

# TRATADO DE LISBOA

## UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA

Encarnación Hernández Rodríguez

El nuevo Tratado de reforma firmado en Lisboa el pasado 13 de diciembre de 2007, y que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2009 –previa ratificación en los Estados miembros-, modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE), así como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que es renombrado como Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>1</sup>. Las principales aportaciones que introduce la reforma operada en Lisboa tienen que ver con la configuración de una UE más democrática, con un funcionamiento institucional más eficaz, con mayor presencia en el mundo, con más solidaridad entre sus Estados miembros y con una definida estabilidad institucional. Nos encontramos también con una construcción europea que se consolida a partir de más derechos y libertades para los ciudadanos europeos, en un proyecto que se asienta sobre una serie de valores y principios comunes.

### **Principales aportaciones del nuevo Tratado: más democracia, más eficacia, mayor presencia en el mundo, solidaridad interestatal y estabilidad institucional**

La configuración de una Unión Europea **más democrática** en Lisboa se asienta en cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, se incrementan los poderes legislativos (papel de “co-legislador”, junto con el Consejo de la UE) y de control político, democrático y presupuestario<sup>2</sup> del Parlamento Europeo: la *codecisión* se erige como “procedimiento legislativo ordinario”<sup>3</sup> (art. 251 TFUE versión consolidada); a su vez, se determina una mayor intervención de la Eurocámara en el nombramiento de los

---

<sup>1</sup> Las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras la reforma de 2007 pueden consultarse en el Diario Oficial de la UE, núm. C 115, de 9.05.2008.

<sup>2</sup> Se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, por lo que el Parlamento tendrá poder para aprobar la totalidad del presupuesto comunitario.

<sup>3</sup> Especialmente su extensión al Tercer Pilar (Justicia e Interior), que pasará a legislarse bajo el “método comunitario” (propuesta de la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo, codecisión en el Parlamento Europeo y competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas); y otras materias tan importantes como pesca, agricultura, transporte, fondos estructurales, etc. En total a 43 áreas nuevas.

miembros de la Comisión<sup>4</sup>, estableciéndose, como principal novedad, una relación directa entre el resultado de las elecciones europeas y la elección del candidato a la presidencia de la Comisión, lo cual refuerza igualmente la legitimidad de su figura al ser investido por la reelegida mayoría en la Cámara.

En segundo término, se reconocen los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>5</sup>, que tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.1 TUE), aunque su texto íntegro no se haya incluido en los mismos<sup>6</sup>. En tercer lugar, favorece la democratización de la UE el hecho de que se determine una contribución más activa de los Parlamentos Nacionales al buen funcionamiento de la Unión (art. 12 TUE versión consolidada), previendo, además, su control al respeto de la Subsidiariedad a través del denominado “sistema de alerta temprana”, recogido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>7</sup>; por último, se reconoce el derecho de iniciativa legislativa popular con la denominada iniciativa ciudadana europea, que requiere la firma de un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros (art. 11.4 TUE versión consolidada).

En Lisboa se decide también dotar de una **mayor eficacia** al funcionamiento institucional. Ello se ha conseguido a través de la extensión de la regla de la mayoría cualificada, con la denominada “Doble mayoría”<sup>8</sup> (un total del 55% de los Estados Miembros y que representen al 65% de la población de la UE) a partir de 2014. Por otro lado, se establecen nuevas bases jurídicas para una política energética común, la lucha contra el cambio climático, la política espacial, la política de asilo e inmigración, así como las acciones para combatir el crimen y el terrorismo internacional (nuevos desafíos globales). Del mismo modo, la tan ansiada eficacia institucional pasa por la reducción de los miembros de la Comisión (el número de comisarios equivaldrá a dos tercios de los Estados miembros a partir de 2014). El Parlamento Europeo también verá

---

<sup>4</sup> Incluido el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es también vicepresidente de la Comisión.

<sup>5</sup> La carta será de aplicación legal en toda la UE, excepto en UK y Polonia (cláusula denominada de “opting out”);

<sup>6</sup> Algo que sí ocurría en la Constitución Europea.

<sup>7</sup> Un tercio de los Parlamentos Nacionales puede recurrir una propuesta de la Comisión.

<sup>8</sup> Sustituye a lo acordado en Niza; la unanimidad se sigue requiriendo para las materias de política exterior, presupuestarias y fiscales.

reajustado su número de asientos en la próxima legislatura 2009-2014, con un máximo de 751 diputados, incluido el presidente de la Cámara.

Los líderes europeos apuestan definitivamente en Lisboa por una UE que tenga una **mayor presencia en el mundo**. Para ello se ha creado la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (denominado Ministro de Asuntos Exteriores en la Constitución europea). La dotación de personalidad jurídica única a la UE contribuirá también a este objetivo, refundiendo la estructura de “pilares” y, sobre todo, eliminando la dualidad entre CE/UE.

Por su parte, la “Cláusula de solidaridad” (art. 222 TFUE, versión consolidada) determina una Unión **más solidaria** entre sus miembros, con la obligación de solidaridad energética y en caso de ataque terrorista o catástrofe natural/humana.

El Tratado de reforma configura, a su vez, una arquitectura institucional **más estable**. Para empezar, se pone fin a las presidencias rotatorias del Consejo Europeo, previéndose unas presidencias estables por 2 años y medio<sup>9</sup>, decidiéndose además la plena institucionalización del Consejo Europeo. Por su lado, el Alto Representante será el Jefe de la diplomacia europea, además de vice-presidente de la Comisión.

### **Una Unión de derechos, libertades y valores**

La última reforma de los Tratados comunitarios operada en Lisboa consolida una visión de Europa constituida en derechos y valores, en la libertad de los ciudadanos europeos, la solidaridad entre los Estados miembros y en una mayor seguridad para todos.

En lo que se refiere a los **derechos de los ciudadanos**, se amplían a través de la garantía de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE –aprobada el 7 de diciembre de 2000-. La Carta, ya con equivalente valor legal que los Tratados (art. 6 TUE v.c.), dota a la Unión de un catálogo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Los derechos fundamentales son enunciados en los distintos capítulos de la Carta: *dignidad humana; libertades; Igualdad; Solidaridad; Ciudadanía, y Justicia*. Al mismo tiempo, el documento proclama otros derechos que no figuraban en el Convenio Europeo de 1950,

---

<sup>9</sup> Anteriormente 6 meses.

tales como la protección de datos, la bioética y el derecho a una buena administración, además de consolidar todas aquellas medidas contra la discriminación de cualquier tipo.

Los **valores fundamentales de la Unión Europea** son proclamados en el artículo 2 del nuevo TUE:

*“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.”*

El **objetivo de la Unión** es promover estos valores, además de la *paz* y el *bienestar de sus pueblos* (art. 3.1 TUE; ex art. 2), a los que se unen otros objetivos más específicos tales como el *fomento de la justicia y la protección social*, la *lucha contra la exclusión social* y la *protección de los derechos del niño* (art. 3.3 TUE, ex art. 2). La Unión apuesta también por elevar la *protección y mejora de la calidad del medio ambiente*, en el marco de un crecimiento económico, progreso social, científico y técnico bajo los criterios de la sostenibilidad (ibid.).

A los citados valores democráticos y derechos de los ciudadanos se suma la consolidación de las **cuatro libertades de los ciudadanos europeos**; se establecen igualmente nuevos **mecanismos de solidaridad** entre los Estados miembros, con la obligación de solidaridad energética y de actuación conjunta en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o humana; se incide también en una **mayor seguridad y protección de los ciudadanos** frente a la delincuencia y el terrorismo, y en los campos de la protección civil, la ayuda humanitaria y la salud pública.

En lo que respecta a sus **relaciones con el resto del mundo**, la UE tiene por finalidad contribuir *“a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional...”* (art. 3.5 TUE, ex art. 2).

Tales fundamentos descritos en las líneas precedentes son los que inspiran a una Unión cuyos valores se han desarrollado a partir de la herencia cultural, religiosa y humanista europea hasta convertirse en universales. (Preámbulo TUE). Los derechos inviolables e inalienables de la persona, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho, son valores que se identifican con la herencia europea, pero que articulan también la mayoría de textos internacionales sobre derechos del Hombre, al tiempo que se convierten en vectores de legitimidad en la actuación de cualquier Gobierno de cualquier país del mundo.

### **A modo de conclusión**

Todos estos valores, principios, derechos y libertades alumbran un proyecto europeo que ha cumplido ya medio siglo en pos de una mayor prosperidad y libertad para las naciones y los ciudadanos europeos. Esta Unión más democrática, eficaz, solidaria y posicionada en el mundo global que los arquitectos europeos configuran en Lisboa debe ahora corroborarse con su ratificación en los Parlamentos nacionales y, en su caso, en los referendos populares por parte de los ciudadanos comunitarios.

Lisboa debe suponer un gran paso adelante en el proyecto europeo: no es el paso decisivo que desde el punto de vista normativo –la definición explícita de esa “finalidad política” de la Unión- nos ofrecía el Tratado Constitucional, pero sí un “plan B” adecuado para que la maquinaria de la integración pueda seguir avanzando, y, por supuesto, para reformar un entramado institucional que fue diseñado para la “Pequeña Europa” de los Seis, pero que ahora debe servir eficazmente a una Unión de 27 Estados miembros y más de 500 millones de ciudadanos.