

## **Balance de la Unión Europea y su régimen jurídico-económico: del Tratado de Lisboa a los ODS<sup>(\*)</sup>**

### **Balance of European Unión and its legal and economical system: from the Lisbon Treaty to the SDGs**

**Marcos Castro Oliva<sup>1</sup>**

**David Pintado Barrera<sup>2</sup>**

---

**Sumario:** Presentación. **I.** Un poco de historia: La insatisfacción de Niza y el fracaso Constitucional. (2001-2005). **II.** El Tratado de Lisboa al rescate del fracaso constitucional. **III.** Las principales innovaciones del tratado. **IV.** A trece años de Lisboa, y ahora... ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Para qué? – Conclusión. – Referencias bibliográficas.

**Resumen:** este es un artículo enfocado en la trayectoria de la Unión Europea desde los antecedentes a la firma del Tratado de Lisboa hasta nuestros días (y su actual crisis), en él se contraponen las políticas, objetivos y mecanismos de integración llevados a cabo durante el periodo previo y posterior a la firma del Tratado de Lisboa con aquellos que se están adoptando en la actualidad, los conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se hace una valoración sobre su calado e

---

(\*) Recibido: 01/05/2020 | Aceptado: 06/05/2020 | Publicación en línea: 15/05/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

<sup>1</sup> Estudiante de Economía de la Universidad Rey Juan Carlos.  
[m.castroo.2017@alumnos.urjc.es](mailto:m.castroo.2017@alumnos.urjc.es)

<sup>2</sup> Estudiante de Economía de la Universidad Rey Juan Carlos.  
[d.pintado.2017@alumnos.urjc.es](mailto:d.pintado.2017@alumnos.urjc.es)

importancia como aportación sustancial al desarrollo del proyecto europeo.

**Palabras clave:** Unión Europea, Tratado de Lisboa, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Crisis.

**Abstract:** This is an article focused on the trajectory of the European Union from the background to the signing of the Lisbon Treaty to the present day (and its current crisis), in it the policies, objectives and integration mechanisms carried out during the period before and after the signature are opposed of the Lisbon Treaty with those that are currently being adopted, known as the Sustainable Development Goals, and an assessment is made of its depth and importance as a substantial contribution to the development of the European project.

**Key words:** European Union, Lisbon Treaty, Sustainable Development Goals, Crisis.

---

## **Presentación.**

En el artículo que a continuación se presenta se lleva a cabo un estudio de las principales repercusiones tanto jurídicas como económicas derivadas del Tratado de Lisboa, realizando un balance ante la profunda crisis en curso. En este texto, se pretende evaluar el camino recorrido por la Unión Europea como proyecto político y económico común hasta la firma del tratado y el horizonte que éste planteó para la unión (Bru, 2005. Sánchez-Bayón et al, 2018). El citado tratado dotó de personalidad jurídica plena, además de introducir cambios institucionales e intensificar la diversidad de sus políticas. Uno de los principales problemas de todos estos cambios ha sido la cuestión de “ultra vires” (la asunción de competencias más allá de lo jurídicamente tipificado). Aunque resulte necesario elogiar los buenos resultados que la asunción de diversas competencias ha generado en toda la Unión Europea (UE), sin embargo, ello ha provocado cierta inseguridad jurídica y un problema de gestión de fondos en las políticas comunes, sobre todo ahora que llega una gran crisis (Covid 19). Se aprovecha la ocasión para poner comparar y contrastar todos estos objetivos, políticas y mecanismos de integración puestos en marcha por el Tratado de Lisboa con los nuevos objetivos y políticas de la Unión Europea para el periodo 2021-2027, los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **I. Un poco de historia: La insatisfacción de Niza y el fracaso Constitucional. (2001-2005).**

Como bien apuntan Aldecoa y Guinea (2010), resulta que el tratado de Niza no satisfizo a nadie, y es que firmado en 2001 y entrado en vigor en 2003, el principal objetivo del tratado era reformar el sistema institucional de la Unión para hacer frente a la duplicación de miembros que supondría la ampliación.

Las negociaciones intergubernamentales se centraron en dos pilares básicos, el primero era negociar el reparto de poder de los estados en el seno de las instituciones de la unión, y el segundo se centraba en una profunda reforma que debía tratar sobre los fundamentos constitucionales de la Unión, en este segundo pilar no los protagonistas no debían ser los estados, sino los actores sociales y políticos.

Tanto los dirigentes de los Estados miembros que se sentaban en el Consejo Europeo como la gran mayoría de los europarlamentarios del Parlamento Europeo manifestaron su profundo malestar con el resultado de la negociación, manifestando que la reforma que se llevaba a cabo en Niza no era ni de lejos suficiente para que la UE enfrentara los desafíos del siglo XXI.

En cuanto a la vía constitucional puesta en marcha por la Declaración de Laeken en 2001, en la que se reconoció la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a sus ciudadanos, culminó con otro profundo fracaso. La Constitución Europea constaba de cuatro partes, la primera dedicada a la carta de los derechos fundamentales de la Unión (60 artículos), la segunda hacía referencia a las políticas y funcionamiento de la Unión (54 artículos), la tercera, la más larga del Tratado Constitucional estaba dedicada a los valores, objetivos y principios esenciales de la Unión (322 artículos) y finalmente una cuarta parte con una serie de disposiciones generales y finales (12 artículos). El resultado, sin embargo, estaba lejos de parecerse a una constitución tipo, como eran las constituciones de los propios estados miembros, por otro lado, las competencias, objetivos y políticas redactados en los sucesivos artículos del tratado constitucional no dejaban de solapar las competencias atribuidas hasta ese momento a los estados miembros, lo que suponía una gran reticencia de estos a su aprobación.

La Constitución entraría en vigor siempre y cuando fuera ratificada mediante referéndum por los estados miembros. Al final se produjo lo previsto, la flamante Constitución Europea se guardaría en un cajón. Los ciudadanos de

Francia y Países Bajos mediante referéndum rechazaron la Constitución en 2005.

## **II. El Tratado de Lisboa al rescate del fracaso constitucional.**

El rechazo de los ciudadanos de Francia y Países Bajos a la Constitución Europea abrió un periodo de reflexión y debate en todos los estados miembros que finalmente culminaría en la negociación y ratificación de un nuevo tratado, el Tratado de Lisboa.

Se dice en este apartado que el Tratado de Lisboa viene a rescatar al fracaso constitucional porque si se contraponen el Tratado Constitucional con el Tratado de Lisboa se ve que el 90% de las reformas, políticas e instrumentos que integraban el Tratado Constitucional están igualmente recogidos en el Tratado de Lisboa. Cabe mencionar que si asumimos lo anteriormente dicho como cierto, se podría llegar a pensar que el Tratado de Lisboa ha sido en realidad una manera de hacer “trampas” a los ciudadanos de los estados miembros, pues si como se ha mencionado el 90% del Tratado Constitucional está recogido en el Tratado de Lisboa, ¿A quién se podría culpar por pensar que esto fue echo con la intención de esquivar la aprobación vía referéndum que requería la vía constitucional para ser aprobado vía parlamentaria a través de un tratado como es el Tratado de Lisboa?

Bien es cierto que el hecho de que los sucesivos tratados de la Unión Europea no incorporen el nombre de “Constitución” no significa que estos no lo sean, pues el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que los sucesivos tratados de la Unión Europea constituirían la Constitución material comunitaria.

Otra razón por la que se ha mencionado que el Tratado de Lisboa vino a rescatar el fracaso constitucional es porque introdujo en el proceso político de la Unión Europea las reformas estructurales necesarias para continuar con la construcción de la “Europa política”, abordando con ambición y no menos valentía las cuestiones de democracia de las bases políticas del sistema institucional pretendiendo un refuerzo del papel del ciudadano europeo en el proceso.

No obstante, las afirmaciones anteriores no pueden ser interpretadas como una aseveración de que el Tratado de Lisboa y el Tratado Constitucional son lo mismo, hay sendas diferencias entre ellos, pues el cambio de una estructura formal a otra implica la eliminación de ciertos aspectos político-jurídicos, como son: pérdida de una explícita manifestación sobre la naturaleza federal de la Unión Europea, sustitución de una redacción jurídica dirigida a los ciudadanos por otra dirigida a los Estados, desaparición de la

unidad constitucional y el desvanecimiento de la refundación de “una Europa” imposibilitando el sueño de incluir a todos los estados miembros como fundadores.

Se puede concluir, aunque habría que tener muy en cuenta el párrafo anterior, que la gran ambición del Tratado de Lisboa de 2007 no es otra cosa que el fruto del gran árbol constitucional pretendido desde 2001 y fracasado en 2005.

### **III. Las principales innovaciones del tratado.**

En este apartado se verán las principales innovaciones que incorpora el Tratado de Lisboa al seno de la Unión Europea como instrumento para poner fin a la encrucijada de la vía constitucional.

En un primer lugar el Tratado de Lisboa viene a reforzar a la Unión Europea como ente político autónomo, dotándola de personalidad jurídica plena y acabando así con la Comunidad Europea.

También clarifica las relaciones de la Unión Europea con los Estados miembros, incorporando la participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión, concediéndoles una posición garantista de las competencias nacionales frente a la Unión y teniendo un importante papel como mecanismo de control a las decisiones de la Unión.

Un punto importante es la obligatoriedad jurídica incorporada por el Tratado de Lisboa de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000.

El Tratado de Lisboa también hizo frente a los desafíos derivados del aumento del número de estados miembros mediante la implementación de una gran reforma institucional con el objetivo de reforzar la calidad democrática de la Unión y su capacidad para tomar decisiones autónomas.

También se preocupó de la reformulación de las instituciones europeas:

Parlamento Europeo: se fijó el número máximo de eurodiputados en 751 que se asignan en base a un criterio decreciente poblacional. El tratado refuerza enormemente la posición institucional del Parlamento Europeo, mediante el procedimiento legislativo ordinario de la codecisión que le otorgaría la condición de colegislador.

Consejo Europeo: se le convierte en institución y se le dota de una presidencia permanente, eligiendo el mismo al presidente durante 2 años y medio.

Consejo de la Unión Europea: es reformado profundamente, estableciéndose como regla general un sistema rotatorio para la presidencia consistente en un

equipo de tres presidencias semestrales, ejercidas por turnos por los estados miembros, que coordinan su actuación durante 18 meses. El Tratado de Lisboa revisa también la toma de decisión por mayoría cualificada por el Consejo de la Unión Europea y por el Consejo Europeo.

Comisión Europea: se crea la figura del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será también vicepresidente de la Comisión y que se encargará de las relaciones exteriores. El tratado también aporta un mayor grado de democratización a las instituciones de la Unión al establecer que la presidencia de la Comisión deberá ser ocupada por un miembro del partido más votado en las elecciones europeas y además otorga a la Comisión un mayor poder en cuanto a la iniciativa legislativa en un número mayor de asuntos.

Buscando la eficacia, el Tratado de Lisboa modifica el proceso de toma de decisiones y adopción de legislación, sustituyendo la unanimidad como regla de decisión del Consejo por la mayoría cualificada en un número no menor de cuestiones, del mismo modo establece que para que una decisión sea aprobada han de pronunciarse a favor y en pie de igualdad tanto el Consejo como el Parlamento, consolidándose así el procedimiento de codecisión. Refuerza a su vez la posición institucional de la Comisión, que ya no recibe el poder ejecutivo del Consejo, sino que lo ejerce de una manera plenamente autónoma.

Otro punto esencial del Tratado de Lisboa fue la clara delimitación de las competencias de la Unión, estableciendo tres categorías, las exclusivas de la Unión Europea, las compartidas con los estados miembros y las de apoyo, coordinación o complemento y como ya se apuntaba en apartados anteriores de este artículo se establecen mecanismos de control a la toma de decisiones de la Unión en sus competencias exclusivas por parte de los parlamentos nacionales, así como un control a posteriori por parte de Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En lo relativo a las políticas de integración que trae consigo aparejadas el Tratado de Lisboa se puede diferenciar entre la profundización en las políticas de integración ya existentes y las nuevas políticas de integración puestas en marcha por este tratado. En cuanto a la profundización en las políticas de integración ya existentes, el Tratado de Lisboa crea nuevas bases jurídicas para que la Unión desarrolle políticas y actuaciones en materias como la ayuda humanitaria, la energía, el cambio climático, la investigación espacial, el deporte, la juventud, la protección civil y la cooperación administrativa. En cuanto a las nuevas políticas de integración puestas en marcha por el Tratado de Lisboa esta la cooperación policial y judicial en asuntos penales, pero la política culmen introducida en este tratado es la



Política Exterior Común que busca apuntalar de una vez por todas la presencia internacional de la Unión Europea como sujeto de pleno derecho y permitir a la Unión entablar relaciones internacionales de igual a igual con otros Estados y organismos internacionales. El desarrollo de esta política, sumado a el otorgamiento de la personalidad jurídica plena, permiten a la Unión ganar en eficacia y visibilidad en la escena internacional. Hay dos novedades institucionales clave para lograr esa consolidación del perfil internacional de la Unión: la figura del nuevo Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, encargado de la política exterior en el Consejo y en la Comisión y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior presidido por el Alto Representante y cuya misión es ayudar a este en la ejecución de la política exterior. Otra de las políticas de integración que introduce el Tratado de Lisboa es la Política Europea de Seguridad y Defensa con la que se crea una Agencia Europea de Defensa y, sobre todo, la previsión de instrumentos políticos para una defensa propia de la Unión, estableciendo diversos acuerdos de asistencia militar mutua entre los distintos estados miembros en caso de un hipotético ataque militar o terrorista contra alguno de estos o el compromiso de la creación de estructuras operativas de mando y control comunitarias que aglutinen a las diversas fuerzas armadas de la Unión.

No pueden quedar sin mención en este apartado los amplios progresos que el Tratado de Lisboa trajo consigo para la consecución de una mayor transparencia, que redundó automáticamente en mayor democracia en la Unión, ya que si los ciudadanos pueden tener un mayor conocimiento de cómo funcionan las instituciones, quienes son los órganos decisorios y como se ratifican las decisiones, podrán ejercer mejor sus derechos como ciudadanos. También es importante mencionar la profundización del tratado en el principio de solidaridad, no solo incluyendo todos los avances en esta materia de la Constitución Europea, sino reforzándolos, entre otros destaca la cohesión, que deja de ser solo económica y social para alcanzar un nivel territorial.

El alcance social del Tratado de Lisboa constituye una cuestión no menos importante que las anteriores, y es que en materia social el tratado trajo grandes avances al reforzar la protección y seguridad jurídica de los derechos sociales de los ciudadanos europeos frente al derecho comunitario y las actuaciones de las instituciones europeas, determinando la obligación de que la Unión en todas sus políticas y actuaciones persiga los objetivos de un nivel de empleo elevado, una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud de los ciudadanos.

Como colofón a este apartado cabe mencionar que el Tratado de Lisboa presenta grandes novedades en relación con la revisión de los propios tratados europeos anteriores implementando una importante democratización en el procedimiento de reforma de los tratados mediante la dotación de un mayor poder al Parlamento Europeo con el fin de no tener que llevar a cabo largas y costosas reformas.

El Tratado de Lisboa se puede considerar una de las más importantes reformas realizadas en el seno del proyecto común europeo, tanto por sus contenidos e intenciones, como por sus resultados.

#### **IV. A trece años de Lisboa, y ahora... ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Para qué?**

Hoy, trece años después de la firma del tratado y once años después de su entrada en vigor, cualquier ciudadano de la Unión Europea podría plantearse cualquiera de estas tres preguntas, podría acceder a los canales de información oficiales de la Unión y recabar todo tipo de información sobre los nuevos objetivos de la Unión para el periodo 2021-2027, ODS, agenda de género, cambio climático o economía verde, no obstante es posible que si contraponen todos estos objetivos e intenta visualizar en el horizonte temporal a la Unión Europea en el año 2027 se dará cuenta de que los objetivos, mecanismos y políticas que se pretenden poner en marcha ahora, son como mínimo, menos ambiciosos y menos desarrollados de lo que lo eran en el periodo 2007-2013, en plena aplicación de todas las reformas del Tratado de Lisboa, o en el periodo 2014-2020.

En el periodo 2007-2013 los objetivos temáticos de la Unión eran:

**Objetivos de convergencia:** Financiar a los territorios menos desarrollados de la Unión. Esta prioridad suponía una ayuda transitoria o phasing-out para las regiones de “efecto estadístico”; es decir, aquellas regiones cuyo PIB per cápita no superaran el 75% del PIB medio de la UE-15. Los programas de convergencia se dedicaron a modernizar y a aumentar el capital físico y humano, promover la sostenibilidad medioambiental, desarrollando mejores prácticas en materia de “gobernanza” y de capacidades institucionales.

**Objetivos de competitividad regional y empleo:** Se destinaron a los demás territorios no cubiertos por el objetivo de convergencia, ya que persisten necesidades significativas, como consecuencia de reestructuraciones económicas y sociales. Las intervenciones se centraron en un número limitado de prioridades estratégicas, relacionadas con la Agenda de Lisboa.

**Cooperación territorial europea:** Esta prioridad se persiguió mediante programas trans-fronterizos y trans-nacionales y abordó los problemas específicos que surgen al construir una economía integrada en



todo el territorio europeo, cuando éste se encuentra dividido por fronteras nacionales.

Estímulo del desarrollo empresarial y de la economía del conocimiento, fundamentalmente a través del impulso de la I+D+i y de las TIC.

Agenda internacional: a través de la política exterior común dirigida por el Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, apoyado por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Como se puede apreciar, los objetivos de la Unión para el periodo 2007-2013 eran muy ambiciosos y rompedores, incluyendo nuevas políticas de integración y reformulando y aumentando los fondos que financiaban esas políticas.

En el periodo 2014-2020 los objetivos temáticos de la Unión eran:

Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas.

Mejorar la competitividad de las pymes.

Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores.

Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.

Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.

Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.

Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.

Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente.

Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

Se ve como la Unión Europea no abandona, para el periodo 2014-2020, todos aquellos objetivos relacionados con la eficiencia del sector público, la economía digital y la mejora de la competitividad de las Pymes, no obstante, se empieza a ver como todos aquellos objetivos relacionados con el cambio climático, la economía verde y la inclusión social que en los objetivos temáticos 2007-2013 son prácticamente inexistentes, empiezan a aparecer en este periodo.

El final de este apartado tratará sobre los nuevos objetivos de la Unión para el periodo 2021-2027, los conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible: Fin de la pobreza, Hambre cero, Salud y bienestar, Educación de calidad, Igualdad de género, Agua limpia y saneamiento, Energía asequible y no contaminante, Trabajo decente y crecimiento económico, Industria, innovación e infraestructura, Reducción de las desigualdades, Ciudades y comunidades sostenibles, Producción y consumo responsables, Acción por el clima, Vida submarina, Vida de ecosistemas terrestres, Paz, justicia e instituciones sólidas, Alianzas para lograr los objetivos.

La Unión Europea ha emitido varios informes a través de la Comisión en los que se indica que hace suyos estos ODS propuestos por la Organización de las Naciones Unidas, por lo que se espera que para el periodo 2021-2027 se empiecen a adoptar políticas y fondos concretos para hacer frente a estos objetivos.

Una vez detallados los objetivos temáticos de la Unión en cada uno de los periodos posteriores al Tratado de Lisboa parece quedar algo claro, y es que la Unión que se planteaba ambiciosos objetivos en 2007 para dominar la política internacional, encabezar el desarrollo tecnológico y de la información digital e incluso el espacio, ahora se conforma con liderar el desarrollo sostenible y ser el rincón del mundo con la economía más limpia y los mejores índices de igualdad de género, no obstante, el objetivo de este artículo no es criticar la asunción por parte de la Unión de los ODS, no se entienda este último párrafo como una crítica a la economía verde o a la igualdad de género, cosas ambas muy necesarias, pero es cierto que si echamos la vista atrás parece que los objetivos que la Unión se plantea alcanzar para el 2027 son mucho menos ambiciosos que los que se planteaba en periodos anteriores y que no harán a la Unión Europea liderar ninguno de los campos de mayor repercusión en la escena internacional en los años venideros.

### **Conclusión.**

Negar que la Unión Europea ha sido una de las organizaciones políticas que más prosperidad ha generado en el mundo a lo largo de la historia sería un argumento muy difícil de defender, desde los tratados constitutivos hasta el momento actual la Unión ha ido convirtiéndose en todo un complejo entramado político, jurídico y económico que acoge bajo su paraguas a 27 naciones que juntas representan el 20,2% del PIB mundial y el 7% de la población de todo el mundo. La Unión Europea tiene un gran potencial para poder liderar todas aquellas cuestiones que se proponga a escala internacional, no obstante debe recuperar la “ambición de Lisboa”, si la

Unión deja a otras potencias liderar los campos de la tecnología, la información, la invocación científica o incluso la militar y se conforma con liderar el desarrollo sostenible es muy probable que aquella Unión que en Lisboa tenía la pretensión de adquirir una personalidad jurídica plena para poder liderar en la escena internacional un gran número de cuestiones económicas y políticas, quede relegada a un segundo plano en un futuro próximo.

### **Referencias bibliográficas.**

- Aldecoa, F., Guinea, M. (2010). La Europa que viene: El Tratado de Lisboa, Madrid: Marcial Pons.
- Alonso, R. (2010). Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, Madrid: Thomson-Civitas.
- Barón, E. (2010). Democracia Parlamentaria y Tratado de Lisboa, Real Instituto Elcano.
- Blasi, C. (2010). La protección de los derechos fundamentales en el Tratado de Lisboa, Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Bru, C. (2005). Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos, Madrid: Thomson-Civitas.
- De la Iglesia, J. (2010). La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Revista Universitaria Europea, 12: 45-60.
- Hernando, MJ. (2016). De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Libre pensamiento, 88: 60-69.
- Sánchez-Bayón, A., et al (2018): “Evolución y evaluación de la construcción europea y sus relaciones institucionales (1946-2011): claves sobre el papel de la sociedad civil y estudio de caso del *Movimiento Europeo*”, *Derecho y Cambio Social*, 52: 1-69.