

Llevar a Europa al siglo XXI

En 50 años Europa ha cambiado. El mundo también.

Hoy más que nunca, en un mundo globalizado que no deja de cambiar, Europa debe enfrentarse a nuevos retos: entre otros, la mundialización la economía, la evolución demográfica, el cambio climático, el abastecimiento de energía y hasta las nuevas amenazas para la seguridad.

Los Estados miembros no están ya en condiciones de afrontar en solitario todos estos nuevos retos, que no conocen fronteras. Sólo un esfuerzo colectivo a escala europea permitirá hacerlo y responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Pero, para ello, Europa tiene que modernizarse. Necesita instrumentos eficaces y coherentes adaptados, no sólo al funcionamiento de una Unión que recientemente se ha ampliado de 15 a 27 miembros, sino también a las rápidas transformaciones del mundo actual. Hay que renovar las normas de la vida en común establecidas en los Tratados.

Ese es el objetivo del Tratado acordado en Lisboa el 18 de octubre de 2007. Teniendo en cuenta los cambios políticos, económicos y sociales, y queriendo responder al mismo tiempo a las aspiraciones de los europeos, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron unas nuevas normas para regular el alcance y los procedimientos de la labor futura de la Unión. El Tratado de Lisboa permitirá adaptar las instituciones europeas y sus métodos de trabajo y consolidar la legitimidad democrática de la Unión y la base de los valores fundamentales.

El Tratado de Lisboa es el fruto de negociaciones entre los Estados miembros reunidos en la Conferencia Intergubernamental, en la que participaron también la Comisión y el Parlamento Europeo. Una vez firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007, para poder entrar en vigor debe ser ratificado antes por cada uno de los 27. Cada Estado miembro, de acuerdo con sus normas constitucionales, debe elegir su propio método de ratificación.

Los Estados miembros se fijaron como objetivo la entrada en vigor el 1 de enero de 2009, es decir, unos meses antes de las elecciones al Parlamento Europeo.

1. Una Europa más democrática y transparente

El funcionamiento de la UE se rige por tres principios democráticos: igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa.

El Tratado de Lisboa confirma el principio de la igualdad democrática –esto es, la igualdad de trato que las instituciones han de otorgar a los ciudadanos–, refuerza la democracia representativa al conceder mayores atribuciones al Parlamento Europeo y más participación a los Parlamentos nacionales y desarrolla la democracia participativa con nuevos mecanismos de interacción entre los ciudadanos y las instituciones, como la iniciativa ciudadana.

Además, quedan más claras las relaciones entre los Estados miembros y la Unión Europea.

Mayor poder del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo cada cinco años, representa a los ciudadanos de los Estados miembros. Sus poderes se han ido ampliando progresivamente de Tratado en Tratado. El Tratado de Lisboa sigue en la misma línea e incrementa sus poderes en materia legislativa, presupuestaria y de acuerdos internacionales.

En materia **legislativa**, el procedimiento de codecisión –que pasa a llamarse procedimiento legislativo ordinario– se amplía a varios ámbitos. Eso significa concretamente que, en determinados asuntos, el Parlamento pasa de ser solamente un órgano como mucho consultado a adquirir un verdadero poder legislador en igualdad de condiciones con el Consejo. Entre esos asuntos figuran la inmigración legal, la cooperación judicial penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones), la cooperación policial (Europol), o algunas disposiciones de la política comercial o agrícola. De este modo, el Parlamento Europeo intervendrá en casi todos los asuntos legislativos.

En materia **presupuestaria**, el Tratado de Lisboa incorpora la práctica establecida del marco financiero plurianual, que a partir de ahora deberá ser aprobado obligatoriamente por el Parlamento. Además, éste y el Consejo deberán fijar todos los gastos de manera conjunta, suprimiéndose la actual distinción entre los llamados gastos obligatorios (ayudas directas a la agricultura por ejemplo) y no obligatorios. Esta innovación reequilibra el peso de las dos instituciones en la aprobación del presupuesto de la Unión.

Por último, el Parlamento Europeo deberá aprobar todos los **acuerdos internacionales** en aquellos asuntos que correspondan al procedimiento legislativo ordinario.

Más participación de los Parlamentos nacionales

El Tratado de Lisboa reconoce y potencia las funciones de los Parlamentos nacionales, que, si bien respetando las funciones de las instituciones europeas, podrán participar más en la labor de la Unión. Una nueva disposición establece claramente los derechos y obligaciones de los Parlamentos nacionales dentro de la Unión en cuanto a su información, el control de la subsidiariedad, los mecanismos de evaluación en el espacio de libertad, seguridad y justicia o la revisión de los Tratados.

Una de las grandes innovaciones del Tratado de Lisboa se refiere al **control de la subsidiariedad**. Según el principio de subsidiariedad, la UE, excepto en los ámbitos de su competencia exclusiva, sólo debe actuar cuando ello resulte más eficaz que la acción a escala nacional. A partir de ahora, si un Parlamento nacional considera que una propuesta no se ajusta a este

principio, podrá exponer sus razones e iniciar un procedimiento que se desenvolverá en dos tiempos:

- si una tercera parte de los Parlamentos nacionales considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminarla y podrá decidir mantenerla, modificarla o retirarla;
- si una mayoría de los Parlamentos nacionales comparte esa opinión, pero aun así la Comisión decide mantener su propuesta, se iniciará un procedimiento específico; la Comisión deberá exponer sus motivos y el Parlamento Europeo y el Consejo decidirán si el procedimiento legislativo sigue adelante o no.

Transparencia en el Consejo de Ministros

Tanto los Parlamentos nacionales como los ciudadanos podrán conocer directamente las decisiones tomadas por los miembros del Consejo de cada Estado miembro, ya que todos sus debates y deliberaciones en materia legislativa serán públicos.

Más democracia participativa

Los ciudadanos europeos disponen ya de una panoplia de instrumentos que les permiten informarse y participar en el proceso político comunitario. A estos instrumentos se añade ahora la **iniciativa ciudadana**. En virtud de este nuevo derecho, un grupo de al menos un millón de ciudadanos, nacionales de varios Estados miembros, podrá sugerir a la Comisión que presente una propuesta en los ámbitos de competencia de la Unión. Las normas prácticas del ejercicio de la iniciativa ciudadana se precisarán en un acto legislativo una vez haya entrado en vigor el nuevo Tratado.

El Tratado de Lisboa destaca también la importancia de las consultas y del **diálogo** con las asociaciones, la sociedad civil, los interlocutores sociales, las comunidades religiosas y las organizaciones no confesionales.

Relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros

El Tratado de Lisboa precisa quién debe actuar –la Unión o los Estados miembros– en cada ámbito de actividad. En otras palabras, da una respuesta a la pregunta «quién hace las cosas en la UE» que se plantean hoy muchos ciudadanos. El Tratado introduce una **clasificación general de las competencias** en tres categorías:

- Competencias exclusivas, en ámbitos como la unión aduanera, la política comercial común o la competencia: sólo la Unión puede legislar.
- En las acciones de apoyo, coordinación o complemento, la Unión sólo puede apoyar la acción de los Estados miembros, por ejemplo por medio de intervenciones financieras. La cultura, la educación o la industria se incluyen en este grupo.
- En otros ámbitos, como el medio ambiente, el transporte y la protección de los consumidores, las competencias son compartidas. Tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar, siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Los Estados miembros, después de ingresar en la Unión Europea, permanecen en ella por voluntad propia. El Tratado de Lisboa introduce una **cláusula de retirada** voluntaria que les reconoce la posibilidad de retirarse de la Unión en cualquier momento.

2. Unas instituciones modernas y eficaces

El Tratado de Lisboa no cambia básicamente la arquitectura institucional de la Unión, que sigue basada en el triángulo Parlamento–Consejo–Comisión. Ahora bien, para servir mejor al ciudadano europeo, introduce algunos elementos nuevos que aumentan la eficacia, la coherencia y la transparencia de las instituciones.

Las instituciones de la Unión son ya siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. ¿Qué cambia entonces con el Tratado de Lisboa?

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa aumenta sus poderes en los ámbitos legislativo, presupuestario y de aprobación de acuerdos internacionales. Modifica también su composición: no podrá tener más de 751 diputados (750 más el Presidente) y el reparto de escaños entre Estados miembros se efectuará según un principio de proporcionalidad regresiva, lo que significa que los diputados de los países más poblados representarán a más ciudadanos que los de los menos poblados. Por otra parte, ningún Estado miembro podrá tener menos de 6 diputados ni más de 96.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo, cuya función es de impulso político, se convierte en una institución de la Unión pero no por ello recibe nuevas atribuciones. Sin embargo, se crea una nueva figura: el Presidente del Consejo Europeo, nombrado por éste para dos años y medio y cuya misión principal será garantizar la preparación y la continuidad de su labor y favorecer el consenso. El cargo de Presidente del Consejo Europeo no es compatible con otros cargos nacionales.

El Consejo

El Consejo representa a los Gobiernos de los Estados miembros. En esencia, su función sigue siendo la misma. Seguirá compartiendo las funciones legislativas y presupuestarias con el Parlamento Europeo y ejerciendo un cometido fundamental en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la coordinación de las políticas económicas.

La novedad principal se refiere al proceso de decisión. El Consejo decide por mayoría cualificada salvo en los casos en que los Tratados establezcan otro procedimiento, como el voto por unanimidad. En la práctica, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el voto por mayoría cualificada se ampliará a numerosos ámbitos (inmigración o cultura por ejemplo).

Además, para aumentar la transparencia y la eficacia, se introducirá en 2014 la votación por doble mayoría de Estados (55%) y población (65%), que refleja la doble legitimidad de la Unión. Este nuevo método se completará con un mecanismo similar al llamado «compromiso de Ioannina»: cuando haya un número reducido de Estados miembros (cerca de la minoría de bloqueo) que se oponga a una decisión, podrá manifestarlo y el Consejo deberá hacer cuanto esté en su mano para conseguir una solución satisfactoria para ambas partes en un plazo razonable.

La Comisión Europea

La misión principal de la Comisión es fomentar el interés general europeo. El Tratado de Lisboa modifica su composición. A partir de 2014 habrá un número de Comisarios igual a dos tercios del

número de Estados miembros (lo que equivale a 18 en la UE de los 27), que se regirá por un principio de rotación igual entre los Estados miembros. El Consejo Europeo podrá modificar por unanimidad el número de Comisarios.

Otra novedad importante: el Tratado de Lisboa introduce una relación directa entre los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y la elección del candidato a la Presidencia de la Comisión.

Asimismo, la función del Presidente de la Comisión quedará reforzada ya que podrá cesar a los Comisarios.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión

La creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una de las principales innovaciones institucionales del Tratado de Lisboa. Ello permitirá aumentar la coherencia de la actuación exterior de la Unión.

El Alto Representante tendrá una doble competencia: será a la vez representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Vicepresidente de Relaciones Exteriores de la Comisión. Responsable de la política exterior y la política de defensa común, presidirá la Formación de Asuntos Exteriores del Consejo. Además representará a la Unión en la escena internacional en asuntos relacionados con la PESC y estará asistido por un servicio europeo de acción exterior compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales.

Las demás instituciones

Las disposiciones de los Tratados actuales referentes al Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas se mantienen sin cambios significativos. Pero el Tratado de Lisboa amplía el ámbito de intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en concreto en materia de cooperación en materia penal y cooperación policial, e introduce algunas modificaciones de procedimiento.

Los Parlamentos nacionales

Por último, el Tratado de Lisboa reconoce y consolida las funciones de los Parlamentos nacionales que, aunque no son instituciones de la Unión, desempeñan una labor importante en su funcionamiento.

3. Una Europa de derechos y valores

Los europeos compartimos una serie de valores, a los que se añaden los valiosos derechos que podemos disfrutar como ciudadanos de la UE. El Tratado de Lisboa no sólo es un avance en la protección de esos derechos, sino que crea otros nuevos.

Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos son los valores fundamentales proclamados al comienzo del Tratado de Lisboa. Los comparten todos los Estados miembros y tiene que respetarlos cualquier país que desee incorporarse a la Unión.

Potenciar esos valores, junto con la paz y el bienestar de los pueblos de la Unión, pasa a ser el objetivo principal. A él se añaden otros objetivos más específicos como el fomento de la justicia y la protección social y la lucha contra la exclusión social y la discriminación.

El Tratado de Lisboa contiene progresos importantes en materia de derechos fundamentales y prevé la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Asimismo, garantiza la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. Con ello, la UE se dota de un catálogo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, vinculantes tanto para sus instituciones como para los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación europea. La Carta enuncia todos los derechos fundamentales en seis capítulos: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. También proclama otros derechos que no figuran en el Convenio Europeo (protección de datos, bioética y derecho a una buena administración) y consolida las medidas contra la discriminación por razón de sexo, raza y color. La Carta se refiere además a los derechos sociales en las empresas como el derecho a la información y consulta de los trabajadores o el derecho de negociación y acción colectiva (incluida la huelga).

Además, el Tratado de Lisboa prevé la posibilidad de que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros pida a la Comisión que presente una propuesta de legislación.

4. La Unión Europea en el Mundo

Al promover sus valores e intereses a escala internacional, la UE actúa como principal potencia comercial del planeta y primera prestadora de ayuda a los países en desarrollo. Gracias al Tratado de Lisboa, Europa se expresará con más claridad en sus relaciones exteriores.

Para mantener su libertad, seguridad y prosperidad, Europa tiene que realizar su potencial a escala mundial. En un mundo globalizado, ningún país puede enfrentarse en solitario a la seguridad del abastecimiento energético, el cambio climático, el desarrollo sostenible, la competitividad de la economía y el terrorismo. Se necesita una respuesta que sólo está al alcance de la UE en su conjunto.

El Tratado de Lisboa introduce dos novedades que serán especialmente importantes para la acción exterior de la Unión. Se trata de las figuras de Presidente «permanente» del Consejo Europeo —con un mandato renovable de dos años y medio— y de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, que velará por la coherencia de la actuación exterior de la Unión. Así la UE podrá ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional. Al conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etc.) la UE estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus países socios y las organizaciones de todo el mundo.

El impacto de las actuaciones de la UE también quedará reforzado gracias al nuevo Servicio de Acción Exterior, que prestará su ayuda al Alto Representante recurriendo a los medios de que disponen las instituciones y los Estados miembros de la UE.

El Tratado concede una personalidad jurídica única a la UE, que en adelante podrá celebrar acuerdos internacionales y participar en organizaciones internacionales, actuando con entidad propia en nombre de la Unión.

El Tratado de Lisboa da mayor visibilidad a los principios en los que se basa la UE: democracia, Estado de Derecho, derechos humanos y libertades fundamentales y respeto de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad. Por primera vez se establece una base jurídica específica para la ayuda humanitaria y se abre la puerta a la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

Además de definir el papel de la UE en el mundo, el Tratado de Lisboa se ocupa de la Política Común de Seguridad y Defensa, integrándola en la Política Exterior y de Seguridad Común. Se introduce una «cláusula de solidaridad» que prevé la actuación conjunta de la Unión y los Estados miembros si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista.

Fuente: portal de la Unión Europea (http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_es.htm).