

Sección 1

# DERECHO INTERNACIONAL



# LA UNIÓN EUROPEA, PROCESO DE AMPLIACIÓN, ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE LISBOA Y CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE SU ACTUALIDAD

FELIPE ALAMILLA RAMOS

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. PROCESO DE AMPLIACIÓN. 1.1. Incorporación de Croacia. 1.2. Salida del Reino Unido (Brexit). 1.3. Candidaturas. 2. ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE LISBOA. 3. CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE SU ACTUALIDAD.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europeo ha alcanzado su septuagésimo quinto aniversario desde que la implementación del Plan Marshall y del Plan Schuman dieron origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, órgano primigenio de la actual Unión Europea. En ocasión de ello es pertinente retomar el relato que iniciamos en los años 2001 y 2003 —en los números 25 y 27 de esta Revista— y cuya última actualización —publicada en el número 32 de la propia Revista— comprendió los años de 2003 a 2007. En aquel entonces se narraron los aspectos más destacados sobre la adhesión de Estados miembros y las reformas orgánicas y funcionales que se introdujeron al acervo de la Unión Europea mediante el Tratado de Lisboa<sup>1</sup>.

En 2004 tuvo lugar la incorporación de diez Estados miembros<sup>2</sup>, la mayor en la historia comunitaria, y en 2007 se formalizó la adhesión de otros dos estados<sup>3</sup>, llevando entonces a 27 el número total de estados integrantes de la Unión y encontrándose en curso en aquel momento las candidaturas de tres estados: la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia y Turquía.

El Tratado de Lisboa derivó de los resultados negativos de los referendos francés y neerlandés en torno a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>4</sup>, que se había firmado el 29 de octubre de 2004. Al no alcanzarse la

---

1 Inicialmente conocido como Tratado de Reforma, el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, suscrito el 13 de diciembre de 2007 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 17 de diciembre de 2007, fue ratificado en primer lugar por Hungría en diciembre de 2007 y finalmente por la República Checa en noviembre de 2009. El Tratado es vigente desde el 1 de diciembre de 2009.

2 Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

3 Bulgaria y Rumanía.

4 Referendos de fechas 29 de mayo y 1 de junio de 2005.

unanimidad requerida y después de un largo período de reflexión, el Consejo Europeo de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental que, bajo la presidencia portuguesa, concluyó sus trabajos en octubre de 2007 y adoptó el texto definitivo del Tratado de Reforma que fue suscrito en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Durante el proceso para la ratificación del Tratado de Lisboa por los Estados miembros, Irlanda expresó preocupaciones en distintos ámbitos, como educación, familia, trabajo, la política fiscal y la Política Común de Seguridad y Defensa, y, con base en un precedente constitucional irlandés conocido como el caso Crotty<sup>5</sup>, el 12 de junio de 2008 realizó un referéndum en el que sus ciudadanos rechazaron la ratificación del Tratado por el voto en contra del 53.4% y a favor del 46.6%, sobre un total del 53.1% de votantes.

Ante la convicción de que el Tratado de Lisboa era necesario para un funcionamiento más eficiente y democrático de la Unión, como parte de las conclusiones del Consejo Europeo reunido los días 11 y 12 de diciembre de 2008, éste tomó nota de las preocupaciones irlandesas y afirmó que se darían las necesarias garantías jurídicas al respecto, cuya aplicación satisfactoria comprometía al gobierno irlandés a tratar de conseguir la ratificación del Tratado antes del final del mandato en funciones de la Comisión. Así, el gobierno irlandés impulsó una votación definitiva el 2 de octubre de 2009, en la que, con un 59% de participación, el 67.13% fue favorable al Tratado y el 32.87 % fue desfavorable.

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

Cabe señalar que el caso de Irlanda es el de un ejemplo exitoso del proceso de integración europeo. El país era uno de los más pobres del continente y tras su adhesión<sup>6</sup> se ha convertido en uno de los más ricos (sólo después de Luxemburgo) en términos de PIB per cápita (+10% en comparación con la media de la Unión Europea). Dublín es la economía más dinámica de la eurozona, con una de las tasas de desempleo más bajas del continente, un presupuesto equilibrado y una deuda pública prácticamente inexistente. Durante muchos años recibió subvenciones de la Unión Europea y actualmente es un contribuyente neto.

---

5 En 1987 la Corte Suprema de Irlanda determinó que los cambios significativos de los Tratados de la Unión Europea requieren de la autorización del pueblo irlandés en la forma del referéndum previsto en los artículos 46 y 47 de su Constitución. Véase MURPHY, Finbarr, *El caso Crotty y el referéndum de Irlanda*, en “Revista de Instituciones Europeas”, publicación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Gobierno de España, pp. 365-382. Disponible para consulta en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28078rie015002009.pdf>.

6 El 1 de enero de 1973.

## **1. PROCESO DE AMPLIACIÓN**

### **1.1. Incorporación de Croacia**

En 2003 Croacia presentó su solicitud de adhesión y en 2005 el Consejo Europeo le otorgó el estatus de país candidato, iniciando las negociaciones en octubre de ese año. En 2011 finalizaron las negociaciones y el 9 de diciembre se firmó el Tratado de Adhesión. Tras un referéndum realizado el 22 de enero de 2012, en el que el 66.27% de los ciudadanos croatas apoyó la adhesión, el 9 de marzo del mismo año el Parlamento croata ratificó por unanimidad el Tratado de Adhesión, el cual entró en vigor el 1 de julio de 2013, convirtiendo entonces a Croacia en el 28.<sup>º</sup> miembro de la Unión Europea, hasta que se dio el retiro del Reino Unido.

Después de un período de intensa preparación y de importantes esfuerzos para cumplir todos los requisitos necesarios, el 1 de enero de 2023 Croacia adoptó el euro como moneda y se incorporó plenamente al espacio Schengen. Con Croacia, 20 estados miembros y 347 millones de ciudadanos comunitarios comparten la moneda común<sup>7</sup>. En cuanto a Schengen<sup>8</sup>, la de Croacia fue la octava ampliación y la primera después de 11 años.

### **1.2. Salida del Reino Unido (*Brexit*)**

El 23 de junio de 2016 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte realizó un referéndum sobre su permanencia en la Unión. Con una participación del 72.2% el resultado fue del 51.9% apoyando la salida. Algunos de los motivos que impulsaron esa mayoría fueron la problemática migratoria y los efectos de la crisis económica y financiera mundial que en Europa derivaron en la crisis de la deuda soberana. Ello aunado al error de cálculo político del entonces primer ministro británico.

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó su intención de retirarse de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de conformidad con el

---

7 En febrero de 2025 Bulgaria solicitó oficialmente a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo las evaluaciones de convergencia para la incorporación a la zona euro. Los informes de convergencia fueron publicados el 4 de junio de 2025 y concluyeron que se cumplía con los criterios. El 8 de julio de 2025 el Parlamento Europeo aprobó la entrada de Bulgaria en la zona euro y el Consejo de la Unión Europea adoptó los actos legislativos finales necesarios. Bulgaria comenzará a utilizar el euro como moneda a partir del 1 de enero de 2026, con lo cual serán 21 estados miembros y cerca de 353 millones de ciudadanos comunitarios los que compartan la moneda común.

8 El espacio Schengen comenzó en 1985 como un proyecto intergubernamental entre cinco países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) y se ha expandido gradualmente hasta convertirse en el mayor espacio de libre circulación del mundo. Permite a 420 millones de personas viajar libremente entre los países miembros sin pasar por controles fronterizos, existiendo una responsabilidad compartida en el control de las fronteras exteriores de la Unión, incluyendo la responsabilidad de expedir visados Schengen comunes. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7907](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7907) consultada el 5 de agosto de 2025.

artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, aplicable a dicha Comunidad Europea en virtud del artículo 106 bis del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea dispone lo siguiente:

*Artículo 50*

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 artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.*
3. *Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.*
4. *A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.*  
*La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*
5. *Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.*

De acuerdo con las orientaciones del Consejo Europeo reunido los días 29 de abril y 15 de diciembre de 2017 y 23 de marzo de 2018, la Unión Europea debía celebrar un acuerdo para establecer las disposiciones sobre la retirada ordenada del Reino Unido, incluyendo protocolos para situaciones muy específicas relativas a Irlanda e Irlanda del Norte, a las zonas de soberanía en Chipre y a Gibraltar, aplicables durante el período transitorio.

Las partes reconocieron la situación excepcional de la isla de Irlanda y la necesidad de salvaguardar el Acuerdo de Viernes Santo o Acuerdo de Belfast<sup>9</sup>. Las soluciones encontradas fueron: (i) evitar una frontera física entre Irlanda e Irlanda del Norte, posibilitando así el correcto funcionamiento de la economía de la isla en su totalidad, y (ii) preservar la integridad del mercado único de mercancías de la Unión Europea,

---

9 Firmado en Belfast el 10 de abril de 1998 por los gobiernos británico e irlandés y aceptado por la mayoría de los partidos políticos norirlandeses, este Acuerdo puso fin al Conflicto de Irlanda del Norte. También fue aprobado por los pueblos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda mediante un referéndum en cada lugar.

junto con todas las garantías que ofrece en cuanto a la protección de los consumidores, la salud pública, la sanidad animal y la lucha contra el fraude y el contrabando.

Tras haberse alcanzado un consenso entre los negociadores de la Comisión Europea y del Reino Unido el 17 de octubre de 2019, el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica entró en vigor el 1 de febrero de 2020, estableciéndose un periodo transitorio o de ejecución a partir de esta última fecha y hasta el 31 de diciembre de 2020<sup>10</sup>.

Por lo que respecta a las soluciones acordadas en torno a la isla de Irlanda, éstas se concibieron como estables y duraderas, previendo su aplicación a partir del 1 de enero de 2021.

Además, el 30 de diciembre de 2020 se firmó un Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido, el cual se aplicó provisionalmente desde el 1 de enero de 2021 y entró en vigor el 1 de mayo de 2021. Dicho Acuerdo estableció regímenes preferenciales en ámbitos como el comercio de bienes y servicios, el comercio digital, la propiedad intelectual, la contratación pública, la aviación y el transporte por carretera, la energía, la pesca, la coordinación de la seguridad social, la cooperación policial y judicial en materia penal, la cooperación temática y la participación en programas de la Unión Europea. El alcance de este Acuerdo no es equivalente al nivel de integración económica que existía mientras el Reino Unido fue un Estado miembro de la Unión; sin embargo, va más allá de los acuerdos de libre comercio tradicionales<sup>11</sup>.

### 1.3. Candidaturas

Actualmente se encuentran en curso nueve candidaturas de adhesión a la Unión Europea, las cuales se enlistan a continuación:

Estado	Solicitud de adhesión	Estatuto de candidato	Inicio de negociaciones
Albania	Abril 2009	Junio 2014	Julio 2022
Bosnia y Herzegovina	Febrero 2016	Diciembre 2022	—
Georgia	Marzo 2022	Diciembre 2023	—
Macedonia del Norte	Marzo 2004	Diciembre 2005	Marzo 2022
Moldavia	Marzo 2022	Junio 2022	Junio 2024

10 Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 12 de noviembre de 2019.

11 Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 31 de diciembre de 2020.

Estado	Solicitud de adhesión	Estatuto de candidato	Inicio de negociaciones
Montenegro	Diciembre 2008	Diciembre 2010	Junio 2012
Serbia	Diciembre 2008	Diciembre 2010	Junio 2012
Turquía	Abril 1987	Diciembre 1999	Octubre 2005
Ucrania	Febrero 2022	Junio 2022	Junio 2024

Las negociaciones tendentes a la adhesión se encuentran sujetas al cumplimiento de los denominados “criterios políticos”<sup>12</sup>, relativos a derechos humanos, democracia y Estado de derecho, así como al respeto y protección de las minorías. Adicionalmente, existen los llamados acuerdos de asociación, que son tratados que establecen relaciones entre la Unión Europea y países o regiones no pertenecientes a la Unión, cuyo propósito es profundizar la cooperación política y económica. A través de estos acuerdos los estados interesados en la adhesión asumen el compromiso de cumplir con el criterio económico y con el de asimilación del acervo comunitario, lo que se traduce en contar con economías de mercado viables y con la capacidad de enfrentar la competencia al interior del mercado comunitario, así como con la capacidad de asumir las obligaciones que derivan de la adhesión y de suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Tratándose de los países de los Balcanes occidentales, en concordancia con el Proceso de Estabilización y Asociación de 1999, cuyos participantes adquieren el carácter de candidatos potenciales para la adhesión, la Unión Europea ha desarrollado una política de apoyo para la integración progresiva de esos países, la cual se reafirmó por la Comisión de la Unión Europea en febrero de 2018 y en las declaraciones posteriores a las sucesivas cumbres entre la Unión y los Balcanes occidentales.

Un caso particular es el de Kosovo, que en diciembre de 2022 solicitó su adhesión, pero aún no ha obtenido el estatuto de país candidato. En 1999 Kosovo entró en administración de la Organización de las Naciones Unidas en virtud de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad. La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo asumió la autoridad legislativa y ejecutiva, así como la administración judicial, y determinó que la independencia era la única opción para garantizar la estabilidad política y económica.

---

12 En el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993 se enunciaron las condiciones a cumplirse para ser miembro de la Unión Europea; a saber: contar con instituciones confiables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado viable y capaz de hacer frente a la competencia en el seno de la Unión, así como estar en aptitud de suscribir los objetivos de la Unión.

El 17 de febrero de 2008, el parlamento regional kosovar declaró unilateralmente la escisión respecto de Serbia y la independencia del nuevo Estado denominado República de Kosovo. No obstante, la Misión de Administración Provisional sigue presente, aunque con un papel más limitado, y la independencia no ha sido reconocida por cinco Estados miembros de la Unión Europea (Chipre, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y España), por dos países de la región (Serbia y Bosnia y Herzegovina), por tres solicitantes de adhesión (Georgia, Moldavia y Ucrania) y por dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (China y la Federación de Rusia).

En julio de 2018, la Comisión de la Unión Europea confirmó que Kosovo había cumplido con los criterios para la liberalización del régimen de visados y, tras prolongadas negociaciones interinstitucionales y una votación final en abril de 2023 en el Parlamento Europeo, desde enero de 2024 disfruta de la exención de visado para viajar al espacio Schengen.

El estado actual de la Unión en cuanto a integración de países europeos se muestra a continuación:

Estados miembros	Candidaturas	Estados no miembros
Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia	Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turquía y Ucrania	Albania, Andorra, Bielorrusia, Islandia, Kosovo, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Reino Unido, Rusia, San Marino, Suiza y Vaticano

## 2. ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE LISBOA<sup>13</sup>

Como se recordará, en el Mandato detallado para la elaboración de un nuevo Tratado de Reforma expresamente se abandonó la intención de derogar los Tratados vigentes y sustituirlos por un cuerpo único, previendo, por el contrario, que el Tratado de Reforma introdujera en los Tratados existentes las innovaciones resultantes de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, con ciertas precisiones<sup>14</sup>. Entre ellas destacaron las siguientes:

13 Las consultas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se realizaron en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

14 Véase PÉRSICO, Juan Carlos Hugo, *El Tratado de Lisboa*, en “Nuevos desarrollos del Derecho Internacional”, publicación de la Universidad Nacional de la Plata, pp. 289-318. Disponible para consulta

*Definición de los valores, principios y objetivos de la Unión Europea.*

Se expresan como valores que sustentan la Unión, la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las minorías; como principios que la inspiran, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres, y como objetivos, la promoción de la paz, los valores y el bienestar de sus pueblos.

Además, se persiguen objetivos de naturaleza política, económica y social, tanto a nivel interno como en el plano de sus relaciones exteriores.

En el plano interno, se debe ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia, garantizando la libre circulación y estableciendo mediadas de control de las fronteras exteriores, así como en materia de asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia. También se debe establecer un mercado interior y promover el desarrollo sostenible de Europa a partir de un crecimiento económico equilibrado y de la estabilidad de precios, con una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, otorgando un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente, y fomentando el progreso científico y técnico.

Además, la Unión debe combatir la exclusión social y la discriminación, promover la justicia, la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones, y resguardar los derechos del menor, fomentando la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros, y respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, velando por la protección y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. Aunado al establecimiento de una unión económica y monetaria.

En el ámbito internacional, la Unión Europea debe afirmar y promover sus valores e intereses y contribuir a la protección de sus ciudadanos, a la paz, a la seguridad, al desarrollo sostenible del planeta, a la solidaridad y al respeto mutuo entre los pueblos, al comercio libre y justo, a la eliminación de la pobreza y a la protección de los derechos humanos, particularmente de los niños, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo que respecta a los principios que rigen las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, la Unión se compromete a respetar la identidad nacional de los Estados miembros, es decir, los elementos fundamentales de su estructura política interna, incluyendo las autonomías locales y regionales. Además, la Unión respetará las decisiones que cada Estado miembro pueda tomar para garantizar su integridad

---

en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/cat2-manualderechoInternacionalP%C3%BAlico-completo.pdf>.

territorial, mantener el orden público y salvaguardar su seguridad nacional; esta última de responsabilidad exclusiva de cada Estado.

Se establece el principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros para el cumplimiento de sus objetivos comunes, lo que conlleva abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro el logro de tales objetivos de la Unión.

La delimitación de las competencias entre la Unión y sus integrantes se rige por el principio de atribución, en virtud del cual la primera actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los segundos en los Tratados y, consecuentemente, toda competencia que no sea así atribuida corresponde a los Estados miembros. El ejercicio de tales competencias se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Conforme al principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. El principio de proporcionalidad consiste en que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

La primacía del Derecho de la Unión Europea no se adoptó como parte de los principios competenciales; sin embargo, en su momento la Conferencia Intergubernamental adoptó una declaración en la que se recuerda la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los términos siguientes:

#### *17. 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 Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64 [1] 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.*

*[1] (...) se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una*

*norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad.”<sup>15</sup>*

### *Personalidad jurídica.*

Sólo la Unión Europea goza de personalidad jurídica. Tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado sobre el funcionamiento de esta última son los fundamentos de la Unión, sucesora de la Comunidad. Por ello el cambio de denominación de Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por la de Tratado sobre el funcionamiento de la Unión.

### *Retiro de los Estados miembros.*

Se reconoce explícitamente el derecho de cada Estado miembro a retirarse de la Unión. Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y luego el de la Unión Europea, fueron suscritos por un periodo ilimitado, sin que estuviera previsto un procedimiento de denuncia colectivo o individual. Ya previamente en este trabajo, a propósito del *Brexit*, se ha hecho mención del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, el cual consagra tal derecho y establece el procedimiento para su ejercicio.

### *Eliminación de la estructura de pilares.*

La existencia de una sola entidad, la Unión Europea, conllevó la supresión de la estructura de los tres pilares: Comunidad Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, y Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal, los que se consolidaron en el cuerpo de la Unión, con un sólo marco institucional y la generalización del método comunitario, salvo en el caso de Política Exterior y de Seguridad Común, para la cual se establecieron procedimientos especiales de decisión. Destaca la integración de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal en la lógica comunitaria, a través de la generalización del procedimiento legislativo ordinario y del voto por mayoría cualificada en el Consejo.

A partir del Tratado de Lisboa, la Unión se centró en desarrollar un marco jurídico sólido en materia de Justicia y Asuntos de Interior.

### *Nuevo reparto de las competencias.*

En función de las diferencias en los estatutos jurídicos y según el grado de intervención de la Unión, las competencias se distribuyen en tres categorías: exclusivas de la

---

15 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea – Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 – A. Declaraciones relativas a disposiciones de los Tratados – 17. Declaración relativa a la primacía. Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 pp. 0344–0344. Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17&from=SV> el 18 de agosto de 2025.

Unión; compartidas con los Estados miembros, y de apoyo o complementarias de las actuaciones de los Estados miembros<sup>16</sup>.

Hay competencias exclusivas de la Unión Europea en los ámbitos siguientes: unión aduanera; normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de los Estados miembros que participan en la eurozona; conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, y política comercial común.

Tratándose de competencias compartidas, además de las facultades propias, los Estados miembros podrán actuar en la medida en que la Unión no lo haga. Los ámbitos son los siguientes: mercado interior; política social; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública; investigación y desarrollo tecnológico; política del espacio, y cooperación para el desarrollo.

Las competencias complementarias limitan el actuar de la Unión Europea, ya que sólo podrá participar para apoyar y coordinar la acción de los Estados miembros, pudiendo legislar, pero sin armonizar las disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales. Sus ámbitos son: protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación; juventud; deporte; formación profesional; protección civil, y cooperación administrativa.

#### *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*

La Carta no se integró al cuerpo de los Tratados, pero es objeto de una norma de recepción que le reconoce el mismo valor jurídico y obligatoriedad. El Tratado de la Unión Europea señala que el bloque regional reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no amplían las competencias de la Unión. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretan con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la propia Carta, las cuales rigen su interpretación y aplicación, teniendo en cuenta las explicaciones en ella expresadas, que indican sus fuentes.

A pesar de las aclaraciones efectuadas en el Tratado respecto de su interpretación y de las competencias de la Unión Europa, a solicitud de Polonia y del Reino Unido se añadió un Protocolo sobre la aplicación de la Carta, precisando que ella no ampliaba la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de ningún otro órgano

---

16 Con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común, y la coordinación de las políticas económicas y de empleo.

jurisdiccional de esos dos países para pronunciarse sobre el apego de las normas legales y reglamentarias, las disposiciones, prácticas o acciones administrativas de esos Estados respecto de los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma la Carta. Posteriormente se acordó que dicho Protocolo también se aplicara a la República Checa.

#### *Iniciativa ciudadana.*

A partir de los principios de democracia representativa y de democracia participativa, en el Tratado de la Unión Europea se estableció la “iniciativa legislativa popular” o “iniciativa ciudadana”, como un derecho de participación directa de los ciudadanos en el proceso político europeo, posibilitando que un millón de ciudadanos de la Unión Europea, nacionales de un número significativo de sus Estados miembros, puedan presentar propuestas legislativas a la Comisión Europea sobre asuntos en los que, según su opinión, se requiere de un acto jurídico de la Unión con el fin de aplicar los Tratados.

#### *Parlamentos nacionales.*

Los Parlamentos nacionales de los Estados miembros tienen derecho a recibir información oportuna sobre todas las propuestas legislativas de la Unión Europea, las que deben motivarse desde el punto de vista de la subsidiariedad y la proporcionalidad, lo que facilita las funciones de dichos cuerpos legislativos en sus respectivos ámbitos nacionales.

Adicionalmente, los Parlamentos nacionales pueden enviar directamente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro de ocho semanas contadas a partir de la fecha en que les fuera transmitido un proyecto de acto legislativo, sus dictámenes motivados en los que podrán exponer las razones por las que consideran que una propuesta no se adecua al principio de subsidiariedad.

En caso de que un tercio de los Parlamentos nacionales estimen que una propuesta no es conforme con el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminar su propuesta. Si el número de dictámenes motivados representa al menos la mayoría simple de los Parlamentos nacionales, y la Comisión decide mantener su propuesta tras haberla reexaminado, ésta deberá justificarlo también con un dictamen motivado. Entonces todos los dictámenes serán remitidos a las dos ramas de la autoridad legislativa, es decir al Parlamento Europeo y al Consejo, para valoración de la cuestión de subsidiariedad.

Si la mayoría de los miembros que componen el Parlamento o el 55% de los Estados miembros en el Consejo deciden apoyar la objeción de los Parlamentos nacionales, la propuesta legislativa se desestimarán.

Los Estados miembros tienen el derecho de interponer, en nombre de su Parlamento nacional o de una de sus Cámaras (si así se permite en su ordenamiento jurídico na-

cional), un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en contra de un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad. El Comité de las Regiones también tiene el derecho de interponer tal recurso en contra actos legislativos europeos para cuya adopción los Tratados establezcan la consulta con dicho organismo.

#### *Cláusula de Solidaridad.*

La Unión Europea y los Estados miembros actuarán conjuntamente y con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. A petición de las autoridades políticas del Estado afectado, la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para la prevención de la amenaza, para la protección de las instituciones democráticas y de la población civil, y para la asistencia al Estado afectado en su territorio.

A propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo adoptará las condiciones de aplicación.

Las medidas adoptadas por la Unión Europea para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de un Estado miembro no afectan el derecho de otro Estado miembro de elegir los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad

### **3. CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE SU ACTUALIDAD**

El proceso de integración europeo continúa representando la forma más avanzada de integración multisectorial, con vocación para actuar tanto en los ámbitos económicos, sociales y políticos, como en el de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones exteriores de los estados miembros. Históricamente la ampliación de los miembros y la profundización de la integración han ido a la par, habiendo zanjado la brecha abierta entre el este y el oeste europeos con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, desde hace unos años el proceso se ha ralentizado y enfrenta una nueva realidad mundial.

El rechazo hacia el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue, a decir de Araceli Mangas Martín, el reflejo de un amplio desacuerdo y no su causa, el problema no era uno o dos Estados, sino media docena, y hubo oposición tanto de viejos socios (Países Bajos y el Reino Unido) como de nuevos socios (Polonia y República Checa). En ese contexto, el Tratado de Lisboa encarriló el tren europeo sobre los rieles tradicionales<sup>17</sup>.

---

17 Véase MANGAS MARTÍN, Araceli, *El tren europeo vuelve a sus raíles: El Tratado de Lisboa*, “Revista general de derecho público comparado”, España, 2008, 33 pp. Disponible para consulta en: <https://>

Al inicio del quinquenio 2019-2024, la Unión enfocó su atención y esfuerzos en el cambio climático y el llamado Pacto Verde<sup>18</sup> se volvió *leitmotiv* de sus políticas, lo que cambió abruptamente cuando en 2022 estalló la guerra en el territorio europeo y se puso en riesgo la seguridad energética que se daba por supuesta por los miembros de la Unión<sup>19</sup>.

El paradigma que desde el final de la Segunda Guerra Mundial proyectaba paz, prosperidad e intercambio perdió su vigencia, el sistema de reglas se puso en entredicho y llegó el fin de la era del *peace dividend*, en la que la inversión en defensa podía reducirse y se contaba con la garantía de protección de los Estados Unidos de América a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En un contexto de inestabilidad y de una dinámica de agresiva y abierta competencia entre la República Popular China y los Estados Unidos de América, Europa ha perdido peso económico, representando el 13.3% del PIB global en comparación con más del 20% en 1993 cuando se estableció el mercado único. En la actualidad, tanto Pekín como Washington apuestan por la subvención y no por las reglas e instituciones multilaterales (como la Organización Mundial del Comercio).

Ahora Europa enfrenta la necesidad de asignar recursos a la transición energética y atender las carencias en materia de seguridad, lo cual les obliga a ser prudentes en el proceso de ampliación a los Balcanes, Ucrania y Georgia, considerando que el PIB per cápita de los países candidatos oscila entre el 15% y el 30% de la media de la Unión Europea.

Los retos que enfrenta la Unión Europea han sido abordados en sus prioridades quinqueniales<sup>20</sup>, las cuales, para el periodo 2019-2024, hacían énfasis en la construcción de una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social. Ahora, para el lustro 2024-2029, las prioridades también destacan el promover una Europa fuerte y segura, próspera y competitiva.

---

docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/6022d40c-00ec-4c24-a5f1-c3fbbedfde2/content.

18 El Pacto Verde o *Green Deal* es una estrategia de la Unión Europea para convertirse en el primer continente climáticamente neutro para 2050.

19 Véase PALACIO, Ana, *Verdades incómodas y expectativas en la transición UE*, Equipaje de Mano, publicación del periódico “El Mundo”, España, 20 de abril de 2024. Disponible para consulta en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/20/66228ba6fc6c836e7d8b4599.html>.

20 Antes del inicio del periodo de cinco años de mandato de los comisarios europeos y del Parlamento Europeo, los jefes de Estado o de Gobierno de todos los países miembros se reúnen, en forma de Consejo Europeo, para establecer las prioridades políticas oficiales de la Unión para los 5 años siguientes.