

DOCUMENTOS DE TRABAJO

EL TRATADO DE LISBOA

VALORES PROGRESISTAS, GOBERNANZA ECONÓMICA Y
PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

Daniel Sarmiento

www.fundacionideas.es

DT
3/2009



Daniel Sarmiento es colaborador permanente de la Fundación IDEAS y profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-06-3
Depósito legal: M-23529-2010

1

El Tratado de Lisboa: una breve introducción

Han pasado poco más de cincuenta años desde que seis países europeos, arruinados por la más devastadora guerra jamás conocida, constituyeran en Luxemburgo una pequeña organización internacional para gestionar en común el mercado del carbón y del acero. Pocos habrían dicho que de ese proyecto surgiría el más sofisticado y exitoso proceso de integración económica entre Estados, que en 1955 tomaría la forma de una Comunidad Económica Europea y, en 1992, el de la Unión Europea.

Pero no todo ha sido un camino de rosas en la historia de la integración europea. La Comunidad Económica Europea fue la consecuencia de dos proyectos frustrados, la Comunidad Europea de la Defensa y la Comunidad Política Europea; Francia paralizó el funcionamiento de las instituciones europeas durante gran parte de los años sesenta, como protesta por la pérdida de su poder de veto en el procedimiento legislativo comunitario; Groenlandia, aun formando parte de un país miembro, abandonó el territorio de la Comunidad; y qué decir de los referendos, que han frenado el ímpetu integrador en numerosas ocasiones (en Dinamarca, en Irlanda, en Suecia respecto del euro, en Noruega en relación con su frustrada integración, etc.).

Como se ve, la historia de la Unión Europea se encuentra plagada de encuentros y desencuentros, pero ello nunca ha impedido que el proyecto avanzara de forma continua y perseverante.

En 2007, los Estados miembros aunaron esfuerzos para impulsar un nuevo Tratado para la Unión que supondrá una nueva y decisiva etapa en la evolución del proyecto europeo. Fruto de ese ímpetu nació el Tratado de Lisboa, también heredero de fracasos anteriores (en este caso de la Constitución Europea), siendo también, como

todo acontecimiento crucial en la historia de la integración europea, un texto cuya aprobación ha requerido una titánica inversión de capital político por parte de los Estados y de las instituciones comunitarias.

El Tratado de Lisboa constituye un texto híbrido con dos almas: una constitucional y otra supranacional. Por un lado, recupera muchos de los avances que la Constitución Europea intentó hacer realidad, tanto desde el punto de vista de la eficacia de las instituciones, como de la democracia, los derechos de los ciudadanos y la transparencia. Asimismo, convierte a la Unión en una organización mucho más coherente y bien estructurada, restándole el aspecto parchado, fruto de años de evolución, que dificultaba que cualquier ciudadano comprendiera con sencillez los engranajes del proyecto. Por otro lado, el Tratado de Lisboa consolida cincuenta años de experiencia y conocimiento, consagrando el espíritu supranacional que se percibía tímidamente en los Tratados originarios, pero que en el transcurso de los años habían labrado la identidad del proyecto europeo. Rasgos como la toma de decisiones por mayoría cualificada, la primacía y el efecto directo del derecho comunitario, los derechos fundamentales y muchos otros rasgos genéticos de este supranacionalismo original y eficaz que sólo la Unión Europea ha hecho realidad, han sido codificados en el Tratado de Lisboa, dándoles visibilidad y también accesibilidad para el ciudadano¹.

Con el fin de mostrar con detalle, pero sintéticamente, los avances que ha introducido el Tratado de Lisboa, se pueden clasificar en cuatro categorías: democracia, transparencia, ciudadanía y eficacia.

1.1 Democracia

Desde hace tiempo, es casi un tópico afirmar que la Unión Europea sufre de un déficit democrático; que la voz del ciudadano corriente apenas se escucha en Bruselas; que la distancia de las instituciones europeas supone una barrera insalvable; que los Estados pequeños tienen una representación desproporcionadamente alta en comparación con los Estados grandes; que ningún contrapoder controla a la Comisión o al Consejo; que nadie supervisa, filtra ni legitima el nombramiento de quienes

1 El Tratado de Lisboa acomete una reforma de los Tratados constitutivos anteriores, reduciéndolos únicamente a dos: el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). El primero tiene su origen en el anterior Tratado del mismo nombre, mientras que el segundo trae causa del Tratado de la Comunidad Europea, del cual recibe su esqueleto y muchas de sus disposiciones. Estos dos Tratados, tal como los reforma el de Lisboa, estarán acompañados de once Protocolos y sesenta y cinco Declaraciones, así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

toman las decisiones en Bruselas; que el Parlamento es una institución simbólica sin auténticos poderes legislativos, etc., etc.

El Tratado de Lisboa ha dado una clara respuesta a estas deficiencias, convirtiendo al ciudadano, a los Parlamentos y a la votación por mayorías en uno de los ejes centrales en las tomas de decisiones de la Unión.

Entre otras aportaciones del nuevo marco legal, cabe destacar, en primer lugar, una importante extensión de la mayoría cualificada y de los procedimientos de codecisión en un amplio número de políticas. La mayoría cualificada permite que las decisiones del Consejo de Ministros (el equivalente a la Cámara Baja legislativa) deberán ser aprobadas por el 55% de los Estados miembros, que reúnan, como mínimo, el 65% de la población europea². Con este sistema de votación, que suplanta el anterior de votos ponderados por países, será una auténtica *mayoría* de Estados y de ciudadanos los que decidan el futuro de los europeos. Se reducen, pues, los temidos vetos de cada Estado, que torpedeaban la puesta en marcha de las políticas y deslegitimaban, desde la óptica democrática, la toma de decisiones acordadas por mayoría. Por otra parte, se han ampliado significativamente las políticas en las que se legisla por codecisión, convirtiendo al Parlamento Europeo en protagonista del procedimiento legislativo, y dando así una genuina voz a los representantes democráticamente elegidos por los ciudadanos³. Nunca los europeos habían tenido tanta representatividad en las instituciones europeas, y en algunos casos la tienen de forma superior a la que les ofrecen sus propios Estados.

En segundo lugar, los Parlamentos nacionales, incluidos los regionales (en el caso de España, las asambleas autonómicas), podrán por vez primera participar activamente en el procedimiento legislativo europeo⁴. El Tratado de Lisboa introduce un mecanismo de participación que permite, cuando se reúna el consenso de un número de Parlamentos nacionales, obligar a la Comisión a replantearse una propuesta legislativa. En algunos casos, esta intervención de los legisladores nacionales puede constituir incluso un veto. Asimismo, se incrementan los deberes de información del Consejo de Ministros y de la Comisión hacia los Parlamentos nacionales, para que és-

2 Art. 16 TUE, aunque se prevén otras especialidades para procedimientos específicos. Asimismo, téngase en cuenta que la entrada en vigor de esta regla de mayorías tiene un régimen transitorio que no permitirá su entrada en vigor hasta el año 2014, con la posibilidad de mantener el sistema anterior en casos puntuales hasta el 2017.

3 Art. 14 TUE y arts. 293 a 299 TFUE. Cuarenta materias más pasarán a ser regidas por el procedimiento legislativo ordinario, en el que el Parlamento Europeo tiene funciones decisivas, e incluso de veto. Entre otras, las organizaciones comunes de mercado y los objetivos de la política común de agricultura y pesca (art. 43 TUE), la liberalización de servicios específicos (art. 59 TFUE), la política común en materia de asilo e inmigración (arts. 78 y 79 TFUE), o los fondos estructurales y de cohesión (art. 178 TFUE).

4 Art. 12 TUE y Protocolo número 2 sobre la participación de los Parlamentos nacionales.

tos sigan de forma efectiva el curso de las iniciativas legislativas europeas y puedan participar a lo largo de su tramitación⁵. Así, a la legitimidad que la Unión Europea recibe del Consejo y del Parlamento Europeo, se suma la que ahora le confieren los Parlamentos nacionales al participar en los mecanismos instaurados por el Tratado de Lisboa.

El ciudadano también podrá participar en el proceso legislativo y, a semejanza de lo sucedido en muchos países de la Unión, un número significativo de ciudadanos europeos podrán ejercer la iniciativa legislativa popular, condicionando a la Comisión para que se pronuncie e inicie la elaboración de un Reglamento o una Directiva, que tendrán efectos y primacía sobre todos los ordenamientos jurídicos nacionales⁶.

1.2 Transparencia

La legitimidad democrática de la Unión tiene que ir acompañada de medidas que permitan al ciudadano ver y supervisar el funcionamiento de la toma de decisiones. Por este motivo, el Tratado de Lisboa obliga al Consejo a celebrar sesiones públicas cuando se estudie y someta a votación un proyecto legislativo⁷. Ahora los ciudadanos podrán seguir la deliberación, la toma de posición de cada Estado y, en consecuencia, exigir responsabilidad política de sus gobernantes cuando participen en asuntos europeos.

El procedimiento legislativo tiene que ser, además, fácil de entender y de seguir, y para ello se han racionalizado las marañas de trámites y especialidades con las que antes se legislaba, con la creación de un solo y común procedimiento legislativo⁸. Asimismo, el Consejo Europeo, órgano de impulso político de la Unión, contará con un presidente por un mandato que puede alcanzar los cinco años, dando a la agenda legislativa y política europea una estabilidad que permitirá a los ciudadanos seguir y supervisar las políticas, desde su lanzamiento, pasando por su tramitación legislativa, y terminando con su aplicación práctica en cada país⁹. El presidente del Consejo Europeo, junto con el presidente de la Comisión, será la cara visible de la Unión, algo que hasta la fecha era difícil de encontrar y que dificultaba la atribución de responsabilidades a los gobernantes europeos.

5 Protocolo número 1 sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

6 Art. 11 TUE.

7 Art. 16.8 TUE.

8 Si bien subsisten procedimientos legislativos especiales, como el presupuestario o los correspondientes a la política exterior y de seguridad común, el procedimiento ordinario será aplicable en el 90% de los casos.

9 Art. 15, apartados 6 y 7 TUE.

Las competencias de la Unión también deben trazarse de manera clara y comprensible, para que los Estados sepan hasta dónde llega su esfera de actuación, y la Unión desarrolle sus políticas dentro de los poderes que le han sido atribuidos. A tal fin, el nuevo Tratado establece una clasificación de los tipos de competencias que puede ejercer la Unión, algo que no se había hecho hasta el presente, y enumera con nitidez los límites de cada tipo¹⁰. El ciudadano sabrá cuándo la Unión actúa en un terreno de forma exclusiva¹¹, de forma compartida¹² con los Estados, o con el fin de apoyarlos o coordinarlos¹³. Esta división de tareas reduce la conflictividad entre la Unión y los Estados y facilita la puesta en práctica de políticas europeas y nacionales.

1.3 Ciudadanía

Para garantizar mejor los derechos de los ciudadanos, el Tratado de Lisboa dará pleno valor jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴. Este texto, que fue elaborado en el año 2000 y que ha requerido grandes esfuerzos negociadores para que forme parte del Derecho de la Unión, contiene los derechos que todo ciudadano europeo, e incluso en algunos casos los ciudadanos de Estados terceros, pueden invocar ante las instituciones europeas y los Estados miembros. La Carta reproduce y mejora el contenido de los derechos “clásicos”, muchos de ellos ya recogidos en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos o en las Constituciones de los Estados miembros. Pero, asimismo, la Carta introduce nuevos derechos adaptados a nuestro presente más inmediato, como el derecho al medio ambiente¹⁵, a la buena administración¹⁶ y a la protección de datos de carácter personal¹⁷, o derechos de un claro contenido social, como el derecho a la protección en caso de despido injustificado¹⁸ o al acceso de servicios de interés económico general¹⁹.

Además, la Unión Europea estará habilitada para firmar el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado internacional que permitirá a los ciudadanos defender sus derechos no sólo ante los tribunales comunitarios, sino también ante el Tribunal Europeo

10 Arts. 2 a 6 TFUE.
11 Art. 3 TFUE.
12 Art. 4 TFUE.
13 Arts. 5 y 6 TFUE.
14 Art. 6, apartado 1 TUE.
15 Art. 37 de la Carta.
16 Art. 41 de la Carta.
17 Art. 8 de la Carta.
18 Art. 30 de la Carta.
19 Art. 36 de la Carta.

de Derechos Humanos²⁰. Esta medida forzará a que la Unión Europea y sus instituciones garanticen a los ciudadanos el mismo nivel de protección en sus relaciones con los poderes públicos europeos que el que disfrutaban ante la Administración de sus Estados.

El Tratado de Lisboa ha hecho, igualmente, una clara apuesta por los servicios públicos. Tras varias décadas de políticas liberalizadoras impulsadas desde la Unión Europea, el nuevo Tratado dispensará un especial protagonismo al papel de los servicios que conllevan la defensa de un interés general, como la energía, el agua, los transportes o las telecomunicaciones. La prestación de estos servicios, que son imprescindibles para que los ciudadanos tengan un mínimo básico de calidad de vida, queda garantizada por la Unión Europea, que podrá impulsar la existencia de redes y operadores que otorguen un servicio universal a todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad y a precios razonables²¹.

1.4 Eficacia

Uno de los principales logros del Tratado de la Unión es la adaptación del funcionamiento de las instituciones a las necesidades de una Unión Europea a 27 Estados (y posiblemente algunos más en un futuro próximo). La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo fueron concebidos para una organización de un número reducido de miembros, y sus reglas internas de funcionamiento se aprobaron y desarrollaron con este diseño como premisa. La entrada en 2004 de diez nuevos Estados miembros, y posteriormente en 2007 de otros dos, ha convertido a los viejos procedimientos en problemas, dificultando la toma de decisiones, mermando a la Unión de agilidad y entorpeciendo la obtención de resultados que resuelvan los problemas de los ciudadanos.

El Tratado de Lisboa ha simplificado prácticamente todos los trámites decisorios de las instituciones, y principalmente el legislativo. Con su entrada en vigor, el nuevo marco dará más estabilidad a las presidencias rotatorias del Consejo, con las cuales, cada seis meses, la Unión Europea inauguraba agenda y líderes políticos. Si bien es cierto que este sistema dio protagonismo a Estados que nunca lo habrían obtenido, al tiempo que enriqueció las políticas al someterlas a transformaciones periódicas, es innegable que la Unión necesitaba estabilidad y permanencia para poder diseñar, adoptar y finalmente implementar de forma realista su propia agenda. El Tratado de Lisboa ha creado, así, la figura del presidente del Consejo Europeo, con el mandato de

20 Art. 6, apartados 2 y 3 TUE.

21 Art. 14 TFUE.

impulsar la continuidad y la coherencia de la rotación en el Consejo, lo que permite que, por un lado, continúen produciéndose las rotaciones y, al mismo tiempo, se salvaguarde la consistencia de sus trabajos²².

El tránsito de la regla de la unanimidad a la regla de la mayoría cualificada, antes mencionada, supone igualmente un avance en flexibilidad y eficacia. El hecho de que no sea necesario el concurso de todos los Estados miembros para tomar decisiones en los ámbitos de la justicia, el asilo, la protección de refugiados, inmigración, transportes o la cultura, permitirá a la Unión actuar con mayor agilidad. Asimismo, la creación de nuevas políticas también sometidas a la regla de la mayoría cualificada, como el deporte, la salud pública, la lucha contra las pandemias transfronterizas, la política espacial, la protección civil o la propiedad intelectual, abren un amplio marco de actuación que la Unión podrá desarrollar con muchas más garantías de éxito.

A lo anterior debe sumarse la modificación del sistema de cálculo para alcanzar esas mayorías cualificadas. La necesidad de lograr difíciles y complejas mayorías al amparo del sistema diseñado en el Tratado de Niza en 1997, desembocó en una considerable parálisis en los trabajos del Consejo que ha ralentizado de forma preocupante la efectividad de la Unión. Ahora, la regla supone un significativo avance, no sólo en términos democráticos, sino también de agilidad para los procedimientos.

La Unión pasará a tener una sola voz y una sola personalidad jurídica internacional²³. Hasta el Tratado de Lisboa, la Unión Europea no tenía autonomía como organización, y era únicamente el paraguas bajo el cual se organizaban inicialmente tres organizaciones: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Europea. Recientemente, tras la desaparición de la primera, la Unión actuaba a través de las dos restantes, pero también en un formato intergubernamental. Esta complejidad estructural ha sido también fuente de problemas, y por ello el nuevo Tratado erradica las dos Comunidades existentes para reconocer sólo la existencia de la Unión Europea, a la cual, como ya se ha dicho, se le atribuye personalidad jurídica.

1.5 Una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa

El proyecto de integración europea no persigue únicamente la creación de un mercado interior. Este objetivo es un medio para alcanzar resultados aún más ambiciosos,

22 Art. 16, apartado 9 TUE.

23 Art. 47 TUE.

y los Tratados nunca lo han ocultado. Desde que Robert Schumann declarara en su histórico discurso del 9 de mayo de 1950 que Europa debía superar las guerras del pasado sobre la base de una red de intereses que hiciera imposible otra conflagración bélica, nadie puede dudar de que el mercado interior sea un instrumento para tejer esa red que eventualmente desembocaría en una unión política.

Que la Unión Europea no sea hoy un Estado, o una Federación de Estados, no significa que el proyecto político haya fracasado. Más bien lo contrario. El hecho de que estemos discutiendo sobre el carácter estatal, internacional o *sui generis* de la Unión Europea demuestra que en esta organización hay algo que no existe en las demás. Y así es.

Precisamente en su indefinición está la virtud de la Unión. El proyecto no pretende crear un Estado o una Federación. Lo que se pretende es constituir una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. La dimensión política de esta unión no se encuentra en el nombre que se le ponga al producto, sino en sus contenidos y en los instrumentos para estrechar los lazos entre comunidades y pueblos.

La clave de este planteamiento tan pragmático reside en su carácter gradual. Europa no se hace de golpe, sino paso a paso, reforma a reforma. Aunque el ritmo de la integración haya variado en el tiempo, hay un dato insoslayable: siempre se ha avanzado hacia adelante, nunca hacia atrás. Ninguna reforma de los Tratados ha terminado con un saldo negativo en la integración, incluso cuando ha habido tentaciones y, según algunos, motivos para hacerlo.

La importancia del Tratado de Lisboa reside, pues, en el hecho de que la Unión debe demostrar que puede seguir avanzando. Tras el frustrado empeño de adoptar una Constitución en el año 2005, los Estados miembros invirtieron un fuerte capital político en la reconstrucción de los restos dejados por esa malograda iniciativa. El Tratado de Lisboa es, en efecto, un intento de recuperar la inercia y los contenidos salvables de la iniciativa anterior. Sus novedades no son revolucionarias ni transformarán de manera radical a la Unión, pero suponen avances en terrenos tan importantes para los ciudadanos como la eficacia, la transparencia, los derechos y la democracia. Tampoco va a crear ningún super-Estado ni ninguna Federación. La importancia del Tratado de Lisboa está precisamente en la necesidad de demostrar que la Unión, a pesar de la crisis constitucional de 2005 y de la ampliación a doce Estados nuevos con credenciales no siempre eurófilas, es capaz de seguir avanzando en la fabricación de esa tupida red de lazos que es la Comunidad.

El Tratado de Lisboa, por tanto, no es sólo una oportunidad para seguir avanzando, es también el momento para demostrar que se puede avanzar. Si no es así, estaremos ante una nueva forma de integración, claramente descafeinada, y muy lejos de la Unión Europea que hemos conocido en los últimos cincuenta y cinco años. ¿Y es esto lo que realmente quieren los ciudadanos de Europa?

2

El Tratado de Lisboa y los valores sociales, igualitarios y verdes de la Unión Europea

Los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades no tienen ideología. Su único credo ha sido la consecución de un mercado común, que gradualmente pasaría a ser un mercado interior, hasta alcanzar una unión cada vez más estrecha que desembocara en una unión política. Con esos objetivos como premisa, son los *medios* los que nos permitirían apreciar si el proyecto de integración emplea instrumentos más propios de la socialdemocracia, de la democracia cristiana o del liberalismo para alcanzar dichos resultados. Este análisis no se decantará por ninguno de los dos en términos normativos. A fin de cuentas, los Tratados son el resultado de muchos años, muchas reformas y muchas negociaciones a cargo de Estados gobernados por partidos de muy diferentes sensibilidades políticas. Al igual que sucede con las Constituciones nacionales, que son el fruto de un amplio consenso que abarca la práctica totalidad del espectro político, los Tratados ostentan una dimensión igualmente extensa en el plano de las ideas.

Ello no significa que los Tratados sean ajenos a la promoción de los valores de una opción política u otra. Al contrario, los principios que han movilizado a la socialdemocracia europea en la segunda mitad de siglo están presentes en estos textos. En el caso del Tratado de Lisboa, la presencia se ha hecho aún más palpable.

2.1 ¿Avanza el Tratado de Lisboa nuevos valores sociales?

Uno de los grandes temas que giraron alrededor de la Constitución Europea fue la cuestión social, y la falta de “alma social” de la que carecía el frustrado proyecto cons-

titucional. Paradójicamente, es en este terreno donde más novedades se introdujeron en la frustrada Constitución, y ahora también en el Tratado de Lisboa.

En el plano de los valores y de los objetivos de la Unión, el Tratado de Lisboa constata que la Unión Europea cuenta con un sustrato común, en el que se encuentra, entre otros rasgos, el pluralismo, la tolerancia y la solidaridad²⁴. La mención no es inocente, pues son precisamente estos rasgos los que nutren y justifican los seis valores rectores de la Unión (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho, respeto a los derechos fundamentales), que a su vez sirven como parámetro para activar el mecanismo de sanción y eventual expulsión de un Estado miembro de la Unión Europea²⁵.

Por otra parte, los objetivos de la Unión se han aumentado y concretado significativamente con el Tratado de Lisboa. De mera tabla de buenas voluntades, la relación del artículo 3 TUE ha pasado a ser una relación exhaustiva de fines que alcanzar, donde destaca el objetivo de establecer un mercado interior basado en “una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social”²⁶. Asimismo, “la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales”, así como “la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”²⁷. En el plano exterior, pasan a formar parte de los objetivos de la Unión la contribución “a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, [y] la erradicación de la pobreza”²⁸. La importancia de esta enumeración no es menor, pues sobre la base de estos fines se desarrollan todas las políticas de la Unión, e incluso sirven para ampliar las competencias atribuidas a las instituciones, siempre y cuando tal extensión se produzca al objeto de alcanzar tales fines²⁹.

Para constatar la importancia de la vertiente social en las políticas europeas, el Tratado de Lisboa introduce una norma que obliga a las instituciones a que, “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones” tenga en cuenta “las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de

24 Art. 2 TUE.

25 Art. 7 TUE.

26 Art. 3, apartado 3 TUE.

27 *Ibid.*

28 Art. 3, apartado 5 TUE.

29 Art. 352 TFUE, según el cual, “cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados *para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos*, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo [...]” (Cursiva añadida).

educación, formación y protección de la salud humana”³⁰. Esta cláusula transversal que abarca a todas las formas de actuación de la Unión, implica una especial atención por parte de las instituciones hacia la vertiente integradora de cada política, lo que obligará a la Comisión, cuando proponga iniciativas, a motivar en qué medida las mismas van encaminadas a garantizar las exigencias de esta norma.

En el plano de las reformas concretas, el Tratado de Lisboa profundiza la política social comunitaria, confirmando, entre otras cosas, el papel de los interlocutores sociales³¹, atribuyendo a la Unión nuevas competencias ligadas a la seguridad en el trabajo³², introduciendo la regla de la mayoría cualificada para las medidas de seguridad social que afecten a los trabajadores migrantes, creando una nueva base jurídica para regular los servicios de interés económico general³³ y, principalmente, otorgando valor vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁴. En este texto se incluye un Capítulo IV, con derechos invocables ante los tribunales de cada Estado miembro y ante los de la Unión, que abarcan contenidos sociales tan importantes como el derecho a la información y consulta de los trabajadores³⁵, a la acción colectiva³⁶, al acceso a los servicios de colocación³⁷, a la protección de la salud³⁸, o a las prestaciones de seguridad social³⁹.

La votación por unanimidad seguirá siendo la regla general en la toma de decisiones en materia social⁴⁰. Sin embargo, y al margen de los contenidos del Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia ha impulsado el contenido de las libertades de circulación de los trabajadores, así como de los ciudadanos que no desempeñan actividades económicas, en una jurisprudencia muy pragmática que ha permitido a muchos individuos gozar de derechos directamente atribuidos por los Tratados, sin necesidad de que se apruebe un Reglamento o una Directiva comunitaria⁴¹. Esta jurisprudencia completa los contenidos sociales del Tratado de Lisboa y sitúa a las instituciones en una situación más ágil a la hora de desarrollar una auténtica política social europea. Uno de los grandes debates que giraron alrededor de la Constitución Europea

30 Art. 9 TFUE.

31 Art. 152 TFUE.

32 Art. 168 TFUE.

33 Art. 14 TFUE.

34 Art. 6, apartado 1 TUE.

35 Art. 27 de la Carta.

36 Art. 28 de la Carta.

37 Art. 29 de la Carta.

38 Art. 35 de la Carta.

39 Art. 34 de la Carta.

40 Art. 153 TFUE.

41 Véanse, entre otras, las sentencias de 11 de diciembre de 2007, *International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, "Viking Line"* (C-438/05), y de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05).

fue precisamente el social. La izquierda francesa se movilizó para denunciar que la reforma de 2004 liquidaba el Estado del bienestar y culminaba un proceso de liberalización de las economías nacionales únicamente en beneficio de la industria y del empresariado. En algunos casos las críticas tenían fundamento, pero muchas de ellas se sostenían con dificultad si se analizaban a la luz del conjunto de medidas que introducía la Constitución.

La falta de un alma social en Europa no es el resultado de una estrategia liberal para liquidar el Estado del bienestar. Que la Unión Europea no sea una organización exclusivamente diseñada para garantizar la igualdad de los trabajadores o de los desfavorecidos no significa que el proyecto carezca de sensibilidad hacia los principios y valores de la socialdemocracia. De hecho, el Tratado de Lisboa ha retirado de los objetivos de la Unión la consecución de “un alto grado de competitividad”, para insistir en la importancia de otros fines, como “el bienestar de sus pueblos”, una “economía social de mercado plenamente competitiva que persiga el pleno empleo y el progreso social”, la lucha contra “la exclusión social y las discriminaciones”, la promoción de “la justicia y la protección social”, la igualdad entre hombres y mujeres, así como “la solidaridad entre los Estados miembros y con los Estados más desfavorecidos”.

El proyecto europeo utiliza al mercado para alcanzar ciertos fines, y éstos, entre otros, tienen un indudable calado social.

Sin embargo, la vertiente social europea no sólo es responsabilidad de los políticos, sino también de los actores sociales. El Tratado de Lisboa, así como otros textos precedentes, abre las puertas a formas muy sofisticadas de intervención en las políticas de empleo, o en la negociación colectiva. Estos instrumentos requieren que los agentes sociales hablen con una voz única en Europa, y no a veintisiete. No sólo los agentes sociales, sino también los trabajadores deben ser conscientes de los derechos que confiere el Derecho comunitario, que son muchos y están a su disposición para invocarlos ante cualquier tribunal de cualquier país de la Unión. Pero también los Estados miembros tienen una importantísima responsabilidad a la hora de hacer realidad la política social de la Unión. La legislación social europea se adopta en el Consejo por mayoría cualificada (aunque con algunas excepciones que exigen la unanimidad). La capacidad de los Estados para construir mayorías es muy amplia, y los ciudadanos pueden exigir de sus gobernantes que logren esos consensos. En el proceso de integración, no todo es responsabilidad de las instituciones, sino también de los Estados, que sirven de impulso a la puesta en práctica de las políticas europeas. El Tratado de Lisboa, al introducir las dobles mayorías para adoptar acuerdos por mayoría cualificada, ha facilitado la búsqueda de estos consensos, reforzando así a los ciudadanos en su papel de interlocutores privilegiados con sus respectivos

Estados. Incluso la posibilidad de adoptar iniciativas legislativas populares supone un apoderamiento del ciudadano europeo. Este abanico de facultades no se despliega en el vacío, sino que requiere voluntad política, iniciativa ciudadana y cooperación de los agentes sociales.

La Europa social, al igual que los logros en la construcción del Estado del bienestar, requiere que los actores sociales asuman responsabilidades e iniciativa. El Tratado de Lisboa nunca ha dado tantos medios y tantos alicientes a los ciudadanos y a los Estados miembros para que la Europa social sea posible.

2.2 ¿Impulsa el Tratado de Lisboa una Europa más igualitaria?

El principio de no discriminación ha sido uno de los grandes motores de la integración europea. Las libertades de circulación se han basado sobre esta premisa, pues el mandato que se viene lanzando a los Estados desde la creación de las Comunidades es el del trato igualitario entre ciudadanos nacionales y los ciudadanos extranjeros comunitarios. Lo mismo ha sucedido con las mercancías, los capitales y las empresas, y con el paso del tiempo la regla no se ha centrado sólo en las discriminaciones por razón de nacionalidad, sino también por razón de residencia, del idioma, del nombre, hasta llegar a la interdicción con motivo del sexo, la raza, la religión, así como la identidad y la orientación sexual.

El Tratado de Lisboa ha reforzado este marco.

En contra de lo sucedido en los Tratados anteriores, el nuevo texto introduce la igualdad como uno de los valores sobre los que se funda la Unión. Al introducirse esta mención en el artículo 2, se convierte a la igualdad en una de las causas cuya infracción justifica la sanción o la expulsión de la Unión de un Estado miembro.

Igualmente, la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la exclusión social y toda forma de discriminación, pasan a ser parte de los objetivos de la Unión⁴². Como se ha explicado anteriormente, esta inclusión tiene una importancia jurídica y política considerable, pues permitirá a la Unión adoptar medidas para las que no esté expresamente autorizada, siempre y cuando sean necesarias para alcanzar alguno de estos fines⁴³.

42 Art. 3, apartado 3 TUE.

43 Art. 352 TFUE, antes citado.

Antes de la aprobación del nuevo texto, la igualdad era un principio muy ligado a las libertades de circulación, y las políticas de igualdad encontraban una frágil base jurídica que ya ha sido desarrollada, pero en términos aún muy indeterminados que han dificultado mucho una recta implementación en los Estados miembros. Ahora, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Directivas de igualdad van a contar con un marco jurídico mucho más completo, presidido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo Capítulo III está íntegramente dedicado a los derechos de igualdad. Así, el Tratado de Lisboa va más allá que sus antecesores y prohíbe, de forma exhaustiva, “*toda* discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”⁴⁴.

La relación de motivos especialmente protegidos ha crecido respecto de los Tratados anteriores. Ahora no cabrán dudas sobre la ilicitud de cualquier discriminación basada en la lengua, el nacimiento, los orígenes sociales, el patrimonio o la pertenencia a una minoría nacional. Causas todas ellas ausentes de los Tratados precedentes.

De la misma manera, la Carta refuerza algunos de los logros precedentes en materia de igualdad entre hombres y mujeres, elevándolos de rango y atribuyéndoles estatus “constitucional”. Existe, además, un importante añadido que aclara una cuestionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia: el artículo 23, apartado 2, habilita a los Estados miembros a adoptar medidas de discriminación positiva en favor del sexo menos representado, algo que el Tribunal de Justicia había dejado en entredicho en su conocida sentencia Kalanke⁴⁵. A partir del Tratado de Lisboa no habrá duda sobre los poderes de configuración de los Estados para desarrollar políticas de igualdad a través de estas técnicas.

2.3 ¿Avanza el Tratado de Lisboa una Europa más sostenible?

La preocupación creciente tanto a nivel social como político por el dramático empeoramiento del medio ambiente, ha contribuido a que la Unión Europea se haya esforzado por desarrollar una agenda medioambiental ambiciosa durante los últimos veinte años⁴⁶. Sin embargo, las competencias que ha tenido la Unión en materia

44 Art. 21 de la Carta.

45 Sentencias de 17 de octubre de 1995, Kalanke (C-450/93).

46 A partir del Tratado de Maastricht la Comunidad obtuvo poderes expresos para adoptar una política ambiental europea, que hoy se materializa en diversos aspectos, entre los que destaca el Sexto Plan de Acción (Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002).

medioambiental han sido muy específicas y en ocasiones han dificultado su completa ejecución. A fin de superar estos obstáculos, el Tratado de Lisboa ha convertido a la protección del medio ambiente en una de sus principales inquietudes. Buena prueba de ello es el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, que incluye, entre los objetivos de la Unión, la consecución de “un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

Entre las novedades que afectan al capítulo medioambiental, es importante destacar la relativa al cambio climático. Como prueba de la importancia que ha asumido este fenómeno, hasta años recientes discutido y cuestionado por muchos (y todavía hoy, si bien por un número cada vez menor), el Tratado de Lisboa ha introducido específicamente una mención a la relevancia de la lucha contra el calentamiento global, sumándola, de forma autónoma y separada, a los demás objetivos de la Unión en materia ambiental⁴⁷. El matiz no es menor, pues habilita a la Unión a adoptar políticas concretas y especializadas en un terreno que tiene una dimensión claramente internacional y que puede eventualmente chocar con las políticas industriales y exteriores de los Estados miembros. Esta base jurídica fortalece el papel de la Unión Europea en este terreno, algo que refuerza inequívocamente también el de los Estados miembros, pues la lucha contra el cambio climático, cuantas más voluntades estatales sume, más eficaz será.

La segunda novedad importante se encuentra en el terreno de los derechos fundamentales. El Tribunal de Justicia nunca ha reconocido que el derecho al medio ambiente sea un derecho fundamental. Las consecuencias de una afirmación de este tipo son de una inmensa relevancia, pues permitirá a cualquier ciudadano ejercer derechos en defensa del medio ambiente ante los tribunales de cada Estado, así como ante los tribunales de la Unión. Así, es nada menos que la Carta de los Derechos Fundamentales la que proclama el derecho fundamental, al establecer que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”⁴⁸.

La tercera novedad que destacar radica en la nueva política energética que introduce el Tratado de Lisboa⁴⁹. Hasta la fecha, todas las medidas en este terreno se habían adoptado interpretando ampliamente la lectura de los Tratados. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión podrá intervenir directamente en este vital terreno para la seguridad, bienestar y crecimiento de los Estados y sus ciudadanos.

47 Art 3, apartado 5 TUE y artículo 11 TFUE.

48 Art. 37 de la Carta.

49 Art. 194 TFUE.

En el plano ambiental, uno de los cimientos de la nueva política energética europea será la obligación expresa de que la Unión ejecute su misión “teniendo en cuenta la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”⁵⁰. Esta cláusula transversal, que ha de tenerse en cuenta en todas las medidas energéticas que adopte la Unión, debe añadirse a uno de los objetivos concretos para los que se habilita a la Unión a actuar, la promoción de la eficacia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de las energías nuevas y renovables⁵¹.

Finalmente, otra de las nuevas políticas europeas creadas por el Tratado de Lisboa afecta también a la política ambiental: la protección civil. Por primera vez en la historia de la Unión, un Tratado prevé la posibilidad de que los Estados miembros actúen concertadamente para reforzar la eficacia de los sistemas de prevención de catástrofes naturales o de origen humano⁵². Esta competencia, que no priva a los Estados de sus poderes de configuración y ejecución de sus políticas de protección civil, permitirá coordinar desde la Unión las intervenciones en aquellas incidencias que principalmente tengan una dimensión transnacional. Esta nueva política tampoco descarta la intervención en catástrofes puramente nacionales, y supone un primer paso en la creación de una política activa de intervención rápida, coordinada y europea para prevenir y combatir la producción de daños ambientales.

50 Art. 194, apartado 1, párrafo primero TFUE.

51 Art. 3 TUE.

52 Art. 196 TFUE.

3

El Tratado de Lisboa ante el reto de la crisis económica

Para tener una idea de cómo el Tratado de Lisboa incidirá en la vida cotidiana de los ciudadanos y condicionará directamente las políticas de los Estados miembros, basta con analizar los avances que aporta en la lucha contra un fenómeno de desgraciada actualidad: la crisis económica, tanto en su dimensión internacional como europea.

Es indudable que el Tratado de Lisboa permitirá a las instituciones europeas, así como a los Estados, actuar de forma más ágil, coordinada y eficaz al combatir una crisis económica de dimensiones internacionales. Los nuevos instrumentos de actuación se pueden ejercer tanto para prevenir futuras incidencias como para reparar los efectos de las situaciones críticas. Visto en términos muy generales, los avances serían los siguientes.

3.1 Reformas para la prevención

En sus funciones de guardiana de los Tratados, corresponde a la Comisión supervisar la aplicación que hacen los Estados de las normas europeas, incluso llevando a los Estados ante los tribunales cuando sea necesario⁵³. Esta regla general conoce una importante excepción cuando llegamos al terreno de la política económica, donde la Comisión sólo ejerce poderes de coordinación y no de decisión propios. Por tanto, cuando los Estados, reunidos en el Consejo de Ministros, adoptan anualmente las orientaciones generales de política económica (OGPE) la Comisión no cuenta con poderes para forzar la aplicación de estos acuerdos. Su única facultad consiste en

53 Art. 17, apartado 1 TUE.

formular recomendaciones al Consejo de Ministros, y la cuestión se queda a partir de ese momento en manos de los Estados, que generalmente adoptarán algún acuerdo de carácter político para alinear a quienes se han distanciado de los compromisos con la mayoría. El Tratado de Lisboa permitirá ahora a la Comisión adoptar recomendaciones *directa e individualmente* a cada Estado miembro⁵⁴. La decisión de adoptar medidas contra el Estado concernido seguirá quedando en manos del Consejo de Ministros, pero el Tratado de Lisboa ha añadido algunas importantes especificaciones, como que el Estado afectado no podrá participar en la reunión del Consejo⁵⁵, o la regla de votación, que será la mayoría cualificada⁵⁶. Se reducen así las posibilidades de que un Estado incumplidor movilice recursos políticos para frenar una decisión que constata su conducta infractora.

La Comisión vuelve a ganar poderes en lo concerniente al procedimiento relativo a los déficits excesivos, otro de los instrumentos esenciales para alinear las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. Hasta el Tratado de Lisboa, la puesta en marcha de este mecanismo se volvía una tarea casi titánica por el hecho de que la iniciativa correspondía al Consejo de Ministros y no a la Comisión. Tras la entrada en vigor del texto, la Comisión podrá desarrollar una auténtica política de supervisión de los déficits excesivos, y en el momento en que la institución observe riesgos, o cuando ya haya constatado su existencia⁵⁷. La independencia con la que va a contar la Comisión permitirá que las normas sobre déficits se alejen de la contienda política y, al menos, se plantee su aplicación a propuesta de una entidad ajena a los intereses nacionales.

El Tratado de Lisboa implementa asimismo una nueva forma de actuación europea, más flexible, más ágil, más respetuosa con las competencias de los Estados miembros, aunque también más dúctil en su aplicación. El llamado “método abierto de coordinación” supone una actuación concertada basada en la cooperación de los Estados miembros, con la Comisión asumiendo un papel de instigadora que marca objetivos entre todos los países, a fin de crear metas concretas y con plazos concretos. Los objetivos se fijan en instrumentos informales a los que no se atribuye valor jurídico, con lo que la Comisión no puede obligar a los Estados a cumplirlos. Sin embargo, el método no está concebido con el único fin de alcanzar objetivos, sino también de forzar actuaciones colectivas hasta que la Unión termine por asumir competencias más completas. Precisamente, es en el terreno del empleo donde

54 Art. 121, apartado 4 TFUE.

55 Art. 121, apartado 4, penúltimo párrafo TFUE.

56 Art. 121, apartado 4, último párrafo TFUE.

57 Art. 104, apartado 7 TFUE.

se ha instaurado esta forma de intervención⁵⁸, siguiendo una práctica iniciada en 1997 tras la cumbre por el empleo de Luxemburgo que posteriormente confirmó la Agenda de Lisboa de 2000, a la que ahora el nuevo Tratado da carta de naturaleza, reforzando la actuación concertada y a veintisiete, pero manteniendo una esfera de decisión nacional.

3.2 Reformas para la intervención

Si las vías anteriores permitirán a la Unión adoptar decisiones más resolutivas a la hora de diseñar e implementar una política económica europea, el Tratado de Lisboa se adentra igualmente en el plano de la acción institucional, reforzando el papel de los organismos de carácter económico existentes hasta la fecha y dotándoles de una sola voz en la habitual cacofonía nacional cuando se trata de hablar de asuntos financieros.

En el plano institucional, es importante destacar que el Banco Central Europeo pasa ahora a convertirse en una institución de pleno derecho, algo que, si bien en el ejercicio de sus funciones monetarias no es crucial, sí supone un importante reconocimiento de su papel en el funcionamiento interno y externo de la Unión⁵⁹. Por su parte, el Parlamento Europeo gana un importante peso en el escenario económico, al convertirse ya en interlocutor real del Consejo y del Banco Central Europeo⁶⁰. Asimismo, el Tratado de Lisboa ha adoptado la acertada medida de reconocer las funciones y la relevancia institucional del Eurogrupo, reunión de los ministros de finanzas de la zona euro, que, a pesar de su inexistencia en la redacción de los antiguos Tratados, constituye uno de los foros centrales de decisiones económicas en la Comunidad. Con la redacción que le atribuye el nuevo texto, el Eurogrupo aparece finalmente previsto en los Tratados⁶¹, donde se añade, además, una cuestión crucial: la representación unificada de los Estados de la zona euro en el seno de los organismos internacionales⁶². La idea detrás de esta iniciativa no es otra que la de lograr una sola representación en organizaciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, reforzando en una sola voz la variedad de criterios actual.

Al margen del plano institucional, el Tratado aporta nuevas bases para desarrollar políticas en sectores económicos estratégicos y potenciar modelos de prestación

58 Arts. 145 a 149 TFUE.

59 Art. 13, apartado 1 TFUE.

60 El Parlamento ahora participará en los procesos de modificación de normas que afectan al Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. 129 TFUE) así como en las medidas necesarias para la utilización del euro (art. 133 TFUE).

61 Art. 137 TFUE.

62 Art. 138 TFUE.

específicos, como los servicios públicos. Tras un intenso debate, los Estados cerraron la redacción del que será el artículo 14 TFUE, relativo a los servicios de interés económico general. Este precepto habilita a la Unión a intervenir en la prestación de aquellos servicios con un componente estratégico desde la óptica de los intereses públicos de cada Estado. Estos servicios se hallan vinculados a las primeras necesidades de los ciudadanos, como el agua, los transportes, la energía o las comunicaciones, y no tienen una regulación idéntica en todos los países de la Unión. A fin de salvaguardar el modelo de servicio público tradicional, basado en su regularidad, calidad y precio competitivo, la Unión ha habilitado a la Comisión no sólo a proteger esta actividad prestacional, sino también a tenerla en cuenta al adoptar medidas que afecten al mercado interior e incidentalmente a dichos servicios⁶³.

Asimismo, el nuevo Tratado ha dado aval a varios poderes de actuación de la Comisión en materia de competencia, donde venía interviniendo por delegación del Consejo a la hora de aprobar medidas de exención a empresas. La nueva redacción confirma el carácter exclusivo de la Comisión en este vital terreno para la consecución de un mercado interior⁶⁴, lo cual, a su vez, refuerza la independencia de la institución.

Si bien el conjunto de reformas que afectan a la gobernanza económica no son revolucionarias, hay que tener en cuenta tres factores.

En primer lugar, la Unión cuenta con una política monetaria exclusiva que se debe ejecutar, sorprendentemente, con una política económica para la que dispone de competencias simplemente de coordinación. Esta paradoja ha sido cuestionada en innumerables ocasiones y ha servido como blanco de críticas al proyecto de la moneda única. El contraste se amortigua con varios mecanismos, principalmente el pacto de estabilidad, pero son vías claramente marginales si se comparan con una auténtica política económica europea. El Tratado de Lisboa no ha alterado este esquema competencial, y se ha limitado a reparar algunos de los puntos más débiles de este modelo bicéfalo.

En segundo lugar, el diseño de un modelo de gobernanza económica para Europa está indisolublemente ligado al de la gobernanza económica mundial. Los últimos meses han demostrado que la gestión de situaciones de crisis internacional deben recibir por respuesta una reacción también internacional. La aparición del G-20

63 La voluntad de la Comisión para garantizar estos servicios en un contexto de competencia limitada ha quedado patente en varias ocasiones (véase el Libro Blanco sobre los servicios de interés general, de 12 de mayo de 2004). El nuevo artículo 14 TFUE habilitará a la Comisión a continuar por esta senda, algo que resulta positivo y que, en contra de perjudicar al servicio público, lo ha conseguido preservar al incluirlo en el texto del Tratado.

64 Arts. 15.3 y 108.4 TFUE.

como un nuevo actor institucional encargado de dar respuesta a estas situaciones de emergencia supone un acontecimiento de dimensiones históricas, que condicionará decisivamente la manera en que los Estados afronten sus políticas económicas. Este nuevo marco, aún experimental, incipiente pero aparentemente irreversible, establecerá las directrices que regirán la gobernanza económica mundial en las décadas venideras. El hecho de que el Tratado de Lisboa no haya cerrado un marco específico para esta cuestión puede, por tanto, analizarse como un resultado positivo. A la vista de los cambios que vivirán las instituciones económicas internacionales, la Unión podrá esperar a optar por las reglas de supervisión y gestión que mejor se adapten a las circunstancias futuras. El carácter abierto del Tratado en este terreno puede considerarse, pues, como una oportunidad abierta de cara al futuro.

En tercer lugar, es difícil obviar que la existencia de la zona euro, así como diferencias de criterio entre los Estados en terrenos como el empleo o la política social, podrían forzar la puesta en marcha de cooperaciones reforzadas. Estos mecanismos, que permiten a un grupo de Estados avanzar en la integración sin contar con los demás, aún no han sido empleados, quizás por las dificultades para su activación. El Tratado de Lisboa ha flexibilizado los requisitos para su uso, modificando el número de Estados miembros necesarios para hacerlos realidad (bastarán ahora nueve Estados miembros). Es probable que el carácter abierto y contingente de la gobernanza económica mundial, pero también la sensibilidad de la materia para algunos países, lleve a un número no pequeño de Estados a optar por la vía de las cooperaciones reforzadas. Si ello fuera así, el Tratado puede haber diseñado, incluso sin saberlo, un marco especialmente bien adaptado a la nueva gobernanza económica que se nos avecina.

4

España, la presidencia del Consejo y el Tratado de Lisboa

Es importante resaltar, finalmente, las repercusiones que tendrá para España el marco legal que introduce el Tratado de Lisboa. Sin embargo, nuestro país va a ser beneficiario de una circunstancia excepcional y que permitirá al Gobierno obtener un resultado aún más provechoso de las reformas: la presidencia española del Consejo, que por razón de un orden rotatorio semestral corresponderá ostentar a nuestro país.

España va a asumir la responsabilidad de activar los nuevos instrumentos y reformas previstos en el Tratado, algunos de los cuales requieren una importante iniciativa y voluntad política, y otros un esfuerzo técnico y de coordinación no menos relevante. Esta circunstancia permitirá a España maximizar las prioridades que ya se ha marcado, y que todo Estado que asume la presidencia del Consejo debe trazar. En efecto, las prioridades anunciadas por España van a poder desarrollarse no sólo con la vista puesta en la agenda política y legislativa del Consejo, sino también con el objetivo de sentar las bases de la *nueva* Unión Europea que introduce el Tratado de Lisboa. Para resaltar la importancia de esta excepcional coyuntura, se expondrán a continuación las líneas generales de la agenda española para la presidencia, así como las novedades que conlleva el nuevo marco legal y que deberán recibir una respuesta por parte de España.

En su discurso del Museo del Prado de febrero de 2009, Jose Luis Rodríguez Zapatero expuso las líneas directrices de la agenda española durante el semestre en que ocupará la presidencia del Consejo. En palabras del presidente del Gobierno, pueden resumirse en las tres siguientes:

- Impulso hacia un nuevo modelo económico que conduzca a Europa a ponerse al frente de la competitividad global y permita salir mejor y más fácilmente de la actual crisis económica y financiera.
- Reafirmación y profundización en la Europa social, la Europa solidaria hacia sus ciudadanos y hacia las poblaciones que la rodean.
- Adaptación al nuevo mundo multipolar de una Unión que debe hablar con una sola voz y con una sola manera de actuar.

4.1 Un nuevo modelo económico

El escenario de crisis económica y financiera internacional vivida en los últimos meses ha forzado al Gobierno a situar esta cuestión en el primer puesto de sus prioridades nacionales y europeas. Asimismo, la gradual formación de un ámbito global de decisión en asuntos económicos protagonizado por el G-20, obliga aún más a la Unión Europea a hablar con una sola voz en foros multilaterales internacionales, si realmente Europa pretende ser un actor relevante en la configuración de un nuevo marco regulador para la economía internacional. A este contexto de gran inestabilidad se suma la aún reciente consolidación del euro y de su entramado institucional, su extensión a los países adheridos a la Unión en 2004 y 2007, y la superación de los periodos transitorios aplicables a estos Estados, que coincidirán con unas perspectivas financieras de la Unión para el periodo 2007-2013 que supondrán también un periodo de transición para España.

Los instrumentos que ha anunciado España para afrontar este difícil escenario son principalmente tres: un replanteamiento de la Estrategia de Lisboa, una nueva política energética común y un enfoque centrado en el desarrollo sostenible. En estos tres casos, el Tratado de Lisboa aporta novedades que merecerían un desarrollo inmediato.

Respecto de la Estrategia de Lisboa, es cierto que los objetivos que se marcó el Consejo Europeo de 2000 no se han alcanzado plenamente. Entre las medidas regeneradoras planteadas entonces, ya se apuntaba hacia el llamado “método abierto de coordinación” como técnica de integración en sectores donde las competencias (como en política económica) siguen fuertemente gestionadas por los Estados miembros. Como ya se ha mencionado anteriormente, el Tratado de Lisboa ha dado forma institucional a esta modalidad de actuación, y precisamente

en uno de los terrenos que se tildaron de prioritarios en 1999: el empleo. España tiene la oportunidad de reactivar la experiencia vivida hasta la fecha, no siempre positiva, y utilizar los mecanismos de los artículos 145 a 149 del nuevo Tratado para que el método abierto de coordinación sea un foro eficaz en la consecución de una política de empleo capaz de generarlo y en condiciones que garanticen su calidad. Si a todo ello se suma que el empleo es una de las principales víctimas de la actual crisis económica, la iniciativa española en este terreno no sólo serviría para poner los cimientos de una política europea de empleo basada en un enfoque novedoso y que el Tratado de Lisboa consagra, sino también para mostrar a los ciudadanos que las políticas que les afectan más directamente pueden recibir respuesta desde Europa.

Asimismo, la gobernanza económica europea, que es, junto con la internacional, otra de las prioridades de la presidencia española, puede aprovechar la presente oportunidad para activar las novedades que el Tratado de Lisboa ha aportado en el terreno institucional. Tal como se ha expuesto en el punto 3.1 de este documento, el nuevo Tratado otorga a la Comisión nuevos poderes para que los Estados se atengan a las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad. La presidencia española podrá lanzar un claro mensaje a la Comisión, animándola a que haga uso de sus nuevas facultades, especialmente en tiempos en los que los Estados están sufriendo un importante auge de sus déficits presupuestarios. Asimismo, corresponderá a España asentar los cimientos del nuevo Eurogrupo, tal como lo ha reconfigurado el nuevo Tratado, que aunque no lo transforme y se limite principalmente a darle visibilidad jurídica, es importante ubicarlo en el marco institucional económico europeo, algo que conllevará decisiones que marcarán el funcionamiento de un organismo de la máxima relevancia para la política económica de los Estados que pertenecen a la zona euro.

El objetivo de desarrollar una política económica que impulse una agenda energética europea y se asiente sobre un crecimiento sostenible, va a encontrar igualmente un marco apropiado en el nuevo Tratado de Lisboa. Como ya se ha comentado anteriormente, una de las políticas que surgen con autonomía propia es la energética, que permitirá al Consejo adoptar un marco global de medidas en todos los terrenos que afecten a este sector, y sujeto a la regla de la mayoría cualificada en el Consejo. El hecho de que esta política, tal como establece el nuevo Tratado, se tenga que desarrollar teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad ambiental, refuerza la apuesta de España por las energías renovables, que podrá ampararse en el carácter “verde” que el propio Tratado de Lisboa confiere a la nueva política energética europea.

4.2 Profundizando en la Europa social

La presidencia española ha propuesto igualmente una agenda marcadamente social, volcada en el fortalecimiento de las políticas de género, la lucha contra la pobreza y el afianzamiento de una política europea de inmigración. Sobre estos tres aspectos, el Tratado de Lisboa aporta varias novedades que sería oportuno aprovechar.

En primer lugar, el fortalecimiento de las políticas de género, así como otros programas sobre los que ya ha mostrado el Gobierno su interés (véase el programa Erasmus, que el presidente planteó extender a otros ámbitos profesionales), forman parte de una categoría de políticas que el Tratado de Lisboa califica “de apoyo” o “de coordinación”. Estas políticas corresponden principalmente a los Estados, y la Unión se limita a impulsarlas o a prestar su apoyo cuando la dimensión transnacional de las instituciones sea necesaria para que las iniciativas en este terreno sean viables y efectivas. España podrá impulsar, por vez primera, este tipo de políticas que ahora están expresamente condicionadas a las exigencias del principio de subsidiariedad⁶⁵. Esto último significa que los Parlamentos nacionales tendrán un especial protagonismo en la puesta en marcha de dichas políticas. Por tanto, será de una especial importancia la preparación y toma de contacto con la sensibilidad de las instancias parlamentarias estatales. La originalidad del nuevo procedimiento de participación de los Parlamentos nacionales supone que el Consejo deberá preparar los protocolos de actuación que marcarán la manera de intervenir en los asuntos europeos de las cámaras nacionales. España, que además cuenta con un sistema parlamentario bicameral con un fuerte componente descentralizador y asambleas autonómicas, está muy directamente afectada por el buen funcionamiento de este procedimiento. Al impulsar las políticas de igualdad y de educación, tendrá la oportunidad de inaugurarlos y participar en el éxito de su buen funcionamiento.

En segundo lugar, la lucha contra la pobreza aparece como otra área prioritaria en la agenda de la presidencia española. Sobre este punto, el Tratado de Lisboa también aporta novedades, pues a partir del mismo se incorpora la lucha contra la “exclusión social” y la “erradicación de la pobreza” entre los objetivos de la Unión, permitiendo a España justificar una agenda ambiciosa en este terreno. Asimismo, la agenda europea de cooperación al desarrollo es de una inmensa envergadura. La Comunidad Europea es el primer donante de ayuda pública a los países en desarrollo, destinando un total del 12% de la ayuda mundial a dichos países, que si se suma a la ayuda individual que otorgan los Estados miembros a título individual alcanza el 56,6%. Si bien esta materia corresponde al bloque que se analizará a continuación (la política

65 Art. 2, apartado 5 TFUE.

exterior), es importante destacar que el Tratado de Lisboa también ha reforzado las competencias de la Unión en este ámbito, confirmando el carácter compartido de la política de cooperación al desarrollo (a diferencia de su ambiguo estatuto anterior) y reforzando su importancia al reiterar su relevancia entre los objetivos de la Unión.

En tercer lugar, la presidencia española quiere hacer de la política europea de inmigración otra prioridad, si bien más ligada a las políticas sociales que a las de interior y justicia. Esta perspectiva no es casual, pues pone de manifiesto la dimensión humanitaria de la inmigración y la necesidad de integrarla en el marco social. Hasta el momento, las medidas europeas en este sector se han caracterizado, sin embargo, por su dimensión represiva: así, la cooperación en la vigilancia de fronteras, la repatriación de inmigrantes irregulares, o las condiciones de expulsión, han sido las cuestiones que más han monopolizado la atención de las instituciones europeas. La introducción de una agenda en materia de inmigración en el capítulo social europeo sería una aportación valiosa desde España, que además sería coherente con el enfoque que se ha hecho en nuestro país de las políticas de inmigración a partir de 2004. Esta opción sería, además, más flexible a la hora de ponerla en marcha, pues las condiciones para adoptar medidas en el terreno de la cooperación judicial y policial son considerablemente más severas que en la esfera social.

4.3 La Unión en un nuevo mundo multipolar

La presidencia española quiere contribuir a afianzar el liderazgo de la Unión Europea en el mundo, y a tal fin el presidente del Gobierno ha destacado que “es imprescindible avanzar en la integración de la política exterior y de seguridad”. Este objetivo es, en efecto, esencial para que Europa actúe como un actor relevante en la escena internacional, pero también es un fin que podrá alcanzarse con las nuevas herramientas que le confiere a la Unión el Tratado de Lisboa. Así, el nuevo Tratado permite a la Unión actuar con una sola voz y con personalidad jurídica única, a diferencia de lo sucedido en el pasado, cuando la Unión era una entre cuatro organizaciones distintas, cada una con funciones diferentes y grados variables de integración y competencias. La presidencia española tendrá la oportunidad de hacer que la Unión hable y actúe de forma unitaria por vez primera en su historia, y esta es una formidable ocasión para dar mayor solidez a la política exterior y de seguridad común.

Para alcanzar este resultado, el Tratado de Lisboa ha creado un nuevo cargo heredero del actual alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, que

asumirá nuevas competencias y tendrá un doble vínculo: por un lado, será un representante del Consejo, que presidirá las reuniones de la formación de asuntos exteriores⁶⁶; por otro, se integrará en la Comisión como miembro de pleno derecho, en condición de vicepresidente⁶⁷. Asimismo, junto con el alto representante, el Tratado de Lisboa asienta los cimientos de un servicio europeo de acción exterior, aprovechando la experiencia de las delegaciones de la Comisión para transformarlas en un organigrama de ejecución de la política exterior de la Unión⁶⁸. España tendrá la ocasión de lanzar las primeras bases de este nuevo “cuerpo diplomático europeo” que deberá trabajar en paralelo junto con las misiones de los Estados miembros, y que actuará a las órdenes del alto representante.

Esta voz común también se complementa con otros importantes avances en el plano de la representación, como la posibilidad de una participación unitaria del Eurogrupo en los foros económicos internacionales, que contribuye a que, incluso en terrenos donde se produce una integración a ritmos variables (véase el euro), exista una unidad de criterio y voz.

España ha apostado desde hace varios años por la plena integración de Turquía como miembro de la Unión. La presidencia española del Consejo no va a suponer un cambio en la tradicional postura de nuestro país, sino al contrario. Ahora bien, el Tratado de Lisboa ha previsto varios instrumentos para articular la relación de la Unión con los países de su entorno, consagrando la posibilidad de que existan relaciones privilegiadas con determinados Estados, e incluso formas alternativas de pertenencia a la Unión. Esta última opción es la respuesta que tanto Francia como Alemania vienen defendiendo para dar salida a las reivindicaciones turcas. La postura española es más contundente, pero la presidencia del Consejo le dará la oportunidad al Gobierno de definir con claridad cuál es la postura de la Unión respecto de la cuestión turca, en qué términos ha de continuar planteándose su adhesión, y cuál de los instrumentos de cooperación que prevé el Tratado de Lisboa es el más oportuno para dar respuesta a esta difícil tesitura.

4.4 Una oportunidad para España

Son pocos los países que han tenido que gestionar una presidencia del Consejo junto con la entrada en vigor de un nuevo Tratado. En el caso español, a esta excepcionalidad

66 Art. 18, apartado 3 TUE.

67 Art. 17, apartado 4 TUE.

68 Art. 27, apartado 3.

debe también sumarse la complejidad del tránsito que exige el Tratado de Lisboa, una iniciativa que viene fraguándose efectivamente desde el año 2002. Las dificultades vividas durante el proceso de ratificación han retrasado la entrada en vigor de muchas medidas que deberían ya haberse implantado, lo que forzará al Gobierno a impulsar con celeridad muchos capítulos de la agenda, pero también a marginalizar otros.

Cuando tome posesión el nuevo presidente del Consejo Europeo, a España le tocará establecer el marco político de las relaciones entre esta nueva institución y las presidencias rotatorias. El reto no es menor, y el resultado de esta primera convivencia podría condicionar el éxito o el fracaso del nuevo equilibrio de poderes que ha diseñado el Tratado de Lisboa. De acuerdo con el Tratado de Lisboa, la presidencia del Consejo Europeo pretende dar estabilidad a los trabajos de esta institución. Por tanto, el Consejo Europeo marcará las grandes líneas estratégicas de las políticas europeas, mientras que el Consejo de Ministros acometerá su ejecución en el plano legislativo. Si el presidente del Consejo Europeo asume el liderazgo de tales líneas, la presidencia española quedará a cargo de la agenda legislativa. Una tarea difícilmente separable la una de la otra, y que obligará tanto al futuro presidente del Consejo Europeo como a la presidencia española a instaurar los términos en los que se desarrollará la relación de estas dos autoridades de la Unión.

Estas dificultades no deberían suponer un obstáculo, sino una oportunidad para España. Es cierto que cuanto mayor sea el reto, el fracaso corre el riesgo de ser más estruendoso. Sin embargo, España es un país con sobrada experiencia en asuntos europeos, con un demostrado compromiso con la integración, y una posición moderada que ha sido tradicionalmente respetada y aplaudida por nuestros socios. Apostar por la puesta en marcha efectiva del Tratado de Lisboa en los terrenos que el presidente del Gobierno ha anunciado, supondría un éxito indudable del semestre español. A fin de cuentas, condicionar de cara al futuro la gobernanza económica, la profundización en la Europa social y la adaptación de la Unión a un mundo multipolar, supondría haber dejado huella en prácticamente todos los pilares del proyecto europeo. En las dimensiones del éxito está también el riesgo, pero quizás un riesgo que merezca la pena correr.

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?

Antonio Estella y Ksenija Pavlovic

2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela



Daniel Sarmiento

EL TRATADO DE LISBOA

VALORES PROGRESISTAS, GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESIDENCIA
ESPAÑOLA DE LA UE