

**+E**uropa

**10**

**preguntes i respostes  
sobre la nova  
Unió Europea  
després del  
Tractat de Lisboa**

**Institut Universitari  
d'Estudis Europeus  
Susana Beltran, Andrea Noferini,  
Mirna Nouvilas, Montserrat Pi  
Blanca Vilà, directora de l'IUEE**



**Consell Català del Moviment Europeu**

Amb la col·laboració de



**Generalitat  
de Catalunya**



**Diputació  
Barcelona**



Director publicació: **Joaquim Millan i Alegret** (CCME)

Han col·laborat en la coordinació d'aquest número:

**Susana Beltrán**, *Professora agregada de Dret Internacional Públic de la UAB*. **Octavi de la Varga**, *Cap de l'Oficina de Cooperació Europea de la Diputació de Barcelona*. **Gemma García**, *Responsable de Sensibilització de l'Oficina de Cooperació Europea de la Diputació de Barcelona*

### **10 preguntes i respostes sobre la nova Unió Europea després del Tractat de Lisboa**

© Institut Universitari d'Estudis Europeus  
© Susana Beltran  
© Andrea Noferini  
© Mirna Nouvilas  
© Montserrat Pi  
© Blanca Vilà (Directora de l'IUEE)  
© Consell Català del Moviment Europeu

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels titulars del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

La informació i les opinions contingudes en aquest informe procedeixen de fonts que considerem fiables. Aquest document té com a propòsit informar, per la qual cosa el Consell Català del Moviment Europeu no es responsabilitza de l'ús que del mateix es faci.

Disseny i maquetació: Josep Guillín  
Tel. 93 564 67 66  
e-mail: estudi13@estudi13.com

Impressió: Prin-Center, SA.

Dipòsit Legal: B-42430-2010

Aquesta publicació +Europa respon a la voluntat del Consell Català del Moviment Europeu d'oferir una eina per apropar els assumptes europeus d'interès a la ciutadania i l'àmbit local de forma senzilla i comprensible.

Des dels inicis, quan aleshores el director de la publicació era Joan Martí i Monllor, fins avui, la seva finalitat ha estat molt clara, fer + Europa i fer-ho fàcil per a la ciutadania.

Així mateix, volem agrair a totes aquelles persones i institucions, organitzacions i entitats que han donat suport a aquesta iniciativa i que ens han ajudat a aconseguir el nostre objectiu.



**Consell Català del Moviment Europeu**

Provença, 281, 2n 6a - 08037 Barcelona  
Tel. 93 487 98 15 - Fax 93 487 32 57  
www.ccmeur.cat - info@ccmeur.cat

## 01 Com hem arribat al Tractat de Lisboa i com avança la Unió Europea?

Blanca Vilà

La història concreta del Tractat de Lisboa es correspon a l'última formulació juridicopolítica d'un procés històric de més de cinquanta anys de construcció europea caracteritzat per *una voluntat de síntesi institucional, una expansió de competències progressiva, i fins a cert punt implícita, una evolutiva consolidació dels processos de decisió i de les polítiques i accions comunes en un espai de lliure circulació*, absent d'obstacles de tota mena. En efecte:

1) La Unió Europea ha anat mantenint des dels seus orígens els anys cinquanta, més concretament des de la creació de les anomenades Comunitat Econòmica Europea i Comunitat Europea d'Energia Atòmica pels Tractats de Roma de 15 d'abril de 1957, un propòsit *d'unitat organitzativa i de síntesi institucional* com es va comprovar immediatament amb l'establiment d'una Assemblea Parlamentària comú (anomenada així als tractats) i un Tribunal de Justícia únic, i més tard, el 8 d'abril del 1965, amb la signatura del Tractat de fusió dels executius comunitaris, establint un únic Consell de Ministres i una única Comissió per a les tres comunitats europees (CECA, CEE i CEEA o Euratom). D'altra banda, la novetat i la simplificació i potenciació alhora dels recursos propis comunitaris com a sistema específic de finançament, amb els Tractats de Luxemburg i de Brussel·les de 1970 i de 1975 (tractats financers), impuls per a unes més grans competències d'un Parlament Europeu elegit per sufragi universal directe des del 9 de juny del 1979, són una bona prova d'aquesta voluntat de síntesi operativa de les comunitats, esdevingudes una sola Comunitat Europea pel Tractat de Maastricht, signat el 7 de febrer del 1992, que crea pròpiament la Unió Europea. D'altra banda, la unitat i la coherència general de la *jurisprudència del Tribunal de Justícia* i l'interès del Parlament Europeu d'*accedir a un paper propi* de signe autènticament parlamentari en el pla legislatiu –i no només en el pla del control dels recursos– ha estat un signe determinant d'aquest procés de construcció. El Tractat de la Unió Europea i el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (Tractat de Lisboa) sintetitzen i consoliden aquesta voluntat de simplificació i coherència institucional, aportant «més institucionalització» a un Consell Europeu *reforçat* inclús davant dels estats membres que en són part.

2) Des de les primeres dècades d'actuació, la Comunitat Econòmica Europea va haver de desafiar els *límits estrets de l'atribució de competències*



en sectors determinats per abraçar uns més amplis sectors econòmics, fent recurs tantes vegades, i en particular en el desenvolupament de les polítiques de nova generació (igualtat, consumidors, medi ambient...), a bases excepcionals de competència que ja havien estat previstes. L'ús d'aquestes bases havia de normalitzar-se amb els nous tractats ampliant les competències, concretament en el Tractat de Maastricht, en el Tractat d'Amsterdam del 1997 i finalment amb el Tractat de Lisboa el 2007. D'altra banda, si bé des del principi s'havia previst l'*acció estructural* d'un Fons Social Europeu i d'un Fons Regional des dels anys setanta, junt al Fons de Garantia Agrícola dirigit a una immensa acció estructural al si de la PAC, l'activitat de suport i correctora de les disparitats dels Fons d'Intervenció va ser ja des dels anys noranta, amb la creació del Fons de Cohesió, un element determinant del funcionament de la Unió. Com sabem, el Tractat de Maastricht va incorporar la Unió Econòmica i Monetària i l'estructura en tres pilars, començant a introduir la cooperació judicial i la Política Exterior dir l'Agenda de la Unió, fora dels procediments de decisió comunitari. El Tractat d'Amsterdam, el 1997, va introduir el nou «Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia» com a Títol IV del Tractat. I ara el Tractat de Lisboa ha afegit clarament nous espais materials d'actuació –parcialment experimentats anteriorment– com són les noves polítiques d'*Energia i Medi ambient*, o la *Cohesió Territorial* al costat de *Cohesió Econòmica i Social*, per prendre alguns exemples, i ha ampliat la codecisió de Consell i Parlament a distintes matèries.

- 3) Finalment dir que aquest procés cíclic de construcció europea de més de cinquanta anys a què estem fent referència, s'ha caracteritzat per *alts desafiaments* cap a una integració clarament consolidada, tantes vegades seguides de *respostes reductores* consagrades als nous tractats finalment adoptats, dels quals el Tractat de Lisboa és un bon exemple.

Vegem: L'eurodiputat Altiero SPINELLI, polític històric italià ja present el 1944 al *Manifesto de Ventotene*, va encapçalar el famós Projecte SPINELLI de *Resolució del P.E. per a un Tractat d'Unió Europea* el 1982, obrint la via a una autèntica unió política. La resposta institucional, molt rebaixada però que es va demostrar d'una enorme eficàcia, va ser la primera reforma dels tractats originaris amb l'*Acta Única Europea*, que va entrar en vigor el 1987 i que va suposar la creació del Mercat Interior, que va adoptar la nova legislació per simple majoria qualificada una autèntica revolució en el si de les comunitats europees. Cada pas rebaijat políticament pot suposar, en aquest procés de construcció històrica, un pas enorme en les solidaritats de fet.

És així com el Tractat de Lisboa, desproveït de tota la simbologia política amb què s'havia dotat el Projecte de Tractat constitucional del 2004, en mantenir l'essència de la nova configuració institucional, els nous camps de competències, ja millor definides, i una clara veu instrumentalment possible en matèria de política exterior, suposa un pas més enllà en l'aplicació de la lògica immanent a la construcció europea, sempre desafiada per la complexitat, per la disparitat i per la diversitat immensa de les unitats polítiques i socials, no només estats sobirans, que integren el seu espai real.

## Quins són els beneficis de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea per a les persones que viuen en el seu territori?

Montserrat Pi

Pot la Unió Europea signar un acord amb un estat tercer en què es compromet a cedir determinades dades personals dels ciutadans europeus que viatgin a aquest país? Poden les institucions europees adoptar una directiva que limiti greument la possibilitat que els familiars d'un immigrant resident al territori de la Unió que es troben en un país tercer puguin obtenir un permís d'entrada i residència per reunir-se amb ell? Aquestes i moltes d'altres preguntes similars són absolutament pertinents si tenim en compte que la Unió Europea ha ampliat de forma considerable els darrers anys els seus camps d'actuació, i ha evolucionant cap a una integració ja no exclusivament econòmica sinó també política i social. Com a conseqüència, les institucions europees legislen en àmbits que són sensibles als drets fonamentals, o dit d'una altra manera, en àmbits en què es veuen afectats directament els drets de les persones que viuen en el seu territori. És en aquest context que cal valorar la importància i els efectes de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

La Carta va ser adoptada l'any 2000 i lleugerament revisada l'any 2007 en ocasió de la reforma de Lisboa, quan es va decidir atorgar-li el mateix valor jurídic que el Tractat de la Unió, és a dir, l'estatus de norma superior inviolable dins del dret de la Unió. Ara bé, d'aquesta dada no s'ha de concloure que la protecció dels drets fonamentals a la Unió Europea és cosa recent. Des dels inicis del procés d'integració europea el Tribunal de Justícia, malgrat que els tractats originaris no al·ludien a aquesta qüestió, va establir en la seva jurisprudència que els drets fonamentals formaven part del principi general del dret comunitari. En aquest context, la Carta el que fa és codificar, recollir uns drets ja reconeguts, aglutinant en un únic document un conjunt de drets civils, polítics i socials, presents en els ordenaments jurídics dels estats, en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió i en tractats internacionals, molt especialment en el Conveni Europeu de Drets Humans. Hi aporta, doncs, transparència i seguretat des d'un punt de vista jurídic i major legitimitat des d'un punt de vista polític.

La Carta conté el catàleg dels drets que les institucions europees estan obligades a respectar en les seves decisions. Això no significa que les institucions europees tindran a partir d'ara competències per legislar en totes les qüestions que apareixen en aquest catàleg. Els seus poders per actuar segueixen estant sotmesos al que està previst en els Tractats de la Unió Europea, però la Carta opera com un límit a aquests poders, de tal manera que qualsevol normativa europea que vulneri algun dels drets continguts a la Carta pot ser impugnada davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea pels procediments establerts en el Tractat i en cas que el Tribunal consideri que efectivament s'ha violat un dret serà anul·lada. Cal insistir també en fet que el compliment de la Carta no només afecta les institucions europees sinó els estats quan actuen en l'àmbit del dret de la Unió. Per tant, els ciutadans

sabem que quan els estats desenvolupen la normativa de la Unió ho han de fer d'acord amb la Carta, en cas contrari aquesta normativa estatal pot ser impugnada davant del jutge competent en l'estat i aquest jutge aplicarà la Carta per protegir els drets dels ciutadans. Cal dir, però, que no tots els ciutadans de la Unió Europea es veuen igualment afectats per la Carta, ja que el Regne Unit i Polònia van aconseguir que s'aprovés un protocol amb excepcions pel que fa a l'aplicació judicial de la Carta pels jutges d'aquests països. Tot i que la rellevància real i jurídica d'aquestes excepcions és limitada, resulta inacceptable des d'un punt de vista polític i li resta legitimitat.

La redacció de la Carta és clara i senzilla, i relativament breu, per complir amb l'objectiu de ser plenament comprensible pels ciutadans, però s'acompanya d'unes explicacions, en què es menciona l'origen d'aquests drets, que hauran de ser tingudes en compte a l'hora d'aplicar la Carta i precisar l'abast i els límits dels drets que hi són mencionats. Aquests drets són de diferent naturalesa i abast. Alguns, per exemple, es prediquen de totes les persones, mentre que d'altres es reserven als ciutadans de la Unió. També hi trobem disposicions que regulen drets que es poden invocar directament davant d'un tribunal junt amb d'altres que contenen principis que han de ser respectats i desenvolupats en la legislació.

L'estructura de la Carta resulta innovadora i atractiva, ja que no segueix una classificació tradicional entre drets civil i polítics i drets socials, sinó que s'organitza a partir de blocs temàtics entorn d'idees clau: Dignitat, Llibertats, Igualtat, Solidaritat, Ciutadania i Justícia. En aquests capítols hi trobem molts drets que podríem anomenar clàssics, ben coneguts en els ordenaments interns i internacional. Com ara el dret a la dignitat i la integritat de la persona, el dret a la vida, la prohibició de la tortura, el respecte a la vida privada i familiar, la llibertat d'expressió o la llibertat de reunió i associació, per citar-ne només alguns. D'altres, en canvi, resulten més nous i es deriven del desenvolupament científic i tecnològic, de les noves reivindicacions que planteja la societat actual o simplement emfatitzen drets d'alguns sectors de la població que mostren necessitats concretes. Així es pot destacar, en el capítol de la Dignitat, la inclusió d'una sèrie de qüestions relacionades amb la bioètica: la prohibició de les pràctiques eugenèsiques, els respecte al consentiment lliure i informat de la persona, la prohibició que el cos humà sigui objecte de lucre i de la clonació reproductora de éssers humans. En relació amb el capítol segon, dedicat a les Llibertats, es mencionen específicament la protecció de dades personals, la llibertat professional i de empresa i el dret a treballar. En el capítol tercer dedicat a la Igualtat s'inclouen, entre d'altres, la igualtat entre l'home i la dona, els drets del menor, els drets de les persones grans i la integració de persones discapacitades. Com a drets més nous també es poden citar la protecció de la salut, l'accés als serveis d'interès econòmic general, la protecció del medi ambient i la protecció dels consumidors, tots ells recollits en el capítol dedicat a la solidaritat. Per últim, en el capítol de la Ciutadania s'inclou el dret a una bona administració i el dret d'accés als documents de les institucions comunitàries. La Carta, doncs, representa un compromís actualitzat de la Unió amb els drets fonamentals, que ens permet conèixer

amb facilitat i claredat quins són els nostres drets bàsics en l'àmbit d'actuació de la Unió Europea.

## Webs d'interès

[www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

[www.europa.eu/pol/rights/index\\_es.htm](http://www.europa.eu/pol/rights/index_es.htm)

### 03 Què cal fer per exercir l'anomenat dret d'iniciativa ciutadana?

Montserrat Pi

La Reforma de Lisboa incorpora al Tractat de la Unió Europea un nou Títol dedicat als principis democràtics, en el que es recull la voluntat de compromís de la Unió no només amb els principis de la democràcia representativa sinó també amb certs mecanismes de democràcia participativa. Probablement la novetat més destacada d'aquest nou Títol sigui la previsió d'un mecanisme d'iniciativa legislativa popular mitjançant el qual almenys un milió de ciutadans podran demanar a la Comissió Europea que presenti una proposta sobre una qüestió que considerin que hauria de ser legislada per la Unió Europea. S'obre d'aquesta manera una nova oportunitat per apropar els ciutadans a la Unió i per promoure els debats polítics a escala europea, en aglutinar ciutadans de diferents països entorn d'una qüestió específica.

El Tractat estableix que els procediments i les condicions per la presentació d'una iniciativa d'aquest tipus han de ser establerts en un Reglament adoptat segons el procediment legislatiu ordinari, és a dir, la Comissió ha de fer una proposta a partir de la qual el Parlament Europeu i el Consell han d'aprovar la decisió final. Al moment de tancar aquesta publicació (octubre 2010) aquest acte legislatiu encara no ha estat adoptat sinó que es troba en tramitació, havent presentat la Comissió una proposta que està sent objecte de debat en el si del Parlament i del Consell, que ja ha arribat a un acord polític. L'esperit de la regulació que es vol aprovar és facilitar l'ús d'aquest instrument, establint procediments senzills i fàcils, però també establir uns requisits que garanteixin que la iniciativa versa sobre un tema d'interès europeu i que impedeixin el frau o l'abús del sistema. Tot i que fins a l'aprovació definitiva del Reglament no podem conèixer tots els aspectes concrets del procediment, les qüestions clau a tenir en compte per a la presentació d'una iniciativa ja es poden avançar a hores d'ara a partir del marc jurídic que estableix el Tractat de la Unió Europea en el seu article 11.4 i dels documents preparatoris que fins ara han fet públics les institucions europees.

La primera condició a tenir en compte és que tant per presentar una iniciativa ciutadana com per donar-li suport cal ser ciutadà de la Unió (és a dir, tenir la nacionalitat d'un estat membre) o si es tracta d'una persona jurídica o d'una organització, estar establerta en un estat membre. Caldrà, a més, tenir una edat mínima, que probablement s'equipararà a l'edat requerida a cada estat per participar a les eleccions al Parlament Europeu (que sol ser els

18 anys), tot i que en els debats també s'ha plantejat rebaixar-la als 16 anys per tal de promoure l'interès i el debat dels joves sobre els temes europeus.

Abans de començar a recollir les signatures s'haurà de registrar la iniciativa en una pàgina web que facilitarà la Comissió, que aporti un seguit d'informacions com ara l'objectiu principal, les dades dels organitzadors, els recursos i el suport amb què compta. No es registraran, i per tant no continuaran, aquelles propostes que siguin incorrectes o que siguin manifestament contràries als valors de la Unió.

El nombre de signatures necessàries serà probablement el mínim exigít pel Tractat: un milió, que provinguin d'un nombre d'estats que es consideri significatiu, que la Comissió proposa que es concreti en un terç dels estats membres, mentre que altres, entre els quals el Parlament Europeu, preferirien una xifra menys exigent, per exemple una quarta part dels estats. Aquest requisit es justifica perquè es vol que la iniciativa sigui fruit d'un interès comú. Per reforçar aquesta idea s'establirà també un mínim de firmants d'una iniciativa ciutadana en cadascun d'aquest estats. Per a la determinació exacta caldrà esperar a l'adopció del Reglament, però s'apunta a un sistema que permeti un nombre de firmants proporcionalment més baix per als països grans i proporcionalment més alt per als països petits. La proposta presentada per la Comissió estableix, per exemple, un mínim de 40.500 signatures recollides a Espanya.

La Comissió s'haurà de pronunciar sobre l'admissibilitat de la proposta. Amb aquest examen la Comissió verificarà que la iniciativa compleix els requisits marcats en el Tractat, és a dir, que entri dins dels àmbits de la seva competència i es refereixi a una qüestió sobre la qual la Unió és competent per adoptar un acte legislatiu. Es proposa que aquest control es faci en un moment previ a la presentació (quan s'obtinguin 300.000 signatures) per evitar que els promotors d'una iniciativa facin tot l'esforç de recollir un milió de signatures i després resulti que no és admissible. Però no s'ha volgut tampoc fer-ho just al moment del registre de la iniciativa perquè un important objectiu d'aquest instrument és fomentar els debats públics sobre temes europeus, fins i tot aquells que no entren en l'àmbit de les competències legals de la Comissió.

Les signatures s'hauran de recollir dins d'un termini (probablement un any) a partir del registre. La recollida de signatures, que haurà de fer-se mitjançant un formulari preestablert per la Comissió, es podrà fer en paper o electrònicament, amb les degudes mesures de seguretat. Són els estats els qui hauran de establir les autoritats competents i els procediments de verificació i emetre un certificat conforme aquestes signatures són vàlides. Caldrà vetllar per garantir en tot moment la protecció de dades personals.

Un cop recollides les signatures respectant tots els requisits legals la iniciativa es presentarà a la Comissió, que la farà pública a la seva pàgina web, i que tindrà 4 mesos per examinar-la. Un cop passat aquest termini la Comissió haurà d'adoptar les seves conclusions sobre la proposta i les mesures que té intenció d'adoptar. Aquestes conclusions es comunicaran al Consell, al Par-

lament i es faran públiques. Evidentment, tot i que la Comissió no està obligada a convertir la iniciativa ciutadana en una proposta formal que presenti al Parlament i al Consell posant en marxa el procediment legislatiu, sembla lògic pensar que, si no hi ha impediments legals, la Comissió hi haurà de donar una resposta adequada. La Comissió, doncs, segueix conservant les seves competències en el marc dels procediments legislatius, és a dir, finalment serà ella qui decideixi com i quan presenta formalment la proposta, però els ciutadans tindrem una via per poder incidir en l'exercici d'aquestes competències, fent arribar d'aquesta manera a les institucions europees les inquietuds i propostes d'una part de la societat. Els debats a escala europea i les xarxes socials que fomentaran la presentació d'una iniciativa ciutadana seran, sens dubte, una aportació fonamental a la construcció d'un espai polític comú.

## Webs d'interès

[www.ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_es.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_es.htm)

## 04 De quines noves polítiques disposa la Unió Europea que afectin directament el ciutadà? Mirna Nouvilas

El nou Tractat pretén adaptar-se als temps actuals i donar resposta als nous reptes que ha d'afrontar Europa en el segle XXI. Per aquest motiu s'estableixen noves polítiques que han de respondre a les necessitats i problemes dels ciutadans europeus. D'aquesta manera, la norma fonamental introdueix mesures que persegueixen millorar la qualitat de vida dels ciutadans dels vint-i-set estats membres.

En primer lloc, reconeix el canvi climàtic com una de les majors amenaces d'avui dia, que afecta no només el medi ambient sinó també la nostra vida social i econòmica. Si bé l'aposta pel desenvolupament sostenible i la lluita contra el canvi climàtic ja hi eren presents en etapes anteriors, actualment s'estableix més clarament les línies que han de permetre a la Unió una actuació més contundent per combatre el canvi climàtic i convertir la política mediambiental europea en un dels seus principals fronts. Altrament es pretén facilitar la prevenció i protecció davant de les catàstrofes naturals o provocades pels efectes del canvi climàtic a Europa, com ara inundacions o incendis. Així, la nova base jurídica fomenta la necessària cooperació entre els estats membres en aquest camp.

Pel que fa als temes energètics, el Tractat dedica un capítol expressament a aquest tema, definint les competències fonamentals i els objectius generals de la Unió en política energètica: el funcionament dels mercats, la seguretat del subministrament, l'eficiència i l'estalvi, el desenvolupament d'energies renovables i la interconnexió de xarxes energètiques. Per primer cop es reconeix un principi de solidaritat energètica per garantir-ne el subministrament ja que si un estat membre tingués dificultats a fer-ho la resta de països l'ajudaran a abastir-se.

El benestar dels ciutadans europeus es reconeix com un dels pilars del nou Tractat i per aquest motiu, es proposa millorar les polítiques sanitàries. Contempla mesures per tal de protegir la salut pública, incloses les enfocades al tabac i consum excessiu d'alcohol. Per tal d'aconseguir una millor protecció dels pacients, la Unió podrà establir normes aplicables als productes i dispositius mèdics, i permetrà als estats membres mobilitzar els seus recursos de manera coordinada i eficaç per reaccionar a amenaces transfrontereres greus, com pot ser la grip aviar.

En política comercial, destaquem la protecció que el vigent Tractat facilita amb caràcter uniforme a tot el territori de la Unió dels instruments de la propietat individual –marques, dissenys, patents, drets d'autor– com a font d'innovació, creixement i competitivitat. I pels temes de recerca, el Tractat proposa la creació d'un Espai Europeu de Recerca per tal que els investigadors, coneixements i tecnologia puguin circular lliurement per la Unió.

En matèria de justícia i delinqüència, el Tractat estableix disposicions en una sèrie d'àrees que reforcen la capacitat de la Unió per lluitar contra la delinqüència internacional transfronterera, la immigració il·legal, el tràfic de dones i nens i el tràfic de drogues i armes.

Finalment, el Tractat estableix de manera inequívoca el dret de tot ciutadà a la protecció de les seves dades personals.

### Webs d'interès

[www.europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_es.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm)

[www.europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/better\\_life/index\\_es.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/better_life/index_es.htm)

## 05 Per què és important que s'hagin reforçat les capacitats del Parlament Europeu? Andrea Noferini

En les democràcies, les assemblees parlamentàries expressen la voluntat dels ciutadans i constitueixen l'instrument democràtic per excel·lència. Quan aquestes, per diversos motius, funcionen malament o són relegades a jugar un paper secundari en el procés de presa de decisions, és la democràcia mateixa la que perilla. Per aquestes mateixes raons, és extremadament positiu que el nou Tractat hagi incrementat els poders i les responsabilitats del Parlament Europeu. De fet, les noves disposicions culminen un lent i progressiu procés d'apoderament que, tot i la tardança d'algunes dècades, ha transformat finalment la institució en el verdader colegislador (juntament amb el Consell) de les principals normes europees. Mitjançant l'extensió del procediment de codecisió a 50 noves àrees bàsiques –agricultura, seguretat energètica, immigració, justícia i fons estructurals, entre d'altres– el Parlament ara està capacitat per influir de manera rellevant a la vida dels europeus.

El nou Tractat respon així amb contundència a les crítiques de legitimitat democràtica de la Unió (el conegut argument del *democratic deficit*), que arribaven amb insistència des de diferents llocs, tant de la política com de

la societat civil. Si bé és cert que en certa manera pot resultar paradoxal pensar que la suma de vint-i-set democràcies no sigui una democràcia en si mateixa, hem de recordar almenys dos «pecats originals» del projecte d'integració europea. El primer és l'absència d'un parlament en els alborns de la Unió Europea. Durant els anys cinquanta, de fet, els pares fundadors van dotar la Comunitat d'una simple assemblea –i no d'un verdader parlament– amb poders reduïts, els membres dels quals eren proposats pels estats membres i no escollits. El segon pecat coincideix amb la primera elecció mitjançant sufragi universal del Parlament, que es duu a terme el 1979, és a dir 28 anys després de la signatura del Tractat de Roma.

Per tal que la renovada institució pugui complir les seves funcions ara és necessari un pas decidit que contagii al mateix poble europeu (sempre i quan existeixi!). Es tracta d'anar a votar per Europa i pel seu parlament. Es tracta, amb altres paraules, de revertir la tendència de baixa participació que cada una de les eleccions per a eurodiputats (i en van 7 des del 1979) ha demostrat. Actualment, moltes de les excuses tradicionals perden rellevància, vist que en virtut del nou Tractat tenim un Parlament enfortit pel que fa als seus poders legislatius i de control. Per exemple, per citar algun d'aquests nous poders, aquest últim té veto sobre la composició de la Comissió i l'elecció del seu President, i també pot tombar els pressupostos de la Unió Europea de manera més incisiva que abans. Clarament, a majors poders corresponen majors responsabilitats. En el complex sistema de presa de decisions, trobem el risc d'oblidar-se dels parlaments nacionals que també han estat escollits pels ciutadans dels estats membres. De tota manera, i en el terreny del respecte pel principi de subsidiarietat, el nou i enfortit Parlament també haurà de tenir una cura especial per no envair l'espai legítim de decisió dels parlaments nacionals.

Potser la Unió Europea no destaquï per la simplicitat del seu funcionament i tampoc, a vegades, per la seva transparència. Tot i així en més de 50 anys és difícil negar un cert avenç democràtic. Des de 6 parlaments més una petita assemblea de 80 persones, hem passat, de fet, a 27 parlaments nacionals més un de transnacional que compta amb més de 700 membres.

## Webs d'interès

[www.europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_es.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_es.htm)

## 06 Qui dirigeix la Unió Europea? (La nova Presidència del Consell Europeu i les presidències rotatòries dels estats membres) Andrea Noferini

En virtut de la seva innovadora organització institucional, la Unió Europea representa un experiment únic tant en el panorama dels estats nacionals com en el de les organitzacions internacionals. La clàssica divisió de poders –legislatiu, executiu i judicial– i el sistema de «pesos i contra-

pesos» (*checks and balances*) incorporats en la majoria de democràcies actuals no es reflecteixen de manera immediata en les institucions de la Unió. La seva arquitectura institucional, basada en el triangle que formen les seves principals institucions: el Parlament, el Consell i la Comissió, ofereix, de fet, un repartiment de responsabilitats i competències lleugerament diferent i una mica més complex. Tant és així que individualitzar el cap visible de qui representa els europeus i la Unió Europea no sempre és senzill. El Parlament, que representa la voluntat dels ciutadans, només recentment ha assumit el rol de colegislador de ple dret en el Consell mitjançant l'extensió del procediment de codecisió en moltes àrees i sectors. La Comissió, que institucionalment ha de defensar els interessos de la Unió i vigilar sobre l'aplicació dels seus tractats, es divideix entre un paper pròpiament executiu i un més administratiu. En molts casos, encara, la seva influència és tan rellevant que costa considerar-la com una institució que compleix simplement tasques administratives. El Consell –fins ara el més influent i menys transparent de les institucions europees– representa finalment els interessos dels estats membres. Amb l'objectiu de fer més visible la representació institucional de la Unió Europea davant de tercers estats i organitzacions, el nou Tractat crea el càrrec de president del Consell Europeu escollit per dos anys i mig com una de les més altes posicions institucionals de la Unió Europea. Si bé l'article 15.6 del Tractat de Funcionament de la Unió situa el càrrec a l'altura internacional dels caps d'Estat, la seva rellevància dependrà en gran manera de la personalitat de qui ocupi el lloc. El seu mandat té una duració de dos anys i mig renovables una sola vegada, i substitueix l'antic sistema de presidències rotatòries. A causa de la seva recent creació, de totes maneres, el valor polític i institucional del lloc és encara incert, i els seus poders generals i les seves relacions amb els altres alts càrrecs de la Unió Europea no és del tot clara.

Com a últim aspecte, cal destacar aquí que aquest càrrec es coneix informalment com a president de la Unió Europea, però aquesta denominació no és exacta. Així com no hem de confondre el Consell Europeu (que reuneix els caps d'Estat i de Govern, més el president de la Comissió i el president del Parlament Europeu) amb el Consell, tampoc hem de confondre el president del Consell Europeu, que és un càrrec permanent i unipersonal, amb la Presidència rotatòria del Consell que està organitzada per grups de tres països (llevat de la formació en afers exteriors) per un període de 18 mesos. Així, cadascun d'ells presidirà el Consell durant sis mesos auxiliat pels altres dos països que contribuiran a dur a terme el programa comú. Per tant, el sistema s'allunya bastant de l'ideat per a la Presidència del Consell Europeu.

### Webs d'interès

[www.europa.eu/institutions/institutional/council/index\\_es.htm](http://www.europa.eu/institutions/institutional/council/index_es.htm)

Si bé no es pot discutir la importància de la Unió Europea en l'esfera econòmica i comercial, hi ha un cert consens a considerar que la Unió no ha aconseguit consolidar-se com un actor polític clau en l'escena internacional. La manca de voluntat política dels estats i les seves dificultats per adoptar posicions comunes són la causa principal d'aquesta manca de lideratge. Però també hi ha deficiències en els procediments de presa de decisions i en la representació exterior de la Unió, on les funcions i poders de les institucions implicades, Consell i Comissió, i dels estats membres, no sempre estan ben delimitades, la qual cosa repercuteix en la visibilitat i la força de l'actuació exterior de la Unió. La reforma de Lisboa ha volgut incidir en aquest aspecte, per tal de donar més coherència, més unitat i més visibilitat, i també més eficàcia, a la política exterior de la Unió. Una de les mesures adoptades en aquest sentit és la figura de l'Alt representant de la Política Exterior, que té per missió fonamental la direcció de la política exterior fer propostes que contribueixin a elaborar aquesta política, executar les decisions que s'hagin pres i representar a la Unió a l'exterior. El fet que actuï com a mandatari del Consell pel que fa a la política exterior però que alhora sigui vicepresident de la Comissió i responsable de les competències d'aquesta institució en matèria de relacions exteriors li hauria de permetre garantir una major coherència entre tots els àmbits de l'acció exterior de la Unió Europea. Una novetat important de la reforma de Lisboa és que aquest Alt representant es recolzi en el Servei Europeu d'Acció Exterior, que alguns han denominat una autèntica «diplomàcia comuna». Pel que fa a l'organització i funcionament d'aquest Servei el Tractat remet a una decisió posterior, que ha estat adoptada pel Consell el 26 de juliol del 2010 (a partir d'una proposta de l'Alt representant i amb aprovació de la Comissió i consulta al Parlament Europeu). A l'hora de tancar aquesta edició (octubre 2010) s'estan produint els nomenaments i altres decisions pràctiques necessàries, amb la previsió que el Servei pugui ser operatiu a partir de finals d'any.

La creació d'aquest Servei no s'ha fet partint de zero, sinó que integra funcionaris de la Comissió i del Consell que ja tenien tasques en l'àmbit de les relacions exteriors, als quals s'ha d'afegir personal procedent dels serveis diplomàtics dels Estats membres, que representarà almenys un terç de la plantilla total del Servei. Així, pel que fa al Consell, s'ha transferit, entre d'altres, la Unitat Política, les estructures de gestió de crisis i de la Política Comuna de Seguretat i Defensa (com ara l'Estat Major), les oficines d'enllaç de Nova York i Ginebra, i la Direcció General encarregada de diverses qüestions relacionades amb la política exterior. Per la banda de la Comissió s'han transferit la Direcció General de Relacions Exteriors (amb algunes excepcions), les delegacions de la Comissió als països tercers (amb algunes excepcions lligades a l'aplicació d'instruments financers) i la Direcció General de Desenvolupament. Cal notar que determinats àmbits de les relacions exteriors seguiran sent de la responsabilitat de la Comissió i queden al marge del Servei, com per exemple la política comercial (i d'altres). Per això es preveu que a les delegacions a països tercers s'hi puguin afegir també

funcionaris de la Comissió, que «conviuran» amb el personal del Servei i que es prevegi expressament que el Servei col·laborarà amb la Comissió.

El Servei, que és un organisme autònom sota l'autoritat de l'alt representant, estarà format per una administració central a Brussel·les i per les delegacions de la Unió als tercers països i organitzacions internacionals. L'administració central serà gestionada per un secretari general executiu, que actuarà sota l'autoritat de l'Alt representant. Estarà organitzada en direccions generals, amb seccions geogràfiques i temàtiques, i per diversos serveis horitzontals, com ara un servei jurídic o un servei de planificació estratègica entre d'altres. Tot plegat podria arribar a les 3.000 persones (incloses les delegacions).

La tasca del Servei és donar suport a l'Alt representant en totes les seves funcions, de direcció, execució i representació de la política exterior. També assistirà al president del Consell Europeu i al president de la Comissió en les seves funcions en l'àmbit de les relacions exteriors. La gestió dels programes de cooperació exterior seguirà corresponent a la Comissió, però el Servei participarà en la programació, la planificació i l'execució dels diferents instruments per tal de garantir la coordinació política general de l'acció exterior de la Unió. Entre els seus objectius també hi figura la seva col·laboració i suport als serveis diplomàtics dels estats membres. Amb la creació d'aquest Servei no es vol substituir als serveis diplomàtics dels estats membres, però el fet que hi treballin diplomàtics dels estats segur que contribuirà a una acció més coordinada entre els estats i la Unió Europea, possibilitant el desenvolupament d'una cultura diplomàtica comuna.

Certament l'existència d'una autèntica política exterior comuna depèn en última instància de la voluntat política dels actors implicats, molt particularment els representants dels estats membres, però comptar amb els mitjans i les institucions adequades és el substrat necessari i a vegades pot ser el motor d'una possible política comuna. En aquest sentit, l'existència del Servei Exterior pot representar una oportunitat i un punt de partida.

### Webs d'interès

[www.eeas.europa.eu/news/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/news/index_en.htm)

## 08 Què significa el nou concepte de «cohesió territorial» a la Unió Europea i quina relació manté amb els poders locals? Andrea Noferini

El concepte de cohesió territorial integra i supera, al mateix temps, la idea de cohesió econòmica i social, tant estenent-la com reforçant-la. El projecte constitucional i, posteriorment el nou Tractat consagren de fet el triple objectiu de la «cohesió econòmica, social i territorial» entre els objectius de la Unió Europea (vegeu els articles 2 i 3 del Tractat de la Unió Europea, el Títol XVIII del Tractat de Funcionament i el protocol núm.

28). Així, a partir de l'entrada en vigor del nou Tractat, les polítiques promogudes per la Unió han d'enfortir l'objectiu d'assolir un desenvolupament equilibrat i sostenible, atenent tant a la reducció de les desigualtats entre els ciutadans com a les disparitats territorials. Aquests objectius es poden assolir només garantint una major coherència i integració entre les nombroses polítiques sectorials promogudes per la Unió, i mitjançant el reconeixement i les consideracions dels impactes territorials d'aquestes polítiques. Els poders regionals i locals, que són els nivells més propers als ciutadans, assumeixen així un nou protagonisme com a actors en defensa dels territoris en els quals tals polítiques s'apliquen. Per últim, el que es vol evitar és que els ciutadans es vegin desfavorits simplement pel fet de viure i treballar en un lloc o un altre de la Unió.

I és que, al llarg de les dècades, l'avenç de la globalització i l'ampliació de la Unió Europea si, per una banda, ha afavorit el creixement econòmic i ha enriquit la composició cultural, per l'altra, ha incrementat notablement les diferències entre les regions europees. Tot això ha comportat un increment de les asimetries territorials amb una sèrie de conseqüències que poden tocar les mateixes arrels del projecte d'integració europea (com la solidaritat entre els pobles i els territoris). En primer lloc, les grans ciutats (per exemple el pentàgon format pels territoris del North Yorkshire, Franche-Comté, Hamburg i Milà) segueixen sent els motors del desenvolupament regional on es concentren les empreses, les activitats de desenvolupament, els serveis educatius i altres serveis. El seu creixement i potencial ja es troba limitat per evidents efectes de congestió, com una contaminació creixent i les persistències de la marginació social en molts dels seus barris. A escala nacional, en segon lloc, la presència de desequilibris entre les zones metropolitanes i la resta del país (en particular, en els futurs estats membres) posa en risc l'ampliació de les distàncies entre qui viu a les ciutats i qui viu en territoris més perifèrics. Finalment, en algunes zones específiques limitades per les seves característiques geogràfiques (illes, zones muntanyoses, zones ultraperifèriques) l'abandonament de la seva població, el seu envelliment i les dificultats d'accés continuen limitant les possibilitats de creixement. Totes aquestes disparitats no es poden passar per alt ja que, a part de voler garantir alguns mínims indiscutibles de justícia social, afecten també la competitivitat global de l'economia de la Unió Europea.

## Webs d'interès

[www.ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_es.htm](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm)

## 09 Com actuen els parlaments nacionals i regionals respecte del principi de subsidiarietat? Susana Beltran

Explicar que és el principi de subsidiarietat no és fàcil ni és un concepte pacífic entre la doctrina. No obstant això, el nou Tractat estableix que la Unió, quan no disposi de competències exclusives, intervindrà només en

el supòsit que els objectius que persegueix no puguin ser assolits pels estats membres (incloent-hi el nivell regional i el local) satisfactòriament. En altres paraules, la Unió solament actuarà si considera que des d'aquesta escala l'acció es pot fer millor. Per vetllar que aquest mandat es compleixi, el Protocol núm. 2 sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat i proporcionalitat que forma part del nou Tractat disposa que els parlaments nacionals tindran vuit setmanes per pronunciar-se, a partir de la data en què es lliuri el projecte d'acte legislatiu, sobre la possible vulneració de la subsidiarietat. En aquest temps, els parlaments nacionals poden consultar, si ho consideren adient, als parlaments regionals. És l'anomenat mecanisme d'alerta ràpida per avaluar el compliment del respecte del principi. Per agilitzar la dita valoració, el Sistema d'Intercanvi d'Informació Interparlamentària de la Unió Europea (IPEX) pot facilitar el seguiment de les propostes legislatives sobre les quals els respectius parlaments s'hauran de pronunciar.

En el cas concret de l'Estat espanyol el procés per verificar el respecte del principi de subsidiarietat es fa de la manera següent: la Comissió Mixta per a la Unió Europea, en nom de les Corts Generals (Congrés i Senat), és l'encarregada de rebre les propostes d'actes legislatius i altres documents, transmetre-les als parlaments autonòmics perquè hi donin el parer i emetre'n, finalment, el dictamen (cal recordar que disposen de vuit setmanes per concloure tota aquesta operació).

En mig del procés, els parlaments de les comunitats autònomes disposen de quatre setmanes per avaluar si la proposta s'ajusta al principi de subsidiarietat. La norma no especifica si hi ha obligació d'emetre'n parer. En aquest sentit, la pràctica és molt rica: hi ha parlaments autonòmics que fins ara han enviat dictamen en tots els projectes d'actes legislatius i d'altres que han considerat que només ho faran en cas que entenguin que existeix una vulneració del principi. Cal tenir en compte, a més a més, les dificultats provinents de disposar d'un temps relativament breu i de l'alt contingut d'especialització que a vegades tenen algunes matèries i que retarden la tasca valorativa. Aquest darrer punt ha estat objecte de debat: el Protocol núm. 2 estableix que els parlaments nacionals podran enviar les propostes a aquells parlaments regionals que posseeixin competències legislatives. Segons la llei espanyola, aquesta distinció no es fa ja que les propostes d'actes s'envien a tots els parlaments autonòmics sense avaluar prèviament si disposen de competències. A més cal afegir que el Protocol es refereix a l'enviament només de propostes d'actes legislatius mentre que la llei nacional ho amplia a «altres documents». Així, tot i que la llei espanyola és més encisadora perquè s'amplien les possibilitats de consulta per temes i actes de diversa naturalesa jurídica, d'altra banda, s'incrementa el volum de documents enviats deixant que siguin els mateixos parlaments regionals els que determinin quines matèries entren dintre de les seves competències, i que les descartin quan no correspongui.

Finalment, una altra qüestió controvertida és que la llei espanyola només estableix que en cas que la Comissió Mixta determini que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat introduirà, juntament amb el seu dictamen, les referències dels parers autonòmics per què puguin ser consultats. Això

pot resultar insuficient ja que no se sap el valor que la Comissió Mixta els donarà. Amb tot, és una oportunitat més per atansar al ciutadà les propostes normatives que es discuteixen a la Unió Europea i cal veure com la pràctica es va assentant.

## Webs d'interès

[www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

[www.parlament.cat/web](http://www.parlament.cat/web)

## 10 **Amb el nou Tractat, on poden recórrer els ens locals per traslladar les seves preocupacions i demandes?** Susana Beltran

Malgrat que no hi ha grans canvis respecte del que ja es podia fer en etapes anteriors, alguna novetat s'intueix amb el nou Tractat. Pel que fa a la representació institucional, els ens locals continuen disposant del Comitè de les Regions per fer valer les seves pretensions. En aquest sentit, han de consensuar posicions en el seu si i han de conviure amb regions, algunes de les quals, disposen d'àmplies competències (són les anomenades «regions amb poder legislatius»). Això pot ser un problema si no es tenen en compte les especificitats dels ens locals. De fet, i de tant en tant, es retorna a obrir el debat sobre si aquest òrgan hauria de disposar de dues cambres: una per les regions i una altra pel al món local, per bé que el Comitè continua essent un òrgan consultiu sense capacitat de decisió.

En realitat, una de les demandes en què els ens locals han posat més èmfasi en els darrers temps ha estat la de poder participar (i no només influir) en el procés de presa de decisions de la Unió Europea. Institucionalment ho poden seguir fent mitjançant el Comitè de les Regions, però s'obren altres possibilitats. L'article 4.2 del nou Tractat consagra el principi d'autonomia local, que –de fet– ja havia estat reconegut per tots els membres de la Unió en ser parts d'un altre tractat: la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 i que enforteix, des del punt de vista jurídic, el dret a intervenir en el procés de construcció europea. Tal extrem es tradueix, per exemple, en el compromís de la Comissió de consultar els ens locals en el procés previ d'elaboració d'un acte legislatiu en aquelles matèries que els afectin, segons disposa el Protocol núm. 2 sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat i proporcionalitat. Algú ens pot dir que els ens locals ja exercien tasques de lobby davant les institucions europees i que el nou Tractat i els protocols annexos no hi aporten res substancial. Però, el reconeixement formal de l'autonomia local i la intervenció d'aquestes entitats en el desplegament de la subsidiarietat, en tant que manifestació de l'autonomia, suposen un salt qualitatiu ja que permetran que es concretin noves formes de participació davant les institucions. Sota la protecció dels principis esmentats, els ens locals tenen l'oportunitat d'enfortir el treball que ja duïen a terme i d'innovar. Així doncs, les relacions formals i informals amb la Comissió es veuran, d'ara endavant, reforçades.





Amb la col·laboració de



**Generalitat  
de Catalunya**



**Diputació  
Barcelona**



## Publicació **+E**uropa Preguntes i respostes sobre temes de la UE

- Dades per entendre el Partenariat Euromediterrani  
Esther Barbé Izuel (desembre de 2006)
- L'Europa de les regions  
Anna Repullo i Grau (març de 2007)
- La situació de la immigració i l'estrangeria a Espanya i a Europa en el 2006  
Eduard Sagarra i Trias (desembre de 2007)
- El paper dels municipis a la Unió Europea  
Cristina Pellisé de Urquiza (abril de 2007)
- Conectar con Europa, participar en Europa  
Susana del Río Villar (abril de 2008)
- La comunicació del ciutadà amb les institucions comunitàries  
Carme Colomina i Saló (maig de 2009)
- El canvi climàtic: del fenomen global a les respostes locals  
Arnau Queralt i Bassa (juny de 2010)
- La nova Unió Europea després del Tractat de Lisboa  
Institut Universitari d'Estudis Europeus: Susana Beltran, Andrea Noferini, Mirna Nouvilas, Montserrat Pi, Blanca Vilà (directora de l'IUEE) (novembre de 2010)



**Consell Català del Moviment Europeu**

Provença, 281, 2n 6a - 08037 Barcelona  
Tel. 93 487 98 15 - Fax 93 487 32 57  
www.ccmeur.cat - info@ccmeur.cat