridos previamente para que actúen. Si transcurrido un plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución, órgano u organismo no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.

Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal, en las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones, o uno de los órganos u organismos de la Unión un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.”

2.3. La excepción de ilegalidad

Artículo 277

(Antiguo 241)

“Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo sexto del artículo 263, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 263.”

3. EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO

Vid. Artículos 258 a 260 del Tratado de Lisboa, de similar contenido que los antiguos artículos 226 a 228

4. RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

Vid. artículos 268 y 340 del Tratado de Lisboa, de similar contenido que los antiguos artículos 235 y 288

5. EL SISTEMA DE CUESTIONES PREJUDICIALES

Vid. Artículo 256, 3, de similar contenido que el antiguo 225,3.

Artículo

267

Antiguo artículo 234 TCE

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.”

El último párrafo de este artículo es una novedad respecto del antiguo Tratado 234.

Hay que suprimir la referencia al extinto artículo 68 del antiguo Tratado CE.

6. EL CONTROL PREVENTIVO DE LOS TRATADOS UE CON TERCEROS ESTADOS

Artículo 218, 11
(Antiguo artículo 300,6.)

“Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados”

En el nuevo artículo, se suprime la remisión al artículo 48 del TUE, aunque la consecuencia de un dictamen negativo es la misma: modificación del acuerdo previsto o, en su caso, revisión del propio Tratado (ahora significaría la revisión del Tratado de Funcionamiento de la UE).

7. EL RECURSO DE CASACIÓN

Artículo 256
(antiguo artículo 225 TCE)

“1. El Tribunal General será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272, con excepción de los que se atribuyan a un tribunal especializado creado en virtud del artículo 257 y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer que el Tribunal General sea competente en otras categorías de recursos.

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto.

2. El Tribunal General será competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.”

El sistema de recurso de casación es el mismo, aunque se modifica la denominación de las instancias: donde se hablaba en el Tratado anterior de Tribunal de Primera Instancia, ahora es Tribunal General, y las anteriores Salas Jurisdiccionales, se han sustituido por los tribunales especializados.