

INSTITUCIONS JURÍDIQUES DE LA UNIÓ EUROPEA

TRADUCCIÓ feta per REGINA LAGUNA

Periodista i advocada, professora associada de la Universitat de València.

Traducció del castellà al valencià de les fitxes tècniques que es publiquen en la pàgina web del Parlament Europeu en totes les llengües oficials de la Unió Europea, adaptades al programa de l'assignatura Institucions Jurídiques de la Unió Europea, de la Universitat de València. A excepció de la primera part, l'evolució històrica (Mòdul I, Tema 1), que s'ha traduït de la pàgina web oficial de la Unió Europea, la resta d'aquest text ha utilitzat com a font la pàgina web del Parlament Europeu. Creades el 1979, amb aquestes fitxes el Parlament pretén oferir una visió general de la integració europea i la contribució del Parlament Europeu en aquest procés.

De manera senzilla i concisa –però també precisa–, es presenta una visió general de les institucions i les polítiques de la Unió Europea, així com el paper del Parlament Europeu en la seua evolució. Cada tema està elaborat per experts en polítiques comunitàries i signada per l'autor al final del text. La versió en línia es revisa i actualitza regularment, i està disponible en 23 llengües. Tant com siga possible, i davant d'eventuals canvis significatius en la normativa i l'estructura de la Unió Europea, aquesta traducció serà actualitzada periòdicament.

La unitat de coordinació d'activitats editorials i de comunicació del Parlament Europeu ens trasllada l'agraïment per l'esforç de la Universitat de València amb la traducció al valencià de les seues fitxes tècniques. La direcció d'aquest servei es troba en el correu electrònic: [<editorial-secretariat@europarl.europa.eu>](mailto:editorial-secretariat@europarl.europa.eu).

1 MÒDUL. LA UNIÓ EUROPEA: ASPECTES GENERALS

TEMA 1. EL PROCÉS D'INTEGRACIÓ EUROPEA

1. EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL PROCÉS D'INTEGRACIÓ EUROPEU

<https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es>

1945-1959. Una Europa en pau: L'alba de la cooperació de la Unió Europea (UE) va nèixer amb la voluntat de posar fi als freqüents i sagnants conflictes entre veïns que va culminar en la Segona Guerra Mundial. En la dècada del 1950, la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer fou el primer pas d'una unió política i econòmica dels països europeus per aconseguir una pau duradora. El sis països fundadors foren Alemanya, Bèlgica, França, Itàlia, Luxemburg i els Països Baixos. Aquest període es caracteritzà per la guerra freda entre Orient i Occident. El 1957 se signà el Tractat de Roma, que creà la Comunitat Econòmica Europea (CEE) o "mercat comú".

1960-1969. Una economia creixent: En els anys 60 del segle XX s'afavorí, entre altres coses, un bon moment per a l'economia perquè els països de la UE deixaren de recollir els drets de duana per a les transaccions comercials entre les seues fronteres. També es comprometeren a exercir un control conjunt sobre la producció d'aliments, que esdevingué en un superàvit. El 1968 és recordat per la revolta estudiantil a París, i pels canvis en els hàbits de la societat i la vida relacionats amb l'anomenada "generació del 68".

1970-1979. Una comunitat de creixement: La primera ampliació va ser l'1 de gener de 1973 amb Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit a la Unió Europea. La breu però cruel guerra àrab-israelita d'octubre de 1973 va conduir a una crisi energètica que provocà problemes econòmics a Europa. Amb l'enderrocament de la dictadura de Salazar a Portugal el 1974 i la mort del general Franco a Espanya el 1975, van desaparèixer "a la dreta" les darreres dictadures d'Europa. La política regional de la UE començà a transferir grans quantitats de diners per a la creació de llocs de treball i d'infraestructures en zones pobres. El Parlament Europeu augmentà la seua influència en els assumptes de la UE i, el 1979, va ser elegit per primera vegada per sufragi universal. En la dècada del 1970 s'intensificà la lluita contra la contaminació i pel medi ambient. La Unió Europea adoptà una nova política per a protegir l'entorn i introduí per primera vegada el concepte de que "qui contamina, paga".

1980-1989. El rostre canviant d'Europa: El sindicat polonès Solidarność i el seu líder, Lech Walesa, fabricaren la caiguda del mur de Berlín, famós a Europa i arreu del món després de les vagues de les drassanes de Gdansk, l'estiu de 1980. El 1981, Grècia es va convertir en membre de la Unió Europea i, cinc anys més tard, hi entraren Espanya i Portugal. El 1986 es va signar l'Acta Única, el tractat que constitueix la base d'un ampli programa de sis anys, per a eliminar els obstacles a la lliure circulació de mercaderies a

través de les fronteres de la UE, i que per tant dóna lloc al “mercat únic”. El 9 de novembre de 1989 es va produir un canvi polític important quan fou enderrocat el mur de Berlín i, per primera vegada en 28 anys, s’obrí la frontera entre les dues Alemanyes, est i oest. Aquest esdeveniment conduí a la seua unificació l’octubre de 1990.

1990-1999. S’obrí una Europa sense fronteres: Amb la caiguda del comunisme al centre i l’est d’Europa, els europeus se sentien més a prop. El 1993 va completar-se la creació del mercat únic amb les “quatre llibertats” de circulació: béns, serveis, persones i capital. La dècada de 1990 fou també la dels dos tractats: el de Maastricht (Tractat de la Unió Europea) al 1993 i el d’Amsterdam l’any 1999. Els ciutadans estaven preocupats per la protecció del medi i l’acció conjunta en matèria de seguretat i defensa. El 1995, tres països més entraren a la UE: Àustria, Finlàndia i Suècia. Els acords signats a Schengen, un petit poble de Luxemburg, a poc a poc van permetre al ciutadà viatjar sense haver de mostrar el passaport en les fronteres. Milions de joves estudien en uns altres països amb l’ajuda de la UE. La comunicació esdevé més fàcil en estendre’s l’ús del telèfon mòbil i d’Internet.

2000-2009. L’expansió: L’euro fou la nova moneda per a molts europeus. Cada vegada més països la van adoptar durant aquesta dècada. L’11 de setembre de 2001 es convertí en sinònim de “guerra de terror”, després del segrest i la col·lisió de diversos avions contra edificis de Nova York i Washington. Alguns països de la UE estaven començant a treballar més estretament contra el crim. El 2004, deu països nous entraren a la UE, seguits de Bulgària i Romania el 2007. Començaren les divisions polítiques entre l’est i l’oest d’Europa. La crisi financera sacsejà l’economia mundial el setembre de 2008. El Tractat de Lisboa, que comportà la modernització de les institucions i els mètodes de treball més eficients en la UE, fou ratificat per tots els Estats membre de la UE abans d’entrar el 2009.

2010-2017. Una dècada delicada: La crisi global econòmica i financera colpejà directament Europa. La UE ajudà els seus països per a fer front a les dificultats i s’establí una nova política, la “unió bancària”, per a crear un sector bancari més segur i fiable. El 2012, el Nobel de la Pau es donà a la Unió Europea. El 2013, Croàcia esdevingué el membre número 28 de la UE. El canvi climàtic continuà tenint un lloc destacat en l’agenda i els líders acordaren reduir les emissions contaminants. El 2014 se celebraren les eleccions europees i els euroescèptics van guanyar escons en el Parlament Europeu. S’establí una nova política de seguretat com a conseqüència de l’annexió de Crimea per part de Rússia. Augmentà l’extremisme religiós a Orient i a diversos països i regions del món, la qual cosa va donar lloc a revoltes i guerres que portaren moltes persones a fugir de casa i refugiar-se a Europa. La UE no només s’enfrontà al dilema de com cuidar-los, també es va convertir en l’objectiu de nombrosos atacs terroristes.

S'anomena pares fundadors d'Europa els líders visionaris que van inspirar la creació de la Unió Europea en què vivim avui. Sense la seua energia i la seua motivació, no tindríem aquest àmbit de pau i estabilitat que ara donem per fet. Des de membres de la resistència a advocats, els pares fundadors van ser un grup heterogeni de persones que compartien els mateixos ideals: un tranquil i pròsper territori anomenat Estats Units d'Europa, com es va proposar en el seu origen. A més, posteriorment molts altres han treballat incansablement i han inspirat el projecte europeu. Com a exemples: Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Beyen, Winston Churchill, Alcide de Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak i Altiero Spinelli.

2. ELS PRIMERS TRACTATS: LA CREACIÓ DE LA COMUNITAT EUROPEA DEL CARBÓ I DE L'ACER (SECA) I LA CREACIÓ DE LA COMUNITAT ECONÒMICA EUROPEA (CEE) I DE LA COMUNITAT EUROPEA DE L'ENERGIA ATÒMICA (CEEA/ Euratom)

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.1.html>

Els efectes desastrosos de la Segona Guerra Mundial i l'amenaça constant de la confrontació d'est a oest van convertir la reconciliació franco-alemanya en una prioritat. La implantació de la indústria del carbó i l'acer entre els sis països europeus, que el 1951 varen firmar el Tractat de París, va representar el primer pas cap a la integració europea. El Tractat de Roma de 1957 va reforçar els pilars d'aquesta integració i la idea d'un futur comú per als sis països europeus fundacionals. La base jurídica del tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA), o Tractat de París, signat el 18 d'abril de 1951, va entrar en vigor el 25 de juliol de 1952.

Per primera vegada, sis Estats europeus varen accedir a seguir el camí de la integració. El Tractat va permetre establir les bases de l'arquitectura de la nova Comunitat mitjançant la creació d'un òrgan executiu, conegut com l'Alta Autoritat, una Assemblea Parlamentària, un Consell de Ministres, un Tribunal de Justícia i un Comitè Assessor. Es va encetar amb una esperança de vida de 50 anys i, d'acord amb l'article 97, el Tractat CECA va caducar el 23 de juliol de 2002. D'acord amb el Protocol núm. 37, annex al TUE (Tractat de la Unió Europea) i al TFUE (Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea), el valor net dels actius de la CECA en el moment de la seua dissolució estava destinat a la investigació en els sectors relacionats amb la indústria del carbó i l'acer a través d'un fons i un programa d'investigació en aquests camps.

Els tractats estableixen la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (CEEA, anomenat "Euratom") o Tractat de Roma, signat el 25 de març de 1957, que va entrar en vigor l'1 de gener de 1958. A diferència del Tractat CECA, els Tractats de Roma es van celebrar "per un període il·limitat de temps" (article 240 del Tractat CEE i

article 208 del Tractat CECA), cosa que els confereix un caràcter quasi constitucional. Els sis països fundadors van ser Alemanya, Bèlgica, França, Itàlia, Luxemburg i els Països Baixos.

1. **Objectius:** La creació de la CECA fou, segons les intencions declarades pels seus promotors, més que un primer pas en el camí que portà a una federació europea. El mercat comú del carbó i l'acer havia de permetre l'experimentació amb una fórmula que podria estendre's progressivament a unes altres àrees econòmiques i que, en última instància, conduiria a la construcció d'una Europa política. L'objectiu de la Comunitat Econòmica Europea va establir un mercat comú basat en les quatre llibertats de moviment de mercaderies, persones, capitals i serveis. L'objectiu d'Euratom va ser coordinar el subministrament de material fissionable i la recerca de programes ja iniciats pels Estats o que s'estaven preparant per llançar amb vista a l'ús pacífic de l'energia nuclear.

Els preàmbuls dels tres tractats revelen una unitat d'inspiració de la qual prové la creació de les Comunitats, és a dir, la convicció de la necessitat d'implicar els Estats europeus en la construcció d'un destí comú, l'únic que podia permetre'ls determinar el seu futur.

2. **Principis fonamentals:** Les Comunitats Europees (CECA, EEC i Euratom) van nàixer de la lenta progressió de la idea dels esdeveniments que van sacsejar el continent europeu.

Després de la Segona Guerra Mundial, la base industrial, en particular la indústria siderúrgica, necessitava una reorganització. L'Europa del futur, amenaçada per la confrontació d'est a oest, havia de passar per un atractiu eix franco-alemany. La crida a la reconciliació del ministre francès d'Afers Exteriors, Robert Schuman, llançada el 9 de maig 1950, es pot considerar el punt de partida d'Europa com a comunitat. L'elecció del carbó i l'acer era, en aquell moment, simbòlica. De fet, en la dècada del 1950, el carbó i l'acer eren indústries fonamentals, basades en el poder d'un país. A més de l'evident interès econòmic, la implementació de recursos en comú francesos i alemanys, com a senyal complementari, va suposar el final de l'antagonisme entre els dos països. El 9 de maig de 1950, Robert Schuman va declarar: "Europa no serà en un moment o en una obra de conjunt. Serà gràcies a realitzacions concretes, que creen en primer lloc una solidaritat de fet". Sobre la base d'aquest principi França, Itàlia, Alemanya i els països del Benelux (Bèlgica, els Països Baixos i Luxemburg) van signar el Tractat de París, que essencialment assegura: la lliure circulació de productes i el lliure accés a les fonts de producció; el permanent control del mercat per a evitar les disfuncions i que va fer necessària la introducció de les quotes de producció respecte a les normes de competència i la transparència de preus; i el suport per a la modernització del sector i la reconversió.

Després de la signatura del tractat, en un moment en què França es va oposar a la reconstitució d'una força militar alemanya en un marc nacional, René Pleven va imaginar un projecte d'exèrcit europeu. La Comunitat Europea de Defensa (EDC), que es va negociar el 1952, hauria d'anar acompanyada d'una Comunitat Política Europea (CPE). Ambdós

projectes van ser abandonats a causa de la negativa de l'Assemblea Nacional francesa d'autoritzar la ratificació del tractat de 30 d'agost de 1954.

L'esforç de reactivació de la construcció europea després del fracàs de l'EDC es va fer amb la conferència de Messina (juny 1955) en l'àmbit doble de la Unió Duanera i de l'energia atòmica. El Tractat CEEA va dur a la signatura dels Tractats CEE i EEC.

a) El Tractat preveu, entre unes altres coses: l'abolició d'aranzels entre els Estats membre; l'establiment d'un aranzel duaner extern comú, l'establiment d'una política comuna sobre els camps de l'agricultura i el transport, la creació d'un Fons Social Europeu, l'establiment d'un Banc Europeu d'Inversions; i el desenvolupament de relacions més properes entre els Estats membre. Per a assolir aquests objectius, el Tractat d'EEC va establir alguns principis a fi d'orientar i definir el marc de l'acció legislativa de les institucions comunitàries. Eren les polítiques comunes: la política agrícola comuna (articles 38 a 43), política de transport (articles 74 i 75), i política comercial comuna (articles 110 a 113). El mercat comú ha de permetre la lliure circulació de mercaderies i la mobilitat dels factors de producció (lliure circulació de treballadors i empreses, lliure prestació de serveis, moviments de capital).

b) El Tractat Euratom: Semblaven objectius molt ambiciosos, en particular, “la creació i el ràpid creixement d'indústries nuclears”. No obstant això, a causa de la naturalesa complexa i sensible del sector nuclear, que afecta els interessos vitals dels Estats membre (defensa i independència nacional), el Tractat Euratom va haver de limitar les seues ambicions.

En el Conveni on es va decidir sobre certes institucions en comú, que va ser signada i va entrar en vigor al mateix temps que el Tractat de Roma, es va establir que l'Assemblea Parlamentària i el Tribunal de Justícia serien comuns. Es tractava de fusionar els “executius”, que és el que va fer el Tractat quan es constituí un Consell únic i una única Comissió de les comunitats europees, el 8 d'abril de 1965, conegut com el “Tractat de fusió”, i el Conveni el 9 d'abril de 1965, que permet completar la unificació de les institucions. Des de llavors, augmenta notablement la preeminència de la CEE sobre les comunitats sectorials CECA i Euratom. És el triomf del caràcter general de la CEE contra la coexistència de dues entitats amb competències sectorials, i el triomf de les seues institucions.

Petr Novak

04/2017

3. LES REFORMES D'APROFUNDIMENT DELS TRACTATS CONSTITUTIUS

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.2.html>

A) CAP A L'ACTA ÚNICA EUROPEA

L'evolució cap a l'Acta Única Europea va permetre uns avanços després dels primers tractats que estan relacionats amb la creació dels recursos de la Comunitat, el reforç dels poders pressupostaris del Parlament, les eleccions per sufragi universal i directe, i la creació del sistema monetari europeu. El 1986, l'entrada en vigor de l'Acta Única, que substancialment modificà el Tractat de Roma, reforçà la integració europea mitjançant la creació d'un gran mercat intern. Els principals resultats en aquesta fase van ser la interoperabilitat del Tractat de Roma per a la consecució del Mercat Comú durant un període transitori de dotze anys, dividits en tres etapes que conclourien previsiblement el 31 de desembre de 1969.

La primera ambició, la Unió Duanera, va ser més ràpida del que s'esperava. El període transitori dedicat a l'ampliació de les quotes i la progressiva desaparició de duanes internes ja va concloure l'1 de juliol de 1968. No obstant això, a la conclusió del període transitori la llibertat de moviment continua sent un dels principals obstacles. Al mateix temps, Europa va adoptar un aranzel duaner comú aplicable a les operacions comercials amb tercers països. La creació d'una Europa "verda" va ser un altre gran projecte d'integració europea. El 1962 adoptà la primera normativa sobre la política agrícola comuna (PAC) i va crear el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA).

Primeres modificacions dels tractats:

a) Millores institucionals. La modificació institucional es va fer pel Tractat de Fusió de 8 d'abril de 1965, que va entrar en vigor el 1967, i en virtut de la qual havien establert només un Consell i una Comissió de les Comunitats Europees (CECA, EEC i EAEC), que imposaven també el principi d'unitat pressupostària.

b) Recursos i habilitats pressupostàries. La decisió del Consell de 21 d'abril de 1970 va crear un sistema de recursos propis de la comunitat, que va substituir les aportacions financeres dels Estats membre (1.5.1.). El Tractat de Luxemburg de 22 d'abril de 1970 concedeix al Parlament Europeu certs poders pressupostaris (1.3.1.). Pel Tractat de Brussel·les de 22 de juliol de 1975, el Parlament va guanyar el dret a rebutjar el pressupost i aprovar la gestió de la Comissió en l'execució. Aquest tractat també va crear el Tribunal de Comptes, control de comptabilitat i gestió financera de l'Agència comunitària (1.3.12.).

c) Eleccions. L'Acta electoral, annexa a la decisió del Consell, de 20 de setembre de 1976, confereix al Parlament nova legitimitat i autoritat en introduir l'elecció dels membres

per sufragi universal i directe (1.3.4). L'Acta va ser revisada el 2002 per introduir el principi general de representació proporcional i unes altres disposicions marc per a les lleis nacionals d'eleccions europees.

d) Ampliació. L'1 de gener de 1973, l'EEC es va ampliar amb l'adhesió del Regne Unit, Dinamarca i Irlanda, mentre que el poble noruec en rebutjava en referèndum la pertinença. Grècia en va esdevenir membre el 1981; i Portugal i Espanya s'hi van adherir el 1986.

e) El pressupost comunitari. Després d'aquesta primera ronda d'ampliació, es va exigir un major rigor pressupostari i la seua reforma. El Consell Europeu de 1979 va arribar a un acord sobre una sèrie de mesures complementàries. L'Acord de Fontainebleau el 1984 van representar una solució duradora, fonamentada en el principi que qualsevol Estat membre que donara suport a una excessiva càrrega financera en relació amb la seua relativa prosperitat podria beneficiar-se d'una correcció.

La unitat política:

Els avanços en els plans d'integració van aprofitar-se dels primers triomfs de la comunitat econòmica. L'objectiu de crear també la unitat política en els Estats membre va tornar a ocupar el primer pla a l'inici de la dècada del 1960, malgrat el fracàs de l'impuls de la política de Defensa de la Comunitat Europea (CED) amb l'intent d'agost de 1954.

a) Fracàs per aconseguir una unitat política. En la Cimera de Bonn de 1961, el caps d'Estat o de Govern dels sis Estats membre fundadors dels CEE van encarregar a una Comissió intergovernamental, encapçalada per l'ambaixador francès Christian Fouchet, que presentara les propostes sobre la situació política d'una Unió dels Pobles Europeus. Aquesta Comissió va provar en dues ocasions (entre el 1960 i el 1962) introduir l'estudi d'un tractat acceptable per a tots els Estats membre. Els intents van ser en va, malgrat el pla de Fouchet que estiguera basat en el respecte escrupolós de la personalitat dels Estats membre, per la qual cosa es va rebutjar l'opció federal. En absència d'una comunitat política, en canvi es recorre a la Cooperació Política Europea o el CPE. En la Cimera de l'Haia el desembre de 1969, els caps d'Estat o Govern varen decidir estudiar la millor manera d'avançar en l'àmbit de la unificació política. L'informe Davignon, adoptat pels ministres d'Afers Exteriors l'octubre de 1970 i completat més tard per uns altres informes, era la base de l'EPC fins a l'entrada en vigor d'una llei.

b) La crisi del 1966. En la tercera etapa del període transitori, hi va arribar una gran crisi que havia de canviar les modalitats de votació a la Comissió, i que substituïa la unanimitat per majoria qualificada de vot en determinades àrees. Per la seua oposició a un conjunt de propostes, entre unes altres qüestions, al finançament de la política agrícola comuna, França va deixar de participar en les reunions com a comunitat principal ("política de cadira buida"). Finalment, la crisi es va resoldre amb el compromís de Luxemburg (1.3.7.),

segons el qual, quan entraven en joc vitals interessos d'un o diversos països, els membres del Consell farien tot els possibles per arribar a solucions que es pogueren adoptar per tothom respecte dels seus interessos comuns.

c) La importància creixent de les cimeres europees. Malgrat estar fora del marc institucional de la Comunitat, la conferència de caps d'Estat o Govern dels Estats membre van començar a tenir un paper d'impuls polític i de resoldre problemes insuperables pel Consell de Ministres. Després de les primeres reunions el 1961 i el 1967, les conferències van guanyar importància amb la Cimera de l'Haia l'1 i el 2 de desembre de 1969, cosa que va permetre l'obertura de negociacions sobre l'ampliació de la Comunitat i la conclusió d'un acord de finançament. Grans decisions polítiques en les eleccions directes al Parlament Europeu i la presa de decisions en el Consell es van adoptar en la Cimera de Fontainebleau, el desembre de 1974. També es va decidir que els caps d'Estat o Govern es reunien tres vegades a l'any com un Consell Europeu per a tractar assumptes comunitaris i de cooperació política institucional (1.3.6.).

d) Reforma monetària. Al final de la dècada del 1970, hi havia diverses iniciatives d'Estats membre per a restaurar la convergència de les polítiques econòmiques i fiscals. Per resoldre el problema de la inestabilitat monetària i els seus efectes perjudicials, i la cohesió entre els Estats membre, els Consells europeus de Bremen i Brussel·les varen crear el 1978 el Sistema Monetari Europeu (EMS). Establert sobre una base voluntària i diferenciada (el Regne Unit va decidir no participar en el mecanisme de tipus de canvi), l'EMS es basa en l'existència d'una comptabilitat comuna, la unitat d'ECU (unitat monetària europea). En el Consell Europeu de Londres l'any 1981, els ministres d'Afers Exteriors d'Alemanya i Itàlia, Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo, presentaren l'esborrany de l'Acta Europea, que va abordar diverses qüestions: cooperació política, cultura i drets bàsics, harmonització del dret fora dels camps coberts pels tractats de la Comunitat i lluita contra la violència, el terrorisme i el crim. Mai no va ser adoptada en la seua forma original, però alguns dels seus elements es van incorporar a la "solemne declaració sobre la Unió Europea", adoptada a Stuttgart el 19 juny de 1983.

e) El projecte Spinelli. Alguns mesos després de les primeres eleccions per votació universal, el 1979, el Parlament Europeu va experimentar una greu crisi en les seues relacions amb la Comissió, pel que fa al pressupost del 1980. A instàncies del diputat Altiero Spinelli, fundador del moviment federalista europeu i exmembre de la Comissió, un grup de nou membres es van reunir el juliol de 1980 per a discutir com relançar el funcionament de les institucions. El juliol de 1981 el Parlament va crear una Comissió d'Afers Institucionals, de la qual Spinelli va ser coordinador i ponent per a l'elaboració de l'esborrany d'una esmena en els tractats existents. La Comissió va decidir formular un esquema del que hauria de ser la Constitució de la Unió Europea. El projecte va ser aprovat per àmplia majoria el 14 de febrer de 1984. La novetat era que el poder legislatiu s'exercia en un sistema bicameral prop d'un Estat federal. Amb aquest sistema es pretenia establir un equilibri entre el Parlament Europeu i el Consell, però no resultava acceptable pels Estats membre.

L'Acta Única Europea:

Després de posar fi a la disputa sobre el pressupost de la Comunitat de la dècada de 1980, el Consell Europeu de juny de 1984 reunit a Fontainebleau va decidir la creació d'una Comissió *ad hoc* formada per representants personals dels caps d'Estat o Govern (anomenat Comitè Dooge pel nom del seu president), que podria presentar suggeriments per a la millora de la política comunitària i de la cooperació política. No obstant això, el Consell Europeu de Milà del juny de 1985 va decidir per majoria (set vots a favor i tres en contra), mitjançant un procediment excepcional en aquest òrgan, convocar una conferència intergovernamental que tindria cura de les tècniques d'estudi de la institucions, l'ampliació de les competències de la Comunitat en noves àrees d'activitat i la creació d'un mercat intern "genuí".

El 17 de febrer de 1986 nou Estats membre i, de seguida el 28 de febrer 1986, Dinamarca (després d'un referèndum), Itàlia i Grècia varen procedir a la signatura de l'Acta Única Europea. Ratificada pels respectius Parlaments dels Estats membre al llarg del 1986, la llei va entrar en vigor l'1 de juliol de 1987, amb sis mesos de retard a causa d'un recurs als tribunals per part d'un individu irlandès. L'Acta constitueix la primera modificació substancial del Tractat de Roma. Les disposicions principals eren les següents:

A. Ampliació de les competències de la Unió mitjançant la creació d'una reforma interior.

a) El mercat únic plenament operatiu estava previst per a l'1 de gener de 1993, el que suposava que la reactivació i ampliació de l'objectiu del mercat comú ja introduït el 1958 (3.1.1.);

b) El reconeixement de competències en les àrees següents: política monetària; política de cohesió econòmica i social; recerca i desenvolupament de la tecnologia; cooperació en política exterior.

B. La decisió de la capacitat del Consell de Ministres millora en substituir la unanimitat en les quatre competències de la comunitat: la modificació de l'aranzel duaner comú, la lliure prestació de serveis, la lliure circulació de capital, i el mar i l'aire comuns a la política de transport. El vot per majoria qualificada també va ser introduït en àrees de responsabilitat com el mercat interior, política social, cohesió econòmica i social, recerca i desenvolupament tecnològic, i medi ambient. L'establiment d'aquest sistema donà com a resultat, finalment, una modificació de les normes de procediment del Consell, per a adaptar-lo seguint una declaració de la presidència, que deia que, des d'aleshores, no podria prendre lloc un vot en el Consell per iniciativa del seu President, sinó a petició de la Comissió o d'un Estat membre, i es va mostrar favorable a la majoria simple dels membres del Consell.

C. Enfortiment del paper del Parlament Europeu. El Parlament fou reforçat: es podien sotmetre al seu assentiment els acords d'ampliació i els convenis de col·laboració de la Comunitat; i amb la introducció d'un procediment per a la cooperació amb la Comissió

(1.4.1.), que donava al Parlament poders legislatius encara que limitats. Aquest procediment, que s'aplica a una dotzena de bases jurídiques, llavors va ser un punt d'inflexió en la transformació del Parlament en un autèntic legislador.

Petr Novak

04/2017

B) ELS TRACTATS CONSTITUTIUS: DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html>

El Tractat de Maastricht modifica els anteriors tractats europeus i estableix una Unió Europea basada en tres pilars: les tres Comunitats Europees fundacionals, la política comuna d'exterior i seguretat (PESC), i la cooperació en els camps de Justícia i Interior (JHA). En vista de l'ampliació de la Unió, el Tractat d'Amsterdam va introduir els ajustaments necessaris per a garantir una política més eficaç i democràtica.

1. El Tractat de Maastricht

El Tractat de la Unió Europea, signat a Maastricht el 7 de febrer de 1992, va entrar en vigor l'1 de novembre de 1993.

A) Estructura de la Unió. En establir una Unió Europea, el Tractat de Maastricht va marcar una nova etapa en el procés de creació "d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa". La Unió Europea es funda sobre la base de les Comunitats Europees (1.1.1 i 1.1.2), completada amb les polítiques i formes de cooperació establertes pel Tractat de la Unió Europea (TUE). La Unió tenia un únic marc institucional, format pel Consell, el Parlament Europeu, la Comissió Europea, el Tribunal de Justícia i el Tribunal de Comptes, que, com que eren en aquell moment les institucions de la Unió en el sentit estricte, només practicaven les competències segons el que establien els tractats. El Tractat també va establir un Comitè Econòmic i Social, i un Comitè de les Regions, els dos amb funcions consultives. D'acord amb el procediment establert en el tractat, crear un sistema europeu de bancs centrals i un Banc Central Europeu, que ha completat la llista d'institucions financeres, i afegir al grup ja existent EIB, és a dir, el Banc Europeu d'Inversions i el Fons Europeu d'Inversions.

B) Competències de la Unió. El Tractat de Maastricht confereix certs poders a la Unió creada pel aquest, els quals es classifiquen en tres grans grups comunament coneguts com a "pilars":

a) el *primer pilar* està format per les Comunitats Europees, en el context que hi havia aleshores, les institucions comunitàries a les zones cobertes pel Tractat, les facultats que havien estat objecte d'una cessió de sobirania pels Estats membre;

b) el *segon pilar* estava format per la política exterior i de seguretat comuna, previstos en el títol V del Tractat;

c) el *tercer pilar* estava format per la cooperació en l'àmbit de Justícia i Interior sota el títol VI del Tractat.

Les disposicions dels títols V i VI varen establir una cooperació intergovernamental que servia d'institucions comunes i estava equipat amb alguns elements supranacionals, en particular l'Associació de la Comissió Europea i la consulta del Parlament Europeu.

1. *La Comunitat Europea (primer pilar)*. La Comunitat tenia la missió d'assegurar el bon funcionament del mercat únic, així com, entre altres coses, un desenvolupament harmònic, equilibrat i sostenible de les activitats econòmiques, un alt nivell d'ocupació i protecció social, i la igualtat entre homes i dones. La comunitat duia a terme aquests objectius, dins dels límits de les competències que tenia encomanades, a través de l'establiment d'un mercat comú i de mesures relacionades, referides en l'article 3 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (TEC), així com a través de l'establiment de la política econòmica i la moneda única previst en l'article 4. L'acció de la Comunitat havia de respectar el principi de proporcionalitat i, en zones que no eren de la seua competència exclusiva, el principi de subsidiarietat (article 5 del Tractat CE).
2. *Política exterior i de seguretat (PESC) (segon pilar)*. La Unió té la missió de definir i implementar una política exterior i de seguretat, segons un mètode intergovernamental (6.1.1.). Els Estats membre estaven obligats a donar suport activament i sense reserves a aquesta política, amb un esperit de solidaritat i lleialtat mútues. Hi havia, entre d'altres, els següents objectius: defensa dels valors comuns, interessos fonamentals, independència i integritat de la Unió d'acord amb els principis de la carta de les Nacions Unides; el reforçament de la seguretat de la Unió en totes les seues formes; la promoció de la cooperació internacional; el desenvolupament i la consolidació de la democràcia i l'Estat de Dret, així com el respecte dels drets humans i les llibertats fonamentals.
3. *La cooperació en els camps de Justícia i Interior (tercer pilar)*. La Unió tenia la tasca de desenvolupar una acció comuna en aquestes àrees segons un mètode intergovernamental (5.12.1) per tal de proporcionar als ciutadans un alt nivell de protecció en un espai de llibertat, seguretat i justícia. Cobreix el següent àmbit: normativa per al traspàs de les fronteres externes de la comunitat i reforçament dels controls; lluita contra el terrorisme, narcotràfic, delinqüència i frau internacional; cooperació judicial en matèria civil i penal; creació d'una Oficina Europea de Policia (Europol) amb un sistema d'intercanvi d'informació entre les forces de policia nacionals; lluita contra la immigració irregular; política comuna d'asil.

El Tractat d'Amsterdam, pel qual es modifiquen el Tractat de la Unió i els Tractats Constitutius de les Comunitats Europees i certs actes relacionats, signats a Amsterdam el 2 d'octubre de 1997, va entrar en vigor l'1 de maig de 1999.

A. L'ampliació de les competències de la Comunitat Europea:

1. Pel que fa als *objectius de la Unió*, es va considerar especialment important aconseguir un desenvolupament equilibrat i sostenible, i un alt nivell d'ocupació. Allò important va ser establir un mecanisme de coordinació de les polítiques d'ocupació dels Estats membre, així com la possibilitat d'introduir mesures comunes en aquest camp. Al TCE es va unir l'acord sobre la política social, amb algunes millores (possibilitat d'excepció, conegut com *opt-out*). Des de llavors, la comunitat política s'aplicava a les àrees importants que fins ara es basaven en el "tercer pilar": com l'asil, la immigració, el traspàs de les fronteres externes, la lluita contra el frau, cooperació i cooperació judicial en assumptes civils, així com una part de la cooperació resultant dels acords de Schengen, que les Comunitats havien estat integrant en la Unió com una totalitat.

2. *La cooperació reforçada*. Són acords intergovernamentals en les àrees de cooperació judicial en matèria penal i policia, mitjançant la definició d'objectius i tasques precises, així com mitjançant la creació d'un nou instrument legal similar a una Directiva. El que porta a desenvolupar, posteriorment, instruments de política exterior i seguretat comuna, incloent-hi a través de la creació d'un nou instrument –l'estratègia comuna–, una nova Posició –el secretari general del Consell encarregat de la PESC– i una nova estructura de la unitat de les polítiques de planificació i alerta en el Parlament Europeu.

B. Competències sobre enfortiment de mesures legislatives ràpides:

1. Se situen en el marc del *procediment legislatiu de codecisió* de la Unió ampliada a 15 membres, en què es basa el Tractat de la CE. El Parlament Europeu i el Consell van esdevenir pràcticament colegisladors per igual. Amb l'excepció de la política agrícola i la política de la competència, el procediment de codecisió és aplicat a totes les àrees en què el Consell està facultat per prendre decisions per majoria qualificada. Hi ha quatre casos en què el procediment de codecisió estava adjunt al requisit de la unanimitat (articles 18, 42 i 47 i l'article 151) sobre política cultural, que no havia canviat. El procediment de codecisió no és extrapolable a unes altres àrees legislatives on el vot d'aprovació és per unanimitat.

2. *Competència de control*. Es presenta conjuntament a la Comissió i al Parlament Europeu, prèviament a votar la persona proposada per a ocupar la presidència de la Comissió (article 214).

3. *Eleccions i Estatut dels diputats*. En relació al procediment d'elecció del Parlament Europeu per a dirigir el sufragi universal (article 190 del Tractat CE), la Comunitat estava facultada per a establir els principis comuns, a la qual cosa s'afegeix el seu poder d'adoptar un procediment uniforme ja existent. En el mateix article, es va inserir una base legal que permet adoptar un Estatut de diputats al Parlament Europeu. No obstant això, encara falta una

disposició que permetria les mesures per al desenvolupament dels partits polítics a nivell europeu (article 191 del Tractat CE).

C. Cooperació reforçada:

Per primera vegada, els tractats contenen disposicions generals que permeten a un cert nombre d'Estats membre recórrer, en determinades condicions, a les institucions comunes per a organitzar la major cooperació entre ells. Aquesta capacitat s'ha afegit als casos de cooperacions reforçades regulades per disposicions específiques, com ara la Unió Monetària i Econòmica, la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia, i la integració en el cabal (*acquis*) de l'espai de Schengen. Les àrees que podrien ser sotmeses a una major cooperació eren el tercer pilar i, en condicions particularment restrictives, àrees que no eren competència exclusiva de la Comunitat. Condicions que ha de complir qualsevol col·laboració més estreta, així com els mecanismes de decisió previstos, que es van establir per tal de garantir que aquesta nova forma del procés d'integració continue sent una solució excepcional i que només es puga aplicar per moure cap avant i no cap arrere, en el procés d'integració.

D. Simplificació:

El Tractat d'Amsterdam ha abolit dels tractats europeus el que havia quedat antiquat o obsolet amb el pas del temps, amb totes les prevencions per a evitar que aquesta supressió afectara els efectes jurídics que es derivaren d'aquestes disposicions. Per raons jurídiques i polítiques, el Tractat va ser signat i ratificat en forma d'esmenes als tractats existents.

E. Reformes institucionals amb anticipació de l'ampliació:

a. El Tractat d'Amsterdam situa en *700 el nombre màxim dels eurodiputats* en el Parlament Europeu, a petició de la institució mateix (article 189 del Tractat CE).

b. *Composició de la Comissió* i la qüestió de la ponderació de vots continguda en un "Protocol de les institucions", annex al Tractat. Segons les disposicions d'aquest, en una Unió ampliada a un màxim de vint Estats membre, la Comissió estaria formada per un representant nacional de cadascun dels Estats membre, sempre que s'haguera tingut en compte la ponderació de vots en el Consell modificada en aquesta data. No obstant això, com a mínim un any abans de l'adhesió de l'Estat membre número 21, s'haurà d'efectuar una revisió completa de les disposicions institucionals dels tractats.

c. Per al Tractat d'Amsterdam, hi havia moltes bases legals per a projectar el *vot per majoria qualificada del Consell*. No obstant això, entre les polítiques comunitàries existents, només en el camp de recerca política hi ha nous casos de votació per una majoria qualificada, ja que les altres polítiques encara requereixen unanimitat.

F. Uns altres assumptes:

El cabal de la pràctica comunitària en l'aplicació del principi de subsidiarietat va ser recollida en un Protocol en aquest sentit. La transparència millorada amb la inclusió de noves disposicions sobre accés als documents (article 255 del Tractat CE) i un major accés a l'obra del Consell en l'àmbit legislatiu (article 207, apartat 3, del Tractat CE). El paper del Parlament a la convocatòria d'una conferència intergovernamental requereix la prèvia consulta del Parlament. A més, el Parlament pot intervenir en aquestes jornades a través de fórmules *ad hoc*; en les tres últimes era representat, segons el cas, pel seu president o dos dels seus membres.

Petr Novak

04/2017

4. LES SUCCESSIVES AMPLIACIONS D'ESTATS MEMBRE

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html>

L'1 de juliol de 2013, Croàcia es va convertir en el 28é Estat membre de la Unió Europea. L'adhesió de Croàcia, després de les de Romania i Bulgària l'1 de gener de 2007, va suposar la sisena ampliació de la Unió. De moment, hi ha les negociacions en curs amb Montenegro, Sèrbia i Turquia. També hi ha països candidats com Albània i l'anterior República Iugoslava de Macedònia, mentre que Bòsnia i Hercegovina, i Kosovo resten com a països candidats potencials.

Fonaments jurídics. L'article 49 del Tractat de la Unió Europea (Tractat de Lisboa, TUE), que estableix que un país pot demanar l'adhesió a la Unió si aconsegueix l'article 2 del TUE, que descriu els valors en què es basa la Unió.

Objectius. La política d'ampliació de la Unió persegueix unir-se a països europeus al voltant d'un projecte polític i econòmic comú. Guiades pels valors de la Unió i subjectes a condicions estrictes, les ampliacions han demostrat ser una de les eines més eficaces en la promoció de reformes polítiques, econòmiques i socials, així com en la consolidació de la pau, l'estabilitat i la democràcia del continent. La política d'ampliació també reforça la presència de la Unió en el panorama internacional.

Context:

A. Condicions de l'adhesió. Qualsevol Estat europeu pot sol·licitar l'adhesió a la Unió si respecta els valors comuns als Estats membre i es compromet a promoure'ls (article 49 del TUE). Els criteris de Copenhaguen, establerts pel Consell Europeu de Copenhaguen l'any 1993, són d'una importància crucial en el procés d'integració en la Unió de tots els països candidats o candidats potencials. Aquests inclouen: l'existència d'institucions estables que garanteixen la democràcia, l'Imperi de la llei, els drets humans i el respecte i la protecció de

les minories, l'existència d'una economia de mercat viable, així com la capacitat per a fer front a la pressió competitiva i les forces del mercat dins de la Unió; a més de la capacitat d'assumir les obligacions derivades de l'accessió, en particular, per a aprovar els objectius de la Unió política, econòmica i monetària, i adoptar regles i normes que són les lleis de la Unió, és a dir, el cabal. El desembre de 2006, el Consell Europeu va acordar un “renovat consens sobre l'ampliació” basat en la “consolidació, condicionalitat i comunicació”, combinat amb la capacitat de la Unió d'admetre nous membres.

B. Capacitat: Les disposicions de successives ampliacions constitueixen una part important de les negociacions institucionals que varen portar a l'adopció del Tractat de Lisboa. La Unió havia d'adaptar les seues institucions i els processos de presa de decisions davant l'arribada de nous Estats membre, per a assegurar-se que l'ampliació no aniria en detriment d'un procés d'integració efectiu i responsable. El Tractat de Lisboa va introduir canvis profunds en la composició i funcions de les principals institucions de la Unió. En alguns d'aquests canvis es reflecteix la necessitat d'adoptar un conjunt de regles que exigira un procés d'ampliació de manera sostenible.

C. Procés: Tot país que vullga incorporar-se a la Unió ha de presentar la petició al Consell, que demanarà a la Comissió una opinió sobre la matèria. Aquesta informa el Parlament Europeu. Si la Comissió emet una opinió favorable, el Consell pot decidir, per unanimitat i li confereixen l'estatus de candidat al país en qüestió. Una vegada la Comissió ha formulat la seua recomanació, el Consell decideix per unanimitat si ha de continuar amb l'apertura d'aquestes negociacions. El cabal de la Unió està dividit en una trentena de capítols. Abans del començament efectiu de les negociacions, la Comissió presenta un informe d'anàlisi de cada capítol. Sobre la base de la recomanació de la Comissió, per unanimitat o no, les negociacions són obertes pel Consell interí per a cada nou capítol. On es considera que s'ha progressat satisfactòriament en un capítol, la Comissió pot recomanar passar a un altre capítol dient “temporalment a prop”. El Consell torna a decidir per unanimitat. Al final de les negociacions de tots els capítols, els termes acordats, inclosos els possibles termes de salvaguardes i arranjaments transitoris, es reflecteixen en un tractat d'adhesió entre els Estats membre de la Unió i el país candidat. La signatura d'aquest tractat només es pot donar una vegada estan disponibles l'aprovació del Parlament i una decisió favorable unànime del Consell. És aleshores quan el tractat d'adhesió ha de ser ratificat per tots els Estats membre, d'acord amb les normes constitucionals pertinents (és a dir, per referèndum o ratificació parlamentària).

ANTERIORIS AMPLIACIONS

<u>País</u>	<u>Membre des de</u>	<u>Particularitats</u>
Bèlgica	1957-1958	Firmants originals
Alemanya		del Tractat de Roma
França		
Itàlia		

IJUE I

Luxemburg
Països Baixos

Dinamarca
Irlanda
Regne Unit

1973

Grècia

1981

L'adhesió va consolidar la democràcia

Espanya
Portugal

1986

L'adhesió va consolidar la democràcia

Àustria
Finlàndia
Suècia

1995

Txèquia
Estònia
Xipre
Letònia
Lituània
Hongria
Malta
Polònia
Eslovènia
Eslovàquia

2004

El Consell Europeu de desembre de 1997 va posar en marxa aquesta extensió per reunificar el continent després de la caiguda del mur de Berlín i l'esfondrament de la Unió Soviètica. Les negociacions es van desenvolupar per separat amb cada país sobre la base d'un únic marc de negociació.

Bulgària
Romania

2007

El ritme de reformes a Bulgària i Romania no els permetia unir-se a la Unió Europea el 2004. Un "mecanisme de cooperació i verificació" en algunes àrees clau (reforma judicial i la lluita contra la corrupció i, en el cas de Bulgària, crim organitzat) continua fent un control de progrés després de l'adhesió.

Croàcia

2013

Les negociacions d'adhesió amb Croàcia estaven en les més estrictes condicions instituídes el desembre de 2006 pel "renovat consens sobre l'ampliació" del Consell Europeu.

A. Ampliacions futures als Balcans occidentals:

Les relacions amb els Balcans occidentals cauen en el marc d'acords d'Associació dins del procés que es va posar en marxa el 1999, i que es basa en acords d'Associació bilaterals. L'adhesió de Croàcia a la Unió l'1 de juliol de 2013 constitueix un incentiu important per a ens altres països de la regió. Sobre la base de l'experiència adquirida en el cas de Croàcia, la Comissió va proposar més millores a l'enfocament de negociació en la seua "Gran Estratègia 2011-2012", amb més èmfasi en l'Estat de Dret. Significa que, en qualsevol negociació futura, les negociacions seran dirigides prèviament cap als capítols sobre reforma judicial i drets fonamentals (capítol 23) i de justícia, llibertat i seguretat (capítol 24). Segons el "nou enfocament", l'obertura dels capítols 23 i 24 ha estat una de les principals prioritats en les negociacions amb Sèrbia i Montenegro.

En el cas de Montenegro, el 18 de desembre de 2013 es varen inaugurar, entre d'altres, dos capítols; pel que fa a les negociacions amb Sèrbia, després de l'inici oficial d'aquestes el 21 de gener de 2014, en els capítols 23 i 24, foren inaugurades el 18 de juliol. El 2016, encara no havien entrat en negociacions amb els altres dos països candidats dels Balcans occidentals. En el cas de l'antiga República Iugoslava de Macedònia, que ja va rebre l'estatus de país candidat el 2005, el motiu principal del retard és la disputa que manté amb Grècia per l'ús del nom del país com a Macedònia. Encara que la Comissió ha recomanat reiteradament l'obertura de negociacions des del 2009, per a la continuació de la implementació de l'acord polític de juny/juliol d'aquell any, la recomanació favorable es va subordinar als informes de 2015 i 2016 (anomenats Acord de Pržino) i l'assoliment de progressos significatius en la implantació de les prioritats de reformes urgents.

Albània va rebre l'estatus de país candidat el juny de 2014, i per a les negociacions s'ha d'avançar en el compliment de les cinc 'claus prioritàries', una de les quals és la implantació de les reformes del seu sistema judicial recentment aprovat.

Bòsnia i Hercegovina, i Kosovo són països candidats potencials. En el cas de Bòsnia i Hercegovina, l'estratègia revisada fou dibuixada recentment, i es posà èmfasi en la part econòmica i la governança, el que ha permès l'Associació per l'Estabilització (AEA) amb l'acord de la Unió, que va entrar en vigor l'1 de juny de 2015. La sol·licitud d'adhesió del país es va presentar el 15 de febrer de 2016. El Consell va demanar a la Comissió el 20 de setembre del mateix any una opinió sobre la matèria i el 9 de desembre la Comissió transmetia el seu qüestionari per a les autoritats del país.

Kosovo no té reconeguda la independència com a país per part de cinc Estats membre. Malgrat tot, l'acord es va signar el 27 d'octubre de 2015, un SAA amb la UE que va entrar en

vigor l'1 d'abril de 2016. I el 9 de novembre de 2016 es va adoptar un programa europeu de reforma per als propers dotze a divuit mesos. Kosovo també manté un diàleg amb Sèrbia destinat a normalitzar les relacions.

B. Turquia

Turquia va demanar l'adhesió el 1987 i es va declarar candidat el 1999. Les negociacions van ser inaugurades el 2005. Vuit capítols estan bloquejats, i temporalment no es tancarà cap capítol fins que Turquia aplique el protocol addicional al conveni d'Associació anomenat Acord d'Ankara, pel que fa a Xipre. Certs Estats membre s'han oposat a l'obertura dels altres capítols. El maig de 2012, la Comissió establí una "agenda positiva" amb Turquia per reviuir les relacions bilaterals. Després de més de tres anys de pausa, el novembre de 2013 obriren un nou capítol de negociació (política territorial i coordinació dels instruments estructurals) i, com a resultat de la reunió entre la Unió i Turquia del final de 2015, se'n va obrir un altre (política monetària i econòmica). El 18 de març de 2016, Turquia i la Unió varen reafirmar el seu compromís tant a l'execució del pla d'acció conjunta per a aturar el flux d'immigrants irregulars a la Unió, com per al relançament del procés d'adhesió. També es va acordar accelerar el procés de liberalització del règim de visats. Des del 30 de juny de 2016, es va obrir un altre capítol de negociació (disposicions financeres i pressupostàries). En vista de la dràstica degradació de l'Estat de Dret seguit de l'intent de colp d'Estat de juliol de 2016, el Parlament Europeu va aprovar el 24 de novembre del mateix any una resolució per a demanar la suspensió temporal de les negociacions d'adhesió en curs amb Turquia.

C. Islàndia

La seua sol·licitud es va presentar el juliol de 2009, i les negociacions van començar el juny de 2010. Islàndia és una democràcia consolidada i membre de l'Espai Econòmic Europeu (EEA), pel que ràpidament va avançar en les negociacions amb la Unió. Tanmateix, el nou govern resultant de les eleccions generals de 2013 ha congelat les negociacions d'adhesió, i el març de 2015 el govern va demanar a la Unió que Islàndia es reconsiderara com a país candidat i va retirar oficialment la seua sol·licitud d'adhesió.

Paper del Parlament Europeu

Segons l'article 49 del TUE, el Parlament ha d'aprovar l'entrada d'un nou país en la Unió. El Parlament també té molt a dir pel que fa als aspectes financers de l'accessió: el Tractat de Lisboa requereix l'aprovació del Parlament per a l'adopció del marc financer plurianual (MFP) i, gràcies al seus poders pressupostaris, pot influir directament en les quantitats assignades a l'Instrument d'Ajuda de Preadhesió (IPA). El seu Comitè de Relacions Exteriors, nomenant relators permanents per a tots els països candidats i potencials candidats, manté intercanvis regulars de visites amb la comissionada responsable de les negociacions de l'ampliació, ONG sèniors, experts i representants de la societat civil. El Parlament expressa les

seues posicions en forma de resolucions anuals que responen a l'últim informe anual per països de la Comissió i també estableix polítiques a través de les resolucions sobre l'estratègia d'ampliació de la Unió. Finalment, el Parlament manté relacions regulars amb els parlaments dels països candidats i dels països potencials candidats a través de les seues delegacions, i tracta amb les entitats pertinents aquestes qüestions dels països en procés d'adhesió a la Unió.

André de Munter

06/2017

5. DEL TRACTAT DE NIÇA AL TRACTAT DE LISBOA

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html>

El Tractat de Niça i la Convenció sobre el futur del Tractat de Niça: La UE només es podia preparar parcialment per a importants extensions a l'est i al sud, quan va tenir lloc la gran ampliació del 2004 i el 2007. Així, com a conseqüència de les qüestions plantejades en la Declaració de Laeken, la Convenció sobre el futur d'Europa va lluitar per crear una nova base jurídica per a la Unió en la forma de la qual s'estableix una Constitució per a Europa. Però aquest Tractat no va ser ratificat pel resultat negatiu dels referèndums a dos Estats membre. El Tractat de Niça, signat el 26 de febrer de 2001, va entrar en vigor l'1 de febrer de 2003.

A. Objectius: D'acord amb les conclusions del Consell Europeu d'Hèlsinki de 1999, la Unió Europea hauria de ser capaç, al final del 2002, de donar la benvinguda com a nous Estats membre als països candidats que estaven preparats per a l'adhesió. Com que només dos dels països candidats per a l'adhesió superaven la població mitjana dels Estats existents en aquell moment, el pes polític dels Estats més despoblats augmentà considerablement. El Tractat de Niça està dirigit, per tant, a fer les institucions de la Unió més eficients i legítimes, i per a preparar l'expansió de la Unió.

B. Context: Certs problemes institucionals ja havien estat abordats en conferències intergovernamentals, com ara Maastricht (IGC: Conferència intergovernamental del Consell) i Amsterdam, però no havien estat capaços de resoldre satisfactòriament certs aspectes ("les restes d'Amsterdam"): la mida i composició de la Comissió, la ponderació de vots en el Consell i l'ampliació de la votació per majoria qualificada. Sobre la base d'un informe per la Presidència finlandesa, el Consell Europeu d'Hèlsinki va decidir al final de 1999 en una IGC que calia tractar la "restes d'Amsterdam", així com tots els altres canvis necessaris per a preparar-se per l'ampliació.

C. **Contingut:** L'IGC es va inaugurar el 14 de febrer de 2000 i va acabar a Niça el 10 de desembre de 2000 amb un acord sobre les qüestions institucionals esmentades anteriorment i uns altres punts, és a dir: una nova distribució d'escons en el Parlament Europeu, una cooperació reforçada més flexible, control dels drets i valors fonamentals de la Unió, i l'enfortiment del sistema judicial de la Unió.

1. Ponderació dels vots al Consell

En considerar conjuntament el sistema de votació en el Consell i la composició de la Comissió, així com, en part, la distribució d'escons en el Parlament Europeu, l'IGC es va adonar que l'imperatiu major era modificar el pes relatiu dels Estats membre, subjectes a qualsevol altre IGC que havia abordat aquesta qüestió des del Tractat de Roma. Es varen proposar dos possibles mètodes de votació per majoria qualificada: un nou sistema de ponderació de vots (adaptació del sistema existent) o l'aplicació d'un doble majoria (de vots i població) –aquest darrer, com a solució proposada per la Comissió amb el suport de la Parlament. L'IGC va escollir la primera opció. Encara que va augmentar el nombre de vots per a tots els Estats membre, disminuïa el pes dels Estats membre més poblats: prèviament era un 55% dels vots i va quedar reduït al 45% des de l'adhesió de deu nous membres, i el 44,5% des de l'1 de gener de 2007. És per això que es va introduir la “xarxa de seguretat” demogràfica: un Estat membre podrà demanar la majoria qualificada, que representa com a mínim un 62% de la població total de la Unió; en cas contrari, la decisió no serà adoptada.

2. Comissió Europea

a) **Composició:** Des del 2005, la Comissió té un comissari per a cada Estat membre. El Consell està facultat per a decidir per unanimitat sobre el nombre de comissaris i les disposicions necessàries per a implementar un sistema de rotació. La Comissió resultant ha de reflectir el pes demogràfic i geogràfic, i l'especificitat del Estats membre.

b) **Organització interna:** El Tractat de Niça faculta el president de la Comissió per a distribuir les carteres entre comissaris i redistribuir-les al llarg de seu mandat, així com per a triar els vicepresidents i establir-ne el nombre.

3. Parlament Europeu

a) **Composició:** El Tractat d'Amsterdam va establir el nombre màxim de membres al Parlament en 700. No obstant això, a Niça, el Consell va considerar necessari, amb la possibilitat d'ampliació, revisar el nombre de MEP per Estat membre. La nova composició del Parlament també servia per a compensar la nova ponderació de vots en el Consell. Així, es va posar el màxim nombre d'eurodiputats al Parlament Europeu en 732.

b) Competències: El Parlament, de la mateixa manera que la Comissió, el Consell i els Estats membre, va ser facultat per a recórrer contra els actes del Consell, de la Comissió o del Banc Central Europeu per incompetència, substancials defectes de forma, violació del Tractat o de qualsevol estat de dret relatiu a la seua execució, o mal ús de les competències. Seguint una proposta de la Comissió, l'article 191 es va convertir en la base legal per a l'adopció, pel procediment de codecisió, d'un Estatut per als partits polítics a nivell europeu i les normes sobre el seu finançament. Els poders legislatius del Parlament van augmentar gràcies a una lleugera ampliació de l'abast del procediment de codecisió i, en la mesura que el seu assentiment esdevinguera obligatori, per a l'establiment de la cooperació reforçada en les àrees incloses en el procediment de codecisió. D'altra banda, caldrà preguntar al Parlament la seua opinió en els casos en què el Consell es pronuncie sobre el risc d'incompliment greu dels drets fonamentals a un Estat membre.

4. Reforma del sistema judicial

a) Tribunal de Justícia de la Unió Europea: Es va concedir al Tribunal de Justícia el poder per a deliberar amb diferents composicions: en les Sales (formades per tres o cinc jutges), en una Gran Sala (11 jutges) o en Plenari. El Consell podria decidir per unanimitat augmentar el nombre d'advocats generals. Encara que el Tribunal de Justícia va continuar sent competent per examinar les qüestions remeses com una qüestió prejudicial, el seu Estatut li concedeix la facultat de delegar una sèrie de categories de temes en el Tribunal de Primera Instància, dels que figuren en l'article 225 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (TCE).

b) Tribunal de Primera Instància: Las competències del Tribunal de Primera Instància es van ampliar per incloure determinades categories de qüestions prejudicials; el Consell va ser capaç de decidir, per unanimitat, la creació de sales jurisdiccionals. Totes aquestes disposicions pràctiques, en particular les competències del Tribunal de Primera Instància, es van recollir des de llavors sobre el text del Tractat.

5. Procediments legislatius

Malgrat que un nombre considerable de noves polítiques (27 en total) i disposicions es prenen pel règim de votació per majoria en el Consell, la codecisió es va estendre només a algunes àrees menors (antics articles 13, 62, 63, 65, 157, 159 i 191 del Tractat CE); en l'article 161 es va requerir des de llavors un dictamen de conformitat del Parlament.

6. Cooperació reforçada

Com en el cas del Tractat d'Amsterdam, el Tractat de Niça conté disposicions generals aplicables a tots els casos de cooperació reforçada, i disposicions específiques del pilar corresponent. No obstant això, mentre que el Tractat d'Amsterdam estenia la cooperació reforçada al primer i tercer pilar, el de Niça la va estendre als tres pilars. El Tractat de Niça ha introduït també uns altres canvis: la remissió al Consell Europeu ja no era possible i es va

definir més clarament el concepte de “temps prudencial”. A partir de llavors, es va requerir un dictamen al Parlament en tots els àmbits en què la cooperació reforçada es referia a una qüestió sotmesa al procediment de codecisió.

7. Protecció dels drets fonamentals:

Es va afegir un paràgraf a l'article 7 del TUE, amb vista per a afrontar els casos en què, sense que hi haja una clara violació de drets fonamentals, poguera haver-hi un “risc clar” que podria donar lloc a aquesta violació. El Consell, actuant amb una majoria de quatre cinques parts dels seus membres i consentiment previ del Parlament Europeu, hauria de verificar l'existència d'aquest risc i fer recomanacions directes a l'Estat membre afectat. Es va proclamar una carta de drets fonamentals no vinculant.

D. Paper del Parlament Europeu: Com en conferències intergovernamentals anteriors, el Parlament va ser activament involucrat en la preparació de l'IGC l'any 2000, i hi va donar la seua opinió sobre el mandat de la conferència, així com els avenços i els objectius d'aquesta. També va dictaminar en l'àmbit legal i el contingut de la carta de drets fonamentals (1.1.6). El Parlament va insistir especialment que l'IGC en premsa ha duran a terme d'acord amb un procés transparent, amb la participació de membres del Parlament Europeu i els parlaments nacionals i la Comissió, així com la contribució dels ciutadans; els seus resultats es van presentar en un document de caràcter constitucional.

EL TRACTAT DE LISBOA

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html>

Aquest apartat presenta els antecedents i els principis que estableix el Tractat de Lisboa. Pretén posar en un context històric l'aparició d'aquest últim text crític de la Unió Europea, en relació amb aquells que l'han precedit. Les disposicions específiques (amb referències als articles) i el seu impacte en les polítiques de la Unió s'expliquen amb més detall en els apartats que encaren assumptes polítics i específics.

Fonaments Jurídics: El Tractat de Lisboa, pel qual es modifiquen el Tractat sobre la Unió Europea i el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (OJ C 306 de 17 de desembre de 2007), va entrar en vigor el dia 1 de desembre de 2009.

Context: El Tractat de Lisboa debutava com a projecte constitucional al final de 2001 (Declaració sobre el futur de la Unió Europea o Declaració de Laeken del Consell Europeu) i

va prendre forma el 2002 i el 2003 en el marc de la Convenció Europea que va elaborar el Tractat que estableix una Constitució per a Europa (Tractat Constitucional). El procés que va portar al Tractat de Lisboa va ser la conseqüència dels resultats negatius de dos referèndums sobre el Tractat Constitucional i que va concloure el maig i el juny de 2005. En resposta a aquest contratemps, el Consell Europeu va decidir concedir un “període de reflexió” de dos anys. Finalment, sobre la base de la declaració de Berlín de març de 2007, el Consell Europeu de 21-23 de juny de 2007 va aprovar un mandat detallat per a una nova Conferència Intergovernamental (IGC) sota la presidència de Portugal. L’IGC va concloure el seu treball l’octubre de 2007. El Tractat va ser signat el 13 de desembre de 2007, durant el Consell Europeu de Lisboa i ha estat ratificat per tots els Estats membre.

Contingut:

A. Objectius i principis jurídics:

El Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea és rebatejat com Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea i el terme *Comunitari* fou substituït per *la Unió* al llarg del text. La Unió pren el lloc de la Comunitat i passa a succeir-la des del punt de vista jurídic. El Tractat de Lisboa no estableix per a la Unió símbols propis dels Estats, com una bandera o un himne. Encara que el nou text difereix en el projecte del Tractat Constitucional, per sobre del seu nom sí que conserva molts dels seus grans èxits.

El Tractat de Lisboa no transfereix noves competències exclusives a la Unió. No obstant això, per fomentar la participació i la protecció dels ciutadans, crear un nou ordre institucional i modificar els processos de presa de decisions en els interessos d’una major eficiència i transparència, canvia la forma en què la Unió exerceix les seues competències ja existents, a la qual s’afegeixen algunes noves habilitats (compartides). Així, es garanteix un major nivell de control parlamentari i responsabilitat democràtica.

A diferència del Tractat Constitucional, el Tractat de Lisboa no conté cap article que formalment consagre la primàcia de la legislació comunitària sobre la legislació nacional. Però s’adjunta una declaració al Tractat amb aquesta finalitat (Declaració núm. 17), en la qual es fa referència a un dictamen del servei jurídic de Consell, que reitera la constant jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en aquesta matèria.

El Tractat de Lisboa organitza i aclareix els poders de la Unió per primera vegada. Distingeix tres tipus de competències: la competència exclusiva, en àrees en què només la Unió pot legislar, mentre que els Estats membre es limiten a aplicar la legislació europea; competència compartida en àrees en què els Estats membre poden legislar i adoptar actes jurídicament vinculants, en la mesura en què la Unió no ha exercit la seua competència; i la competència de suport, en àrees on la Unió adopta mesures per a donar suport o complementar les polítiques dels Estats membre. A més, les competències de la Unió poden ara restituir-se als Estats membre mitjançant una revisió del Tractat de Lisboa.

El Tractat de Lisboa dóna a la Unió personalitat jurídica pròpia per primera vegada. La Unió, per tant, està facultada per a signar convenis internacionals en les àrees de competència

que té atribuïdes i per a adherir-se a una organització internacional. Els Estats membre només poden signar convenis internacionals quan són compatibles amb el dret de la Unió.

El Tractat de Lisboa proporciona per primera vegada un procediment formal per als Estats membre que volen retirar-se de la Unió, d'acord amb els seus preceptes constitucionals (article 50 del Tractat de la Unió Europea, TUE).

El Tractat de Lisboa completa la transferència dels aspectes restants del tercer pilar, relacionats amb l'àrea de llibertat, seguretat i Justícia (Cooperació policial i judicial en matèria penal), al primer pilar. Aquest espai deixa de tenir un caràcter intergovernamental, ja que els acords adoptats en aquesta àrea són ara subjecte del procediment legislatiu ordinari (majoria qualificada i codecisió) i, excepte en cas contrari, s'utilitzen els instruments jurídics de l'anomenat mètode comunitari (reglaments, directives i decisions).

Amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el Parlament Europeu pot proposar la revisió dels tractats, tal com ja podrien fer el Consell, el govern d'un Estat membre o la Comissió. En general, una modificació d'aquest calibre exigeix la convocatòria d'una Convenció que plantege els canvis en una IGC (encara que el Consell Europeu pot decidir no convocar aquesta Convenció), després d'aprovació pel Parlament Europeu (article 48, apartat 3, segon subapartat, del TUE)). Es convoca llavors un IGC per a aprovar de comú acord les modificacions que es poden fer en els tractats. No obstant això, també és possible revisar els tractats sense convocar un IGC i a través d'una revisió de procediments simplificats, en cas que la proposta d'esmena afecte les polítiques i accions internes de la Unió (article 48, apartats 6 i 7 del TUE). En aquest cas, la revisió s'adopta per una decisió del Consell Europeu, que pot estar subjecte, però, a normes nacionals de ratificació.

B. Reforç de la democràcia i protecció dels drets fonamentals:

El Tractat de Lisboa proposa tres principis fonamentals: la igualtat democràtica, la democràcia representativa i la democràcia participativa. La segona pren la forma d'iniciativa ciutadana. La Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea no s'incorpora directament en el Tractat de Lisboa, però l'article 6, paràgraf 1 del TUE la fa legalment vinculant i li dona el mateix valor jurídic que els tractats. L'entrada en vigor, l'1 de juny de 2010, del Protocol núm. 14 del Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (CEDH), que permet no només als Estats sinó també a les organitzacions internacionals, com la Unió Europea, convertir-se en signataris de la Convenció, va obrir el camí per a l'adhesió de la Unió a la Convenció. Aquesta adhesió encara exigeix la ratificació de tots els Estats membre del CEDH, així com de la Unió Europea. Les negociacions entre el Consell d'Europa i els representants de la Unió portaren, l'abril de 2013, a la conclusió d'un esborrany de conveni que, tanmateix, va ser considerat incompatible amb l'article 6 del Tractat de la UE pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en el seu Dictamen 2/2013. Aquest pot ser una realitat amb noves negociacions per a l'adhesió.

C. Una nova configuració institucional:

1. El Parlament Europeu. Segons l'article 14, apartat 2 del TUE, el Parlament Europeu estarà format per “representants dels ciutadans de la Unió”, no “representants dels pobles dels Estats” (article 189 del Tractat de la Comunitat Europea). Han augmentat els poders legislatius del Parlament Europeu sota el nou “procediment legislatiu ordinari”, que ha substituït l'anterior procediment de codecisió. Aquest procediment s'aplica ara a més de 40 noves àrees de competència, i suma un total de 73. El procediment de “dictamen conforme” continua existint, rebatejat com procediment “d'aprovació”, i el procediment de consulta resta sense canvis. El nou procediment pressupostari garanteix la plena igualtat entre el Parlament i el Consell pel que fa a l'aprovació del pressupost anual. El marc financer plurianual ha de comptar amb el vistiplau del Parlament (aprovació). El Parlament Europeu ara elegix el President de la Comissió per majoria dels membres que el componen a proposta del Consell Europeu, que ha de designar un candidat per majoria qualificada, tenint en compte el resultat de les eleccions europees. La Comissió se sotmet conjuntament al vot d'aprovació del Parlament. El nombre màxim de diputats al Parlament Europeu s'ha fixat en 751. S'ha reduït el nombre màxim de places per cada Estat membre en 96; s'ha augmentat el nombre mínim de sis. Mentre Alemanya va mantindre els seus 99 membres fins a les eleccions de 2014.

2. El Consell Europeu. El Tractat de Lisboa formalment reconeix el Consell Europeu com a institució de la Unió, responsable de donar a “la Unió impulsos necessaris per al seu desenvolupament” i “definir les directrius i les prioritats de polítiques generals”. El Consell d'Europa no exerceix cap funció legislativa. Una presidència a llarg termini substitueix el sistema previ de sis mesos de rotació. El Consell Europeu elegix el seu President per majoria qualificada per un període renovable de 30 mesos. Aquest sistema hauria de millorar la continuïtat i la coherència de la tasca del Consell Europeu. El President també assumeix la representació externa de la Unió, sense perjudici de les competències de l'alt representant de la Unió per a Afers exteriors i política de seguretat.

3. El vicepresident de la Comissió/alt representant de la Unió per a Afers exteriors i de seguretat (VP/HR –en anglès–). El Consell Europeu nomena el VP/HR, amb el vistiplau del President de la Comissió; el VP/HR és responsable de la política exterior i seguretat comuna de la Unió i està facultat per a presentar propostes. A més, presideix el Consell d'Afers exteriors. El VP/HR també és vicepresident de la Comissió i compta amb el suport del Servei Europeu d'Acció Exterior, format per funcionaris del Consell i la Comissió i pel personal dels serveis diplomàtics nacionals.

4. El Consell. Manté el principi de la doble majoria (dels ciutadans i els Estats membre) en el sistema de votació. No obstant això, les modalitats anteriors es mantingueren fins el novembre de 2014. Les noves normes són aplicables des de l'1 de novembre de 2014, però fins al 31 de març de 2017 qualsevol Estat membre pot sol·licitar aplicar la ponderació de vots existent anteriorment. S'assoleix la majoria qualificada quan una proposta rep el

suport del 55% dels membres del Consell, equivalent, com a mínim, al 65% de la població de la Unió (article 16, apartat 4, del TUE). Quan el Consell no actua sobre la proposta de la Comissió o de la VP/HR, la majoria necessària dels Estats membre augmenta fins al 72% (article 238, paràgraf 2, del Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea, TFUE). Per a constituir una minoria de bloqueig, cal oposar-se a la proposta com a mínim amb quatre Estats membre. Un nou mecanisme inspirat en el Compromís de Ioannina permeté que el 75% de la població (des de l'1 d'abril de 2017, el 55%) o del nombre d'Estats membre, xifra necessària per constituir una minoria de bloqueig, pugui sol·licitar que es torne a examinar una proposta "en un termini raonable" (Declaració núm. 7). El Consell es reunirà en públic quan delibere o vote un esborrany d'acte legislatiu. Amb aquesta finalitat, cada sessió del Consell es dividirà en dues parts, dedicats respectivament als actes legislatius de la Unió i a les activitats no legislatives. La presidència continuarà rotant cada sis mesos, però s'estableixen també presidències per grups de tres Estats membre durant un període de 18 mesos per a garantir una major continuïtat de treball. De forma excepcional, el Consell d'Afers exteriors estarà presidit permanentment pel VP/HR.

5. La Comissió: Donat que el President de la Comissió és seleccionat i nomenat tenint en compte els resultats de les eleccions al Parlament Europeu, la seua legitimitat política queda reforçada. El President és responsable de l'organització interna de la Comissió (cita dels Comissionats, distribució de carteres, sol·licitud de renúncia en certes circumstàncies).

6. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Excepte la política exterior i de seguretat comunes, totes les activitats de la Unió estan subjectes a la jurisdicció del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. El nombre d'advocats generals es pot incrementar de vuit a onze. També es poden crear jutjats especialitzats amb l'aprovació del Parlament. S'ha facilitat també l'accés de persones al Tribunal. Disposa la creació d'una Fiscalia Europea per a descobrir els autors i els còmplices de violacions que perjudiquen els interessos econòmics de la Unió, i per a iniciar un procediment penals i demanar l'obertura d'un judici contra ells.

D. Un procés d'elaboració de polítiques més eficaç i democràtic amb noves polítiques i competències:

Varies clàusules anomenades "passarel·la" permeten canviar el procediment de presa de decisions de la unanimitat per la votació d'una majoria qualificada i la referència a la codecisió (article 31, apartat 3, del TEU i articles 81, 153, 192, 312 i 333 del TFUE, a més d'alguns procediments de passarel·la en l'àmbit de la cooperació judicial en matèria penal. En els àmbits on la Unió no té competència exclusiva, com a mínim, nou Estats membre podran establir major cooperació reforçada entre ells. Per a fer això, és necessari que el Consell done l'aprovació, prèvia aprovació també del Parlament Europeu. En el cas de la PESC, es requereix unanimitat.

El Tractat de Lisboa reforça significativament el principi de subsidiarietat i associa els Parlaments nacionals al procés de presa de decisions. S'han introduït una sèrie de noves àrees

i unes altres s'han ampliat. La política mediambiental ara incorpora la lluita contra el canvi climàtic i, en el marc de la política energètica es contenen referències noves a la solidaritat i seguretat en les xarxes de subministrament. A més, els drets de propietat intel·lectual, esport, espai, turisme, protecció civil i cooperació administrativa ara són objecte del dret de la Unió. En la política comuna de seguretat i defensa (PESC), el Tractat de Lisboa introdueix una clàusula nova per a la defensa mútua, que disposa que tots els Estats membre estan obligats a prestar assistència a un altre Estat membre en cas que siga objecte d'agressió. També hi ha d'una clàusula de solidaritat que preveu que la Unió i els seus Estats membre proporcionaran assistència amb tots els mitjans al seu abast a un Estat membre sotmés a un atac terrorista o víctima d'un desastre natural o artificial. Una "cooperació estructurada permanent" estarà oberta a tots els Estats membre que es comprometen a participar en programes europeus de capacitats militars i a proporcionar unitats de combat disponibles per a l'acció immediata. Aquesta cooperació requereix l'aprovació dels membres del Consell, que es pronunciarà amb majoria qualificada després de consulta amb el VP/HR.

Paper del Parlament Europeu

El 2007 l'IGC, que se celebra durant la presidència portuguesa i que va portar a la signatura del Tractat de Lisboa, va ser el primer IGC que va comptar amb la participació del Parlament (amb tres representants). Set anys després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el Parlament està preparant dos informes importants, que estan destinats a revisar el marc constitucional establert pel Tractat. El primer informe examinarà la possibilitat d'aprofundir en la implementació del tractat en la seua forma actual, mentre que el segon se centra en la seua evolució i adaptació d'opcions futures.

Peter Novak / Rosa Raffaelli

06/2017

INSTITUCIONS JURÍDIQUES DE LA UNIÓ EUROPEA

Programa

TRADUCCIÓ feta per REGINA LAGUNA

Periodista i advocada, professora associada de la Universitat de València

1 MÒDUL. LA UNIÓ EUROPEA: ASPECTES GENERALS

TEMA 2. LA UNIÓ EUROPEA

1. LA UNIÓ EUROPEA (UE): CONCEPTE I NATURALESA JURIDICOPOLÍTICA

<<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=theme1.html>>

Les institucions i els òrgans de la Unió, així com els respectius poders es deriven dels tractats fundacionals. El Tractat de la Unió Europea inclou set institucions europees en el sentit estricte. D'elles, quatre són responsables de fer polítiques i decisions: el Consell Europeu, el Consell de la Unió Europea, la Comissió Europea i el Parlament Europeu. A més, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea garanteix la defensa del dret de la Unió Europea, el Banc Central Europeu té com a principal tasca salvaguardar l'estabilitat de preus a la zona euro, i el Tribunal de Comptes comprova la legalitat i regularitat dels ingressos i despeses de la Unió. Amb el pas del temps i dels successius tractats, les competències de la Unió han evolucionat considerablement, així com els procediments de presa de decisions.

2. ELS VALORS, ELS OBJECTIUS I ELS PRINCIPIS FONAMENTALS DE LA UNIÓ

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html>

Els ciutadans de la Unió Europea tenen consagrats els seus drets pels tractats: l'article 20 del Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i l'article 9 del Tractat de la Unió Europea (TUE). La ciutadania europea és la base per a la formació de la identitat europea. Aquesta ciutadania difereix de la ciutadania dels Estats membre que es complementa, principalment, en el fet que drets conferits als ciutadans no són acompanyats per obligacions.

Base Jurídica. Articles 9 a 12 del Tractat sobre la Unió Europea (TUE), articles 18 i 25 del Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i articles 39 a 46 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

Objectius. La llei de la Unió estableix una sèrie de drets individuals que poden ser invocats directament davant els tribunals nacionals, tant horitzontalment (entre persones) com verticalment (entre individus i Estat). Inspirada en la lliure circulació de persones, sempre en el marc dels tractats, en la dècada del 1960 va nàixer la idea de crear una ciutadania europea de drets i deures específics. Després dels treballs preparatoris duts a terme des del 1970, el Tractat de la Unió Europea va adoptar aquest esperit a Maastricht el 1992, establert com un dels objectius de la Unió “per a donar suport a la protecció dels drets i interessos dels seus Estats membre, mitjançant la creació d’una ciutadania de la Unió”. S’aprovava una nova part del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (antics articles 17 a 22), dedicat a aquesta ciutadania.

Si prenem com a exemple el concepte de ciutadania nacional, la ciutadania de la Unió Europea es caracteritza per un vincle entre el ciutadà i la Unió que defineix drets, obligacions i la participació dels ciutadans en la vida política. Així, es gestiona eliminar la discrepància que sorgeix del fet que els ciutadans de la Unió són cada vegada més afectats per mesures europees com l’exercici dels drets i el compliment de les obligacions, així com la participació en el procediment democràtic, concentrat gairebé exclusivament en l’àmbit nacional. Tot això per a aconseguir que els ciutadans i l’opinió pública s’identifiquen més amb la UE i es desenvolupi una identitat europea. És necessari, també, per a reforçar la protecció dels drets i interessos dels ciutadans de la Unió i dels nacionals dels Estats membre en les relacions amb la resta del món (article 3,5 TUE).

Resultats. La definició de la ciutadania de la Unió està d’acord amb l’article 9 del TUE i l’article 20 del TFUE, i s’aplica a qualsevol persona que té la nacionalitat d’un Estat membre. És a dir, és ciutadà de la Unió el nacional d’un Estat membre de la mateixa manera que se li apliquen les disposicions nacionals. La ciutadania de la Unió complementa la ciutadania nacional sense substituir-la, i consisteix en un conjunt de drets i deures que vénen a més dels drets i deures relacionats amb la ciutadania d’un Estat membre.

En el cas C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, que va defensar l’advocat general del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) Miguel Poiares, s’explica la diferència de la manera següent (apartat 23): “És un concepte autònom i al mateix temps, indissoluble. La ciutadania de la Unió és la nacionalitat d’un Estat membre, però també és un concepte jurídic i polític autònom respecte a la nacionalitat pròpia. La nacionalitat d’un Estat membre no només permet l’accés al gaudi dels drets conferits pel dret comunitari, també ens fa ciutadans

de la Unió. La ciutadania de la Unió és més que un conjunt de drets que, en sí mateixos, podrien ser concedits fins i tot a aquells que no en tenen. Pressuposa l'existència d'un enllaç entre els ciutadans d'Europa de caràcter polític, encara que no és un enllaç de pertinença a un poble. Es basa en el seu compromís mutu per obrir les seues comunitats polítiques respectives a uns altres ciutadans europeus i per a construir una nova forma de solidaritat política i ciutadana a nivell europeu. No requereix l'existència d'un poble, sinó que es basa en l'existència d'un espai polític europeu, des del qual es deriven drets i obligacions. En la mesura que això no implica l'existència d'un poble europeu, la ciutadania preveu una dissociació de la nacionalitat. Com un autor ha assenyalat, el caràcter radicalment innovador del concepte de ciutadania de la Unió rau en el fet que “la Unió està formada per ciutadans que, per definició, no comparteixen la mateixa nacionalitat”.

D'altra banda, per establir la nacionalitat d'un Estat membre, com a requisit per ser un ciutadà europeu, els Estats membre han volgut subratllar que aquesta nova forma de la ciutadania no qüestiona la primera fidelitat a les nostres comunitats polítiques nacionals. D'aquesta manera, aquest enllaç amb la nacionalitat dels Estats membre constitueix un reconeixement del fet que pot existir (de fet, que hi ha) una ciutadania que no està determinada per la nacionalitat. Aquest és el miracle de la ciutadania de la Unió: reforça els llaços que ens uneixen als nostres Estats (en la mesura que som ciutadans precisament perquè som nacionals d'Estats) i, al mateix temps, ens n'emancipa (en la mesura en què som ciutadans més enllà dels nostres Estats).

L'accés a la ciutadania de la Unió passa per la nacionalitat d'un Estat membre, que està regulada per la llei nacional. Però, com totes les formes de la ciutadania, és la base per a un nou espai polític, del qual es deriven drets i obligacions establertes per la llei de la comunitat i que no depenen de l'Estat. [...] Per aquest motiu, encara que és cert que la nacionalitat d'un Estat membre condiciona l'accés a la ciutadania de la Unió, també és cert que la totalitat dels drets i les obligacions inherents a aquesta última no poden ser limitats irracionalment pel primer”. Seguint el desig del Regne Unit d'abandonar la Unió Europea, es prendrà una decisió en relació amb els drets adquirits dels ciutadans britànics resident en uns altres Estats membre i els dels ciutadans de la Unió Europea que viuen al Regne Unit. Amb els anys, cada Estat membre ha estat donant als seus ciutadans un llegat de drets, mentre que la llei de la Unió estableix una sèrie de drets individuals que poden ser invocats directament als tribunals nacionals, segons la jurisprudència del TJUE (Van Gend i Loos). Podria considerar-se que els límits a aquest llegat jurídic es troben en el Dret nacional del qual emanen. Si la llei de derogació del Regne Unit anul·la l'efecte dels tractats, en principi aquests no podrien continuar invocant-se davant els òrgans jurisdiccionals britànics.

Udo Bux

04/2017

LA LLIURE CIRCULACIÓ DE LES PERSONES

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.3.html>

El dret de les persones per moure's i residir lliurement dins de la Unió Europea constitueix la pedra angular de la ciutadania de la Unió creada pel tractat de Maastricht de 1992. Després de l'abolició gradual de les fronteres internes sota els acords de Schengen, es va adoptar la Directiva 2004/38/CE sobre el dret dels ciutadans de la Unió i els familiars per moure's i residir lliurement dins del territori dels Estats membre. Malgrat la importància que té aquest dret, deu anys després de l'expiració del termini fixat per a aquest propòsit, són encara importants els obstacles per a l'aplicació de les disposicions de la Directiva.

Fonament Jurídic. L'article 3.2 del Tractat de la Unió Europea (TUE); l'article 21 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE); els Títols IV i V del TFUE, i l'article 45 de la Carta dels Drets Fonamentals.

Objectius. El dret de lliure circulació de les persones ha evolucionat des dels seus inicis. Les primeres disposicions sobre el tema, que apareixien en el Tractat Constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea l'any 1957, es referien només a la lliure circulació de treballadors i la llibertat d'establiment, és a dir, a la persones com a treballadors o proveïdors. El Tractat de Maastricht va introduir el concepte de ciutadania de la Unió Europea. Tots els nacionals d'un Estat membre, automàticament, són ciutadans de la Unió. La ciutadania de la Unió és en la qual es basa el gran dret a moure's i residir lliurement dins del territori dels Estats membre. El Tractat de Lisboa va confirmar aquest dret, que també està inclòs en les disposicions generals sobre l'espai de llibertat, seguretat i justícia.

Resultats

A. Espai de Schengen: La fita fonamental en la creació d'un mercat interior amb la lliure circulació de persones va ser la conclusió dels dos acords de Schengen: el present acord de Schengen de 14 de juny de 1985 i el Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen, que va ser signat el 19 de juny de 1990 i va entrar en vigor el 26 de març de 1995. Inicialment, la Convenció va implementar l'acord de Schengen (signat per Alemanya, Bèlgica, França, Luxemburg i els Països Baixos), que s'inscriu en el marc de cooperació intergovernamental en l'àmbit de justícia i interior. Un protocol annex al Tractat d'Amsterdam va ordenar el trasllat del cabal (*acquis*) dels acords de Schengen. I, actualment, apareixen en el Tractat de

Lisboa, que està subjecte a control parlamentari i judicial. Com que la majoria de les regles de Schengen ja formen part del cabal de la Unió, qui manifesta que no s'hi adhereix pot optar per estar fora, ja que l'ampliació de la Unió Europea l'1 de maig de 2004 invoca la clàusula d'exclusió (article 7 del Protocol de Schengen).

1. *Països participants.* Actualment n'hi ha 26 que participen plenament en el sistema de Schengen: vint Estats membre de la Unió Europea, més Noruega, Islàndia, Suïssa i Liechtenstein (règim dels països socis). Irlanda i el Regne Unit no són part en la Convenció, però poden optar per l'aplicació de determinades disposicions del cabal de Schengen. Dinamarca, que és part de Schengen, pot optar per ser exclosa de qualsevol nova mesura en l'àmbit de justícia i interior, incloent-hi les relatives a Schengen, encara que vinculada per certes mesures de la política comuna de visats. Bulgària, Romania i Xipre s'han integrat a Schengen, encara que hi ha retards per diverses raons. Croàcia va començar el procediment de sol·licitud d'adhesió a l'espai de Schengen l'1 de juliol de 2015.

2. *Abast.* Entre els èxits relacionats amb l'espai de Schengen hi són:

- a. l'abolició dels controls en les fronteres internes per a totes les persones;
- b. mesures de reforç i harmonització dels controls en les fronteres externes: tots els ciutadans de la Unió tenen accés a l'espai de Schengen per la mera visualització d'un document d'identitat o passaport;
- c. la política comuna de visats per a estades curtes: nacionals de tercers països inclosos en la llista de països no-membre, que necessiten una visa comú per a entrar (veure annex II del Reglament (CE) núm. 539/2001 del Consell), poden obtenir un visat únic, vàlid per a tots els països de Schengen;
- d. la cooperació policial i judicial: les policies de diferents Estats membre poden col·laborar per a descobrir i prevenir els delictes, i tenen dret a entrar en el territori veí d'un Estat de Schengen per a perseguir delinqüents fugitius; també s'ha perfeccionat el sistema d'extradició i el reconeixement de decisions penals;
- e. establiment i desenvolupament del Sistema d'Informació de Schengen (SIS)

3. *Reptes:* Encara que normalment es considera que l'espai de Schengen és un dels principals èxits de la Unió Europea, recentment ha patit tensions considerables a causa de l'arribada a la Unió de refugiats i immigrants en un nombre sense precedents. Des del setembre de 2015, el nombre de membres de nouvinguts va obligar a diversos Estats a reintroduir temporalment els controls en les fronteres internes de Schengen. Encara que tots els controls fronterers temporals s'han ajustat a les disposicions del codi de fronteres de Schengen, aquesta ha estat la primera vegada en la història de l'espai de Schengen que s'han establert en una escala similar.

Lisboa, que està subjecte a control parlamentari i judicial. Com que la majoria de les regles de Schengen ja formen part del cabal de la Unió, qui manifesta que no s'hi adhereix pot optar per estar fora, ja que l'ampliació de la Unió Europea l'1 de maig de 2004 invoca la clàusula d'exclusió (article 7 del Protocol de Schengen).

1. *Països participants.* Actualment n'hi ha 26 que participen plenament en el sistema de Schengen: vint Estats membre de la Unió Europea, més Noruega, Islàndia, Suïssa i Liechtenstein (règim dels països socis). Irlanda i el Regne Unit no són part en la Convenció, però poden optar per l'aplicació de determinades disposicions del cabal de Schengen. Dinamarca, que és part de Schengen, pot optar per ser exclosa de qualsevol nova mesura en l'àmbit de justícia i interior, incloent-hi les relatives a Schengen, encara que vinculada per certes mesures de la política comuna de visats. Bulgària, Romania i Xipre s'han integrat a Schengen, encara que hi ha retards per diverses raons. Croàcia va començar el procediment de sol·licitud d'adhesió a l'espai de Schengen l'1 de juliol de 2015.

2. *Abast.* Entre els èxits relacionats amb l'espai de Schengen hi són:

a. l'abolició dels controls en les fronteres internes per a totes les persones;

b. mesures de reforç i harmonització dels controls en les fronteres externes: tots els ciutadans de la Unió tenen accés a l'espai de Schengen per la mera visualització d'un document d'identitat o passaport;

c. la política comuna de visats per a estades curtes: nacionals de tercers països inclosos en la llista de països no-membre, que necessiten una visa comú per a entrar (veure annex II del Reglament (CE) núm. 539/2001 del Consell), poden obtenir un visat únic, vàlid per a tots els països de Schengen;

d. la cooperació policial i judicial: les policies de diferents Estats membre poden col·laborar per a descobrir i prevenir els delictes, i tenen dret a entrar en el territori veí d'un Estat de Schengen per a perseguir delinqüents fugitius; també s'ha perfeccionat el sistema d'extradició i el reconeixement de decisions penals;

e. establiment i desenvolupament del Sistema d'Informació de Schengen (SIS)

3. *Reptes:* Encara que normalment es considera que l'espai de Schengen és un dels principals èxits de la Unió Europea, recentment ha patit tensions considerables a causa de l'arribada a la Unió de refugiats i immigrants en un nombre sense precedents. Des del setembre de 2015, el nombre de membres de nouvinguts va obligar a diversos Estats a reintroduir temporalment els controls en les fronteres internes de Schengen. Encara que tots els controls fronterers temporals s'han ajustat a les disposicions del codi de fronteres de Schengen, aquesta ha estat la primera vegada en la història de l'espai de Schengen que s'han establert en una escala similar.

Un altre repte és el que representen els atemptats terroristes, que ressalta com de difícil és detectar l'entrada i la circulació de terroristes en l'espai de Schengen. Els reptes presents han servit per a destacar la relació inseparable entre una gestió rigorosa de les fronteres exteriors i la lliure circulació dins d'ells, que han portat a una sèrie de noves mesures per a reforçar els controls de seguretat de les persones que vénen a l'espai de Schengen i per a millorar la gestió de les fronteres externes.

B. Lliure moviment de ciutadans de la Unió i dels membres de la seua família

1. *Primera comanda de passos*: Per a transformar la comunitat en una veritable zona de llibertat i mobilitat per a tots els ciutadans, el 1990 es van adoptar diverses directives per tal que el dret de residència poguera ser concedit a persones que no eren treballadors: Directiva 90/365/CEE del Consell, sobre el dret de residència dels treballadors per compte propi o autònoms que han deixat d'exercir la professió; Directiva 90/366/CEE del Consell, pel dret de residència d'estudiants, i la Directiva 90/364/CEE del Consell, sobre el dret de residència per als nacionals dels Estats membre i les seues famílies, que no gaudeixen d'aquest dret sota unes altres disposicions de dret comunitari.

2. *Directiva 2004/38/CE*: Directiva per a consolidar diferents actes legislatius (inclosos els esmentats) que incorpora l'extensa jurisprudència sobre lliure circulació de persones. El 2004 va adoptar una nova política global: la Directiva 2004/38/CE del Parlament Europeu i del Consell de 29 d'abril de 2004 sobre el dret dels ciutadans de la Unió i els familiars per moure i residir lliurement dins del territori dels Estats membre. Es pretén encoratjar els ciutadans de la Unió Europea per a exercir el seu dret a la lliure circulació i residència als Estats membre, a reduir la burocràcia i millorar la situació dels membres de les famílies, així com a limitar els casos en què es pot negar l'entrada o posar fi al dret de residència. En virtut de la Directiva 2004/38/CE, es consideren membres de la família: el cònjuge; la parella registrada, si la legislació de l'Estat membre d'acollida equipara la relació registrada al matrimoni; els familiars directes: descendents directes menors de vint anys, inclosos els del cònjuge o parella registrada, i ascendents directes, inclosos els del cònjuge o parella registrada.

a. Drets i obligacions:

i. Per a estades de menys de tres mesos, l'únic requisit aplicable als ciutadans de la Unió és la possessió d'un document d'identitat o passaport vàlid. L'Estat membre amfitrió pot demanar als interessats deixar testimoni de la seua presència al país.

ii. Per estades superiors a tres mesos: el ciutadà de la Unió i els seus familiars, si no treballen, han de tenir els recursos suficients i assegurança de salut per tal que no representen una càrrega als serveis socials de l'Estat membre d'acollida durant l'estada. Encara que els ciutadans de la Unió no necessiten un permís de residència, els Estats membre poden demanar-los i registrar-s'hi. Els membres de la família dels ciutadans de la Unió que

no siguen nacionals d'un Estat membre han de sol·licitar un permís de residència, vàlida per a la durada de la seua estada, o per un període de cinc anys.

iii. Dret de residència permanent: els ciutadans de la Unió generen aquest dret després d'haver residit a l'Estat membre amfitrió legalment per a un període continu de cinc anys, sempre que no haja estat executada cap decisió d'expulsió contra ells. Aquest dret ja no està subjecte a condicions. La mateixa regla s'aplica als membres de la família d'un ciutadà de la Unió que no siguen nacionals d'un Estat membre i que hi hagen residit durant cinc anys. El dret de residència permanent es perd només per l'absència de l'Estat membre d'acollida per un període superior a dos anys consecutius.

iv. Restriccions al dret d'entrada i residència: els ciutadans o membres de les seues famílies poden ser expulsats de l'Estat membre amfitrió per raons de política pública, seguretat pública o salut pública. S'ofereixen garanties per a assegurar que aquestes decisions d'expulsió no s'adopten per raons econòmiques, complint amb el principi de proporcionalitat, i es basen en la conducta personal de l'individu.

v. Finalment, la Directiva permet que els Estats membre adopten les mesures necessàries per a denegar, extingir o retirar qualsevol dret conferit per la Directiva en cas d'abús de drets o frau, com ara els matrimonis de conveniència.

b. Aplicació de la Directiva 2004/38/CE:

La Directiva ha estat objecte de nombrosos problemes i disputes, i cal assenyalar deficiències greus en la seua aplicació, a més de la persistència d'obstacles a la lliure circulació, com van destacar els informes realitzats per la Comissió i els estudis del Parlament sobre l'aplicació de la Directiva, els procediments d'incompliment contra els Estats membre per la transposició incorrecta o incompleta, el gran nombre de peticions presentades al Parlament i la considerable quantitat de casos pendents davant del Tribunal de Justícia. No obstant això, no són només obstacles a la lliure circulació els que han donat lloc a controvèrsies, sinó també la percepció que hi ha ciutadans de la Unió que abusen de les normes sobre la llibertat de moviment amb la finalitat del "turisme de benefici". Encara que la informació disponible indica que el nombre d'immigrants que tenen accés a la seguretat social en un Estat membre és molt reduït, aquesta pregunta té una pesada càrrega política i això ha portat a alguns Estats membre a sol·licitar una tercera reforma.

c. Per a més informació sobre les disposicions aplicables als nacionals de tercers països que no són familiars de ciutadans de la Unió, s'ha de consultar la política d'immigració de la UE: articles 79 i 80 del TFUE.

El Parlament ha de lluitar molt dur per a defensar el dret a la llibertat de moviments, que es considera un principi essencial de la Unió Europea. En la seua resolució de 16 de gener de 2014, sobre el respecte al dret fonamental a la lliure circulació a la UE, el Parlament demana als Estats membre que complisquen les disposicions del Tractat relatives a les normes de la Unió sobre la llibertat de moviments, i garanteixen el respecte al principi d'igualtat i el dret fonamental a la llibertat de moviment respecte a tots els Estats membre, en particular pel que fa a l'accés al món laboral, condicions de treball, retribució, acomiadament i prestacions socials i fiscals. El Parlament també va recordar als Estats membre que la responsabilitat és per a combatre els abusos dels sistemes de protecció social, independentment de si els cometien els ciutadans o ciutadans d'uns altres Estats membre.

En relació amb la pressió que va patir l'espai de Schengen a causa de la massiva afluència de refugiats i immigrants el 2015, el Parlament va reiterar, en la seua resolució de 12 d'abril de 2016, sobre la situació a la mar Mediterrània, la necessitat d'un enfocament integral de migració de la Unió i que "l'espai de Schengen és un dels èxits més grans de la integració europea". A més d'expressar la seua preocupació pel fet que, en resposta a la pressió migratòria, "alguns Estats membre han considerat que és necessari el tancament de les fronteres internes o introduir mesures temporals de control de fronteres, posant aquesta pregunta en el correcte funcionament de l'espai de Schengen". En la majoria dels Estats membre, també s'aplica aquesta directiva per la qual estan garantits els drets de lliure circulació de cònjuges, parelles registrades i parelles estables del mateix sexe.

Ottavio Marzocchi

06/2017

RESPECTE ALS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.2.html

Durant molt de temps, la base legal per als drets fonamentals de la Unió Europea ha residit principalment en la referència feta pels tractats al Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals. Així, la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha aportat importants garanties respecte als drets humans a la Unió. Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, ara legalment vinculant, s'estén a aquesta base legal.

Fonaments jurídics

La salvaguarda jurídica dels drets fonamentals és un dels principis bàsics del cabal de la legislació comunitària. Durant molt de temps, els tractats europeus no implicaven més que una llista escrita d'aquests drets; però estaven limitats per fer referència al Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (CEDH). També, els tractats feien referència als drets fonamentals com a membres, com a resultat dels principis de les tradicions constitucionals comuns a les lleis dels Estats de la Unió. A més, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ha contribuït significativament amb la seua jurisprudència al respecte i desenvolupament dels drets fonamentals.

Amb l'adopció del Tractat de Lisboa, al final del 2009, la situació ha fet un canvi considerable, ja que, des d'aleshores, la Unió té una Carta de Drets Fonamentals jurídicament vinculant. L'article 2 del Tractat sobre la Unió Europea (TUE) estableix que la Unió "es basa en els valors de respecte a la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de Dret i respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories". L'Article 6 del TUE estableix, per la seua banda, el següent: "la Unió reconeix els drets, llibertats i principis establerts en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea de [...] 12 desembre 2007 [...], que tindran el mateix valor jurídic que els tractats". "El Estats de la Unió s'adhereixen al Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals." "Els drets fonamentals garantits pel Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, i que són fruit de les tradicions constitucionals comunes als Estats membre formaran part de la Llei de la Unió com a Principis Generals." L'article 7 del TUE pren del Tractat anterior un mecanisme preventiu per al cas que hi haja "un risc clar d'infracció greu" per un Estat membre dels valors als quals es refereix en l'article 2 del TUE, així com un mecanisme de sanció en cas que es trobe "un greu i persistent incompliment" per un Estat membre d'aquests valors.

El Parlament Europeu té al mateix temps un dret d'iniciativa que li permet llançar el primer d'aquests mecanismes i un dret de control democràtic, ja que ha de donar la seua aprovació a l'execució d'aquestes mesures. També es refereix als drets humans i les llibertats fonamentals en les disposicions relatives a l'acció exterior de la Unió (article 21 del TUE). L'article 67 del Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea (TFUE) disposa que "la Unió constitueix un espai de llibertat, seguretat i justícia, respectant els drets fonamentals i sistemes jurídics d'Estats membre i tradicions". Algunes disposicions del tractat dedicat també determinats drets. Això és cert, per exemple, amb l'article 8 de el TFUE, relativa a la igualtat entre homes i dones i l'article 10, relatiu a la lluita contra la discriminació. Article 15 de el TFUE, que pren cap amunt d'una disposició del tractat anterior de les Niça, proporciona que qualsevol persona física o jurídica d'un Estat membre tindrà dret a accedir als documents de les institucions, els organismes i les agències de la Unió. Al mateix temps, l'article 16 TFUE consagra el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

Resultats

A. Jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

Des de fa molt de temps, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) està accentuant la necessitat de respectar els drets fonamentals de les persones. La seua abundant jurisprudència estableix normes de protecció basades en un conjunt de fonts del dret: les que estableix el Tractat, inclosa la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea; les convencions internacionals que referencien els tractats, en particular el CEDH i la Convenció de Ginebra del 1951, relativa a l'estatus de refugiat; els drets fonamentals tal com es deriven de les tradicions constitucionals comunes als Estats membre; i els instruments jurídics internacionals que formen part dels Estats membre, com els tribunals, no només el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Aquest no sols examina la compatibilitat dels drets fonamentals amb la legislació de la Unió, sinó també la compatibilitat de les mesures preses a nivell nacional pels Estats membre, en l'aplicació de la Llei de la Unió. La jurisprudència del TJUE s'ha desenvolupat principalment en el context de les resolucions prejudicials (article 267 del TFUE).

B. Carta dels Drets Fonamentals a la Unió Europea

La Carta va ser proclamada per la Comissió, el Consell i el Parlament el 7 de desembre de 2000, en el marc del Consell Europeu de Niça, i posteriorment va ser ratificada i modificada el 2007. Des del desembre de 2009, és legalment vinculant i té el mateix valor jurídic que els tractats, segons l'article 6 del TUE. Els drets que es recullen no són nous: la Carta es basa en el que estableix la Llei, és a dir, refon en un sol document els drets fonamentals ja reconeguts pels tractats de la Unió, els principis constitucionals comuns als Estats membre, CEDH i la Carta Social del Consell de la Unió Europea.

No obstant això, el text de la carta presta especial atenció als problemes que planteja la situació actual, futurs desenvolupaments en camps com la tecnologia de la informació i l'enginyeria genètica per establir drets com ara la protecció de dades personals o els drets relacionats amb la bioètica. També respon a la demanda actual de transparència i imparcialitat en el funcionament de l'Administració Pública a la Unió, i incorpora el dret a la bona administració i el dret d'accés als documents administratius de les institucions, sobre la base d'elements clau de la jurisprudència del TJUE en aquest àmbit. La Carta reuneix en un sol text tots els drets de les persones, d'aquesta manera, s'aplica el principi de la indivisibilitat de drets fonamentals. No només amb la distinció entre textos europeus i internacionals, que tenia fins aleshores, o entre drets civils i polítics d'una banda, i econòmics i socials de l'altra. També enumera els drets i els agrupa al voltant d'una sèrie de principis bàsics: la dignitat, les llibertats fonamentals, la igualtat entre persones, la solidaritat, la ciutadania i la justícia. La Carta només cobreix la protecció dels drets fonamentals de les persones, contra les accions de

funcions inclouen recollida, anàlisi, difusió, i avaluació de dades i informació, realització d'investigacions i exploracions científiques, així com estudis preparatoris i de viabilitat, i la publicació d'un informe anual sobre drets fonamentals i d'informes temàtics.

Paper del Parlament Europeu

A. Enfoque general

El Parlament sempre ha atribuït una gran importància al respecte dels drets fonamentals al si de la Unió. Des del 1993 se celebra cada any un debat per a adoptar una resolució sobre aquesta qüestió, basat en un informe de la Comissió de llibertats civils, justícia i interior. També s'han aprovat diverses resolucions sobre assumptes específics, relatius a la protecció dels drets fonamentals dels Estats membre.

B. Actuacions específiques

El Parlament va fer especial èmfasi en la codificació dels drets fonamentals en un document vinculant jurídicament. Va ser el principal impulsor de la Declaració de principis en la definició dels drets fonamentals, adoptada per les tres institucions polítiques de la Unió (Comissió, Consell i Parlament) el 5 d'abril de 1977 i ampliada el 1989. El 1994 va desenvolupar una llista dels drets fonamentals garantits per la Unió. A més també va prestar especial atenció a l'elaboració de la Carta, que és una de les prioritats constitucionals, per a especificar els requisits, en particular que: la Carta hauria de ser proveïda amb vinculació jurídica plena a través de la incorporació al Tractat de la Unió ("una Carta [...] que es redueix a realitzar una proclamació i que, a més, es limita a una enumeració dels drets existents pot defraudar les expectatives legítimes dels ciutadans"). Com a resultat, el Parlament va demanar que la Carta s'incorporara en el Tractat de Niça i en el nou Tractat Constitucional. Hauria de reconèixer la indivisibilitat de drets fonamentals, i ampliar l'àmbit d'aplicació de la Carta a totes les institucions i els organismes de la Unió, com també a les seues polítiques, incloent-hi els segon i tercer Pilar, en el marc de responsabilitats i competències que atribueix el darrer Tractat.

El Parlament demana regularment l'adhesió de la Unió al CEDH, i insisteix en el fet que aquesta adhesió no pretén duplicar la funció de la Carta, que ara és vinculant. També va demanar en diverses ocasions la creació de l'Agència de Drets Fonamentals (FRA). En dues resolucions adoptades el 2014, el Parlament també va demanar la creació d'un "mecanisme de Copenhagen", és a dir, una eina més eficaç per a assegurar-se que els Estats membre realment respecten els valors fonamentals de la Unió, així com els requisits de la democràcia i l'Estat de Dret. El 25 d'octubre de 2016, el Parlament va aprovar una resolució amb recomanacions a la Comissió sobre l'establiment d'un mecanisme de la Unió per a garantir la democràcia, l'Estat de Dret i els drets fonamentals.

les institucions de la Unió i dels Estats membre. Un Protocol estableix una sèrie d'excepcions per al Regne Unit i Polònia, quant a l'àmbit d'aplicació.

C. Adhesió de la Unió al Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (CEDH)

Aquesta Convenció, aprovada en el marc del Consell d'Europa el 1950 i completada per diversos protocols, constitueix un text essencial sobre la qüestió dels drets fonamentals. Es divideix en dues parts: la primera part relativa als drets i les llibertats, formada per 17 articles, i una segona part on es descriuen les modalitats de funcionament i les competències del Tribunal Europeu de Drets Humans, amb seu a Estrasburg. Aquest tribunal ha generat una jurisprudència abundant, que defineix amb més precisió els diferents drets inclosos en el conveni. Aquests inclouen el dret a la vida (article 2), la prohibició de la tortura (article 3) i la prohibició de l'esclavitud i el treball obligat (article 4). La Unió com a tal no és part del CEDH, encara que tots els seus Estats membre ho són. L'article 6,2 del TUE requereix que es demane a la Unió per a accedir al CEDH. Aquesta adhesió tindrà com a resultat la submissió de la Unió –com a membre–, amb els seus Estats, en matèria de drets fonamentals al control d'una jurisdicció fora de la Unió, especialitzada en la protecció dels drets fonamentals: el Tribunal Europeu de Drets Humans.

En particular, aquesta adhesió permetrà als ciutadans europeus, però també als ciutadans de països tercers en el territori de la Unió, presentar el seu procés judicial directament, sobre la base de les disposicions del CEDH, abans que el Tribunal de la Unió adopte actes jurídics, en les mateixes condicions que els actes jurídics dels seus Estats membre. Actualment, la Unió Europea i el Consell d'Europa mantenen les negociacions sobre l'adhesió de la Unió a la Convenció. El juliol de 2013, la Comissió va preguntar al Tribunal Europeu de Justícia sobre la compatibilitat de l'esborrany de l'acord amb els tractats d'adhesió. El 18 de desembre de 2014, el Tribunal considerà que l'esborrany de l'acord d'adhesió de la UE al CEDH no era compatible amb el dret de la UE.

D. Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (FRA)

L'Agència és la successora de l'Observatori Europeu contra el Racisme i la Xenofòbia, creat el 1977. L'objectiu principal de l'Observatori va ser proporcionar a la Unió i als seus Estats membre informació objectiva, fiable i comparable a nivell europeu sobre els fenòmens del racisme, la xenofòbia i l'antisemitisme, per a ajudar-los a adoptar mesures o polítiques adequades. L'Agència va ser creada per una regulació del Consell de febrer de 2007. Basada a Viena, va començar a funcionar el març de 2007. L'objectiu de l'Agència és oferir a les institucions de la Unió i als Estats membre assistència en els drets fonamentals. L'Agència no està facultada per a tractar les reclamacions individuals o prendre decisions sobre la regulació o controlar la situació dels drets fonamentals en els Estats membre, previst en l'article 7 del TUE. Un marc plurianual de cinc anys defineix les àrees d'actuació de l'Agència. Les seues

Sarah Sy

04/2017

3. LA CONDICIÓN D'ESTAT MEMBRE

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html

Qualsevol Estat europeu pot demanar la seua adhesió a la Unió si respecta els valors comuns als Estats membre i es compromet a promocionar-los (article 49 TUE). Els criteris de Copenhaguen, establerts pel Consell Europeu de Copenhaguen l'any 1993, són d'una importància crucial en el procés d'integració en la Unió de tots els països candidats o candidats potencials. Aquests inclouen: l'existència d'institucions estables que garanteixen la democràcia, l'imperi de la llei, els drets humans, i el respecte i la protecció de les minories, l'existència d'una economia de mercat viable, així com la capacitat per a fer front a la pressió competitiva i les forces del mercat dins de la Unió; la capacitat d'assumir les obligacions derivades de l'accessió, en particular, per a aprovar els objectius de la Unió política, econòmica i monetària, i adoptar regles i normes que són les lleis de la Unió, és a dir, el cabal.

André De Munter

09/2017

EL MERCAT INTERIOR

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=theme3.html>

El mercat únic és la gran realització de la Unió Europea. És un espai sense fronteres internes, que garanteix la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals. Perquè siga una realitat, els legisladors europeus han adoptat centenars de directives per a eliminar les barreres tècniques, reguladors legals i culturals dins de la Unió. La creació del mercat únic va animar els Estats membre a liberalitzar els mercats monopolistes fins ara protegits en el sector de serveis públics. A través de l'aproximació de la legislació nacional, els Estats membre aconseguiran l'harmonització dels estàndards dins de la UE. Un exemple d'aquest reconeixement mutu són la contractació pública, la propietat intel·lectual i la supervisió financera.

El mercat interior és una àrea de prosperitat i de llibertat que proporciona a 500 milions d'europaus accés a béns, serveis, ocupació, oportunitats de negoci i la riquesa cultural dels 28 Estats membre. En l'estudi del Comitè de Mercat Intern i protecció del Consumidor (IMCO) del Parlament, titulat "Contribució a la protecció dels consumidors i el creixement del mercat intern" (contribució del mercat interior), s'assenyalen les importants possibilitats que envolten les polítiques que afavorisquen la lliure circulació de béns, serveis, persones i capital per a augmentar el Producte Interior Brut (PIB) de l'Europa dels 28. Encara que construir un mercat interior requereix constància, l'avanç al mercat únic podria oferir importants avantatges per als consumidors i empreses de la Unió, i assumir un augment de 235.000 milions d'euros per al PIB de l'Europa dels 28, si s'havien eliminat les barreres restants.

Les institucions europees van reviure el debat sobre el mercat interior mitjançant l'estratègia de l'Europa 2020, amb l'informe de la Comissió titulat "Una nova estratègia per al mercat únic al servei de l'economia i la societat a Europa", la comunicació titulada "Actuar en el mercat: dotze prioritats per a estimular el creixement i augmentar la confiança", la comunicació titulada "El mercat únic II: junts per a un nou acte de creixement", una comunicació sobre l'estratègia per al Mercat Únic Digital i una sèrie de resolucions del Parlament Europeu (en particular, les resolucions sobre el Digital Single Market, en un mercat únic digital competitiu, amb una administració electrònica com a indicador d'aquesta iniciativa ("Cap a un certificat del Mercat Únic Digital"). Una de les més prometedores àrees i que planteja més desafiaments per al progrés és el mercat únic digital. D'una banda, s'obren noves oportunitats per impulsar l'economia (per exemple, comerç electrònic), en limitar la càrrega administrativa (gràcies a l'administració electrònica i la digitalització de les administracions públiques). D'altra banda, es destaquen les àrees en les que la normativa i el comerç actuals són pràctiques que estan quedant arrere respecte a les oportunitats que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació.

D'altra banda estan la lliure circulació de moviment de treballadors, la de mercaderies, i la de llibertat d'establiment i lliure prestació de reconeixement mutu de serveis i d'homologació de professions.

Mariusz Maciejewski / Louis Dancourt

11/2017

4. LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA I LA SEUA EFICÀCIA JURÍDICA

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html

La Carta dels Drets Fonamentals és on s'enumeren els drets fonamentals que la Unió ha de respectar, així com els Estats membre quan apliquen la Llei de la Unió. És un instrument de caràcter vinculant, desenvolupat per a reconèixer formalment i donar visibilitat el paper dels drets fonamentals en el sistema legal de Unió.

Estatut Jurídic. El Parlament Europeu, el Consell i la Comissió van proclamar solemnement la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea a Niça l'any 2000. Després de ser revisada, es va proclamar el 2007. No obstant això, la solemne proclamació no va considerar la Carta amb un caràcter vinculant. L'adopció de l'esborrany de Constitució per a Europa, signat el 2004, hauria cedit tal vinculació, però, com a conseqüència del fracàs del procés de ratificació, la Carta va continuar sent una simple declaració de drets fins a l'adopció del Tractat de Lisboa.

L'1 de desembre de 2009, la Carta esdevingué jurídicament vinculant. Ara, segons l'article 6, apartat 1 del Tractat de la Unió Europea (TUE), "la Unió reconeix els drets, les llibertats i els principis establerts en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea [...], que tindran el mateix valor jurídic que els tractats". En conseqüència, la Carta és part de la principal llei de la Unió i, com a tal, serveix com a referent quan es considera la validesa del dret secundari.

Antecedents. Les Comunitats Europees (ara la Unió Europea) es varen crear inicialment com una organització internacional amb un camp d'acció essencialment econòmic. Aquesta és la raó per la qual, al començament, es va considerar que no era necessari establir normes sobre el respecte dels drets fonamentals. No obstant això, una vegada el Tribunal de Justícia va afirmar l'efecte directe dels principis i la primacia del dret europeu, segons el qual la Llei de la Comunitat es va imposar sobre la legislació nacional -Costa contra ENEL, cas 6/64-, alguns Estats membre van començar a mostrar la seua preocupació sobre els efectes que aquesta jurisprudència podria tenir sobre la protecció dels valors constitucionals. Si el dret europeu va a prevaldre fins i tot sobre el dret constitucional nacional, el primer podria estar violant els drets fonamentals reconeguts per les constitucions nacionals. En resposta a aquesta situació, els tribunals constitucionals alemany i italià van emetre, el 1974, dues resolucions en les quals afirmaven estar facultats per a revisar el dret europeu amb vista a garantir la coherència amb els drets constitucionals [Solange vs Frontini].

Al mateix temps, el TJUE va desenvolupar la seua jurisprudència sobre el paper dels drets fonamentals en l'ordre jurídic europeu. Ja el 1969, reconeixia que els drets fonamentals de la persona residien "en els principis generals del dret comunitari" i, per tant, gaudien de la protecció del Tribunal de Justícia [Stauder, cas 29/69]. La seua posterior reafirmació del

mateix principi va ser portada pel Tribunal Constitucional alemany en adoptar un enfocament més matisat, que reconeix que el Tribunal de Justícia europeu garanteix un nivell de protecció dels drets fonamentals pràcticament igual als requerits per a la Constitució nacional i, en conseqüència, no era necessari comprovar la compatibilitat de cada acte legislatiu de la Comunitat Europea amb la Constitució alemanya [Solange II, 1987].

Així mateix, durant molt de temps, la protecció dels drets fonamentals contra els actes de les Comunitats corresponien al TJUE, que va elaborar un catàleg de drets inspirats en els principis generals del dret comunitari, així com en les tradicions constitucionals comunes dels Estats membre. Tanmateix, la manca d'un catàleg exprés i per escrit dels drets fonamentals, vinculant per a la Comunitat Europea amb fàcil accés per als ciutadans, va continuar sent de preocupació. Per omplir aquest buit legislatiu, dues propostes es van presentar principalment i repetidament. La primera va advocar per l'adhesió de la Comunitat Europea al Conveni Europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals (CEDH), instrument regional per a la protecció dels drets humans, d'aplicació pels Estats membre, que és supervisat pel Tribunal Europeu de Drets Humans.

Tanmateix, aquesta opció va ser descartada com a resultat del dictamen 2/94 del TJUE, segons el qual la Comunitat Europea no pot tenir cap competència per a accedir a la Convenció. Per tant, només seria possible seguir aquest camí després d'una revisió dels tractats. Les esmenes necessàries van ser adoptades finalment amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Ara, l'article 6 del Tractat de la UE exigeix l'adhesió de la Unió a la Convenció. No obstant això, el Tribunal de Justícia va concloure que l'acord d'adhesió negociat per la UE i el Consell d'Europa no era un projecte compatible amb el dret de la Unió (opinió 2/13). Una altra proposta va ser demanar l'adopció per part la Comunitat de la Carta de Drets Fonamentals i conferir al TJUE poder assegurar la seua correcta aplicació. Aquest enfocament va ser discutit en diverses ocasions amb el pas dels anys i va tornar a posar-se sobre la taula en la reunió del Consell Europeu celebrada a Colònia.

Procés d'elaboració. Les conclusions del Consell Europeu de Colònia el 1999 van donar forma als continguts bàsics de la Carta. El principal objectiu, d'acord amb aquestes conclusions, ha de ser demostrar als ciutadans de la Unió la importància excepcional dels drets fonamentals i el seu abast. Les principals fonts d'inspiració per als redactors de la Carta serien el CEDH i les tradicions constitucionals comunes dels Estats membre, com a principis generals del dret comunitari. A més, també es volien tenir en compte la Carta Social Europea (Coe) i la Carta comunitària de drets socials fonamentals dels treballadors (UE), en la mesura que no es limiten a explicar els objectius de l'acció de la Unió.

La composició del cos encarregat de redactar la Carta es va decidir en el Consell Europeu de Tampere de 1999. Aquest òrgan, anomenat Convenció, estava format per 15 representants dels caps d'Estat o govern dels llavors 15 Estats membre, un representant del president de la Comissió, 16 membres del Parlament Europeu i 30 membres dels parlaments nacionals (dos

per cada Parlament), tots ells en ple. L'estatus d'observador també va ser concedit a dos representants del TJUE i a dos representants del Consell d'Europa (Coe), un d'ells del Tribunal Europeu de Drets Humans. També va ser possible convidar uns altres organismes de la UE (com el Comitè Econòmic i Social, el Comitè de les Regions i el Síndic de Comptes), així com unes altres entitats, experts o grups socials, per a donar la seua opinió sense directament implicar-los en el procés de l'escriptura. Així estava garantida la representació dels ciutadans i de la societat civil pel predomini dels representants del Parlament Europeu i dels parlaments nacionals. La composició i el funcionament de la Convenció va ser el model de la Convenció sobre el futur d'Europa.

Composició. La Carta dels Drets Fonamentals es divideix en set títols, sis dels quals estableixen els tipus de drets específics, mentre que el segon defineix l'abast de la Carta i els principis que regeixen la seua interpretació. Una característica important de la Carta és el seu innovador mètode d'agrupament dels drets, que abandona la distinció tradicional entre drets civils i polítics d'una banda, i els drets econòmics i socials de l'altra. Al mateix temps, la Carta distingeix clarament els drets de les disposicions generals. Aquestes últimes, amb l'article 52,5 de la Carta, cal aplicar-los mitjançant actes legislatius addicionals i només poden ser invocades davant els jutjats en casos relacionats amb la interpretació i la legalitat de tals actes.

La Carta presenta la divisió següent:

Títol I (dignitat): confirma els drets a la dignitat humana, la vida i la integritat de la persona, i reafirma la prohibició de la tortura i l'esclavitud.

Títol II (llibertats): confirma els drets a la llibertat i el respecte a la vida privada i familiar, el dret a casar-se i a fundar una família, i els drets a la llibertat de pensament, consciència i religió, expressió i informació; també inclou els drets d'educació, treball, propietat i asil.

Títol III (igualtat): reafirma el principi d'igualtat i no-discriminació, així com respecte a la diversitat cultural, religiosa i lingüística; específicament, també protegeix els drets de l'infant, la gent gran i les persones amb discapacitat.

Títol IV (solidaritat): garanteix la protecció dels drets dels treballadors, incloent-hi el dret de negociació i acció col·lectiva i el dret a condicions de treball just i equitatiu; també reconeix drets i principis addicionals, com el dret a la seguretat social i la protecció de la salut, i els principis de protecció del medi ambient i els consumidors.

Títol V (ciutadania): els drets dels ciutadans de la Unió, és a dir, el dret de vot en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals, el dret a la bona administració i

els drets de petició, d'accés als documents, la protecció diplomàtica, i la llibertat de circulació i de residència.

Títol VI (justícia): reafirma els drets a la protecció judicial efectiva i a un jutge imparcial, el dret de defensa, els principis de legalitat i proporcionalitat de les infraccions i les sancions, i el dret a no ser condemnat dues vegades per la mateixa infracció. La Carta reafirma, majoritàriament, drets que ja existien en els Estats membre i que han estat reconeguts com a part dels principis generals del dret de la Unió, però innova en alguns aspectes. Per exemple, explícitament prohibeix situacions degradants per raó de discapacitat, edat i orientació sexual. A més, la Carta inclou una sèrie de drets “moderns”, com il·lustra la prohibició de la clonació reproductiva dels éssers humans. No obstant això, el valor més gran de la Carta no rau en el seu caràcter innovador, sinó en el reconeixement exprés del paper capital de drets fonamentals en el sistema jurídic de la Unió. Així, la Carta reconeix explícitament que la Unió és una comunitat de drets i valors, i els drets fonamentals dels ciutadans ocupen un lloc central en la Unió Europea.

Àmbit d'aplicació i interpretació. El Títol VII de la Carta conté algunes Disposicions generals que regeixen la interpretació i l'aplicació.

1. L'àmbit personal de la Carta: és potencialment molt ampli: la majoria dels drets s'atorguen a “qualsevol persona”, independentment de la seua nacionalitat o estatus. No obstant això, alguns drets només es concedeixen als ciutadans (en particular, la majoria dels drets enumerats en el títol V), mentre que uns altres es refereixen només als nacionals de tercers països (per exemple, el dret d'asil) o a categories específiques de persones (com empleats i treballadors).

2. L'àmbit material de la Carta: es defineix explícitament en l'article 51, que estableix que les disposicions estan dirigides només a les institucions i els organismes de la Unió Europea, així com als Estats membre en tant que estan fent dret. Aquesta disposició defineix la frontera entre l'àmbit de la Carta i les Constitucions nacionals: l'únic enllaç de la Carta als Estats és quan actuen en aplicació de la Llei de la Unió. A més, la Carta no estén facultats o competències de la Unió, amb la qual cosa es garanteix que l'adopció de la Carta no és, per si mateixa, un augment en els poders de la Unió en detriment d'aquells Estats membre.

Un altre conjunt de normes que confirmen la importància de les tradicions constitucionals i lleis es defineixen en els articles 52 i 53. El primer d'aquests dos articles proporciona uns drets fonamentals que han de ser interpretats en harmonia amb les tradicions constitucionals comunes als Estats membre, així com del CEDH, tenint en compte la legislació i pràctica nacional. L'article 53 diu clarament que la Carta no pot limitar o deteriorar el nivell de protecció dels drets fonamentals ja reconeguts per la legislació comunitària, el dret internacional (en particular, el CEDH) i les Constitucions dels Estats membre.

Encara que la Carta enumera una sèrie de drets, aquests no gaudeixen de protecció il·limitada. De fet, l'article 52 permet limitacions de l'exercici dels drets sempre que s'establisquen reglamentàriament i respecten el contingut essencial dels drets en qüestió, així com que són proporcionals i necessaris per a protegir els drets dels altres o l'interès general. També, mentre que alguns drets són reconeguts en termes absoluts, uns altres només es donen "d'acord amb la legislació comunitària, i la legislació i pràctica nacional", el que significa que l'abast d'aquests drets pot ser subjecte a limitacions addicionals.

La Carta s'aplica uniformement a tots els Estats membre de la Unió Europea. Malgrat el fet que ha adoptat un Protocol sobre la seua aplicació al Regne Unit i Polònia, això no vol dir que limiten o excloguen el seus efectes sobre les lleis d'aquests dos Estats membre, com expressament ha reconegut el Tribunal de Justícia [cas N.S. C-411/10].

Paper del Parlament Europeu

Immediatament, una vegada el Tribunal reconeix la primacia del dret comunitari sobre el dret nacional, el Parlament mostrava el risc d'aquesta nova doctrina que podria afectar els drets humans protegits per Constitucions nacionals. El 1977, el Parlament, el Consell i la Comissió van aprovar una declaració conjunta sobre drets fonamentals, en la qual es van comprometre a respectar aquests drets en l'exercici de les seues competències. Per la seua banda, el 1979 el Parlament també va aprovar una resolució en la qual es recomana l'adhesió de la Comunitat Europea al CEDH. El projecte de Tractat Constitutiu de la Unió Europea des de 1984 especifica que la Unió protegiria la dignitat de la persona, per a concedir a qualsevol persona que es troba dins el seu territori els drets i les llibertats fonamentals derivats de principis constitucionals nacionals comuns i el CEDH. També es proposa l'adhesió de la Unió al CEDH.

L'abril de 1989, el Parlament va proclamar la declaració de drets i llibertats fonamentals. No obstant això, posteriors intents de conferir a aquesta Declaració un caràcter vinculant per als Estats van ser infructuosos. El 1997, després de l'adopció de la Tractat d'Amsterdam, el Parlament tornà a demanar l'adopció d'una Carta de drets fonamentals. Durant el procés que va conduir a l'adopció de la Carta, el Parlament va aprovar diverses resolucions on es va insistir que aquest instrument havia de ser incorporat amb caràcter de Tractat per donar-li un caràcter vinculant. Després de la solemne proclamació de la Carta, el Parlament va expressar la seua decepció pel caràcter no vinculant i va demanar una altra vegada aquesta inclusió en els tractats, per a vincular als Estats jurídicament d'alguna manera.

Sarah Sy

06/2017

5. CIUTADANIA EUROPEA I PARTICIPACIÓ EN EL SI DE LA UNIÓ

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html>

Contingut de la ciutadania

La noció de ciutadania europea (article 20 TFUE) implica per a tots els ciutadans de la Unió: el dret de moure's i residir lliurement en territori dels Estats membre (article 21 TFUE); el dret de vot actiu i passiu en les eleccions al Parlament Europeu i en les eleccions municipals (article 22,1 TFUE) de l'Estat membre en què resideix, sota les mateixes condicions que els ciutadans d'aquest Estat (sobre les normes sobre participació en les eleccions municipals i les eleccions al Parlament Europeu, vegeu respectivament la Directiva 94/80/CE, de 19 de desembre de 1994 i la Directiva 93/109/CE, de 6 de desembre de 1993); el dret d'acollida en el territori d'un Estat membre d'un ciutadà d'un país tercer (Estats no pertanyents a la Unió Europea); a la protecció de les autoritats diplomàtiques i consulars de qualsevol Estat membre en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat; dret de fer peticions al Parlament Europeu (article 24,2 TFUE); i dret d'anar al defensor nomenat pel Parlament Europeu i unes altres institucions autoritzades per a tractar les queixes sobre els casos de mala administració en les activitats de les institucions i òrgans de la Unió (article 24,3 TFUE). Aquests procediments es regeixen d'acord amb el que estableixen els articles 227 i 228 del TFUE, respectivament; el dret d'escriure a qualsevol de les institucions o òrgans de la Unió en una de les llengües dels Estats membre i rebre una resposta en la mateixa llengua (article 24,4 TFUE); el dret d'accés als documents del Parlament Europeu, el Consell i la Comissió, en determinades condicions (article 15,3 TFUE).

Àmbit d'aplicació

Fins ara, el contingut de la ciutadania de la Unió, llevat dels drets electorals, és essencialment una sistematització dels drets ja reconeguts (en particular, la llibertat de moviments, dret de residència i dret de petició). Encara que ara aquests drets inclouen, en nom d'un projecte polític, al dret originari. A diferència de la tutela constitucional per a utilitzar en els Estats, des de l'adopció a França el 1789 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, la ciutadania de la Unió Europea no ha anat acompanyada per la garantia dels drets fonamentals. L'article 6 del TUE reconeix els drets enunciats en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea i estableix que la Unió s'adhereix al Conveni Europeu per a

la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, i que no requereix l'Estatut de dret de la ciutadania de la Unió ("Respecte dels drets fonamentals a la Unió Europea"). Fins ara, la ciutadania de la Unió no imposa, malgrat la fórmula que contenia l'article 20,2 del TFUE, deures dels ciutadans de la Unió, el que representa una diferència fonamental respecte a la ciutadania nacional.

Iniciativa ciutadana (completa en l'apartat següent)

L'article 11,4 del TUE concedeix un nou dret als ciutadans de la Unió: "Un grup d'almenys un milió de ciutadans de la Unió, que siguin nacionals d'un nombre significatiu dels Estats membre, poden prendre la iniciativa de la Comissió Europea, en el marc de les seues competències, i convidar-la a presentar una proposta sobre qüestions que aquests ciutadans consideren que requereixen un acte jurídic de la Unió per a les finalitats de l'aplicació dels tractats". Les condicions de presentació i admissió d'iniciatives ciutadanes d'aquest tipus són objecte del Reglament (UE) núm. 211/2011 del Parlament i del Consell, sobre la iniciativa dels ciutadans.

Paper del Parlament Europeu

En triar diputats al Parlament Europeu per sufragi directe, els ciutadans de la Unió exerceixen un dels seus drets essencials: la participació democràtica en el procés europeu de presa de decisions polítiques (article 39 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea). El Parlament Europeu ha demanat sempre, per les modalitats d'elecció dels seus membres, l'establiment d'un sistema electoral uniforme en tots els Estats membre. L'article 223 del TFUE estableix que el Parlament haurà de preparar un projecte en aquest sentit ("les mesures necessàries per a fer possible l'elecció dels seus membres per sufragi universal directe d'acord amb un procediment uniforme en tots els Estats membre o d'acord amb principis comuns a tots els Estats membre"). El Consell determinarà llavors l'acord (per unanimitat i l'aprovació prèvia de la majoria dels membres del Parlament Europeu), que entrarà en vigor una vegada aprovat pels Estats membre d'acord amb els preceptes constitucionals respectius.

Des dels seus inicis, el Parlament Europeu va desitjar ampliar el concepte de ciutadania de la Unió i que s'associara amb drets fonamentals. També ha defensat que la Unió definira aquesta ciutadania com a autònoma, de manera que els ciutadans puguin gaudir d'un estatut específic. També, des del principi va demanar que els ciutadans puguin invocar els drets humans i els drets fonamentals inclosos en el dret originari de la Unió davant del Tribunal de Justícia Europeu, en cas d'infracció d'aquests drets per les institucions de la Unió o d'un Estat membre (Resolució de 21 de novembre de 1991).

La iniciativa ciutadana és un instrument que els ciutadans de la majoria dels Estats membres tenen a la seua disposició a nivell nacional, regional o local, encara que el seu abast i els seus procediments poden diferir en gran mesura d'un Estat a un altre. El concepte de ciutadania de la Unió, de la qual deriva la iniciativa dels ciutadans europeus, es va introduir per primera vegada en el Tractat de Maastricht. El 1996, en el període previ a la conferència Intergovernamental d'Amsterdam, els ministres d'Afers Exteriors d'Àustria i Itàlia van proposar la introducció, juntament amb el dret de petició al Parlament Europeu, del dret de presentació d'aquestes iniciatives, proposta que, no obstant això, no va considerar la Conferència. En el projecte de Tractat Constitucional (article 47, apartat 4) eren inicialment incloses les disposicions relatives a una Iniciativa Ciutadana molt similar a l'actual. Encara que del Conveni del Presídiu es rebutjava la inclusió d'aquestes disposicions en el text final, finalment es pogué mantenir gràcies als esforços concertats per organitzacions de la societat civil.

Arran del fracàs del procés de ratificació del Tractat Constitucional, la iniciativa ciutadana és reintroduïda en disposicions similars en el Tractat de Lisboa. El dret de presentar una iniciativa ciutadana és recollit en el títol II del TUE (disposicions sobre principis democràtics). L'article 11,4 del Tractat de la UE, estableix el marc bàsic d'aquesta llei, mentre que l'article 24, primer subapartat del TFUE assenta els principis generals del Reglament que ha de definir els procediments i especificar els requisits necessaris per al seu exercici. El Reglament proposat era el resultat d'una àmplia consulta. Després de diversos mesos de negociacions, el 31 març 2010 es va presentar la configuració final del text amb una proposta al Parlament i el Consell, i el 15 de desembre de 2010 es va arribar a un acord polític que va permetre l'adopció oficial del text el 16 de febrer de 2011. Va entrar en vigor l'1 d'abril de 2011 com a Reglament 211/2011 (UE).

Per un seguit de tècniques necessàries a escala dels Estats membre d'establir un procés de verificació simplificat, el Reglament sobre la iniciativa dels ciutadans no va ser aplicable fins a un any més tard. Abans de l'1 d'abril de 2015, i posteriorment cada tres anys abans d'aquesta data, la Comissió havia de presentar un informe sobre l'aplicació d'aquest Reglament amb vista a una possible revisió. El Comitè va adoptar aquest informe el 31 de març de 2015: COM 0145/2015. La comunicació va analitzar la situació actual i l'avaluació de la implementació de la iniciativa dels ciutadans europeus, amb una sèrie de reptes que s'havien fet evidents en els tres primers anys d'aplicació d'aquest nou marc legislatiu i institucional. A més, s'hi subratllen diverses deficiències, tenint en part la consideració de la important recerca encarregada pel Parlament Europeu.

El dret a la Iniciativa Ciutadana Europea ha de ser clarament diferenciat del dret de presentar una petició, un procediment que difereix en molts aspectes substancials. Les sol·licituds poden ser presentades pels ciutadans de la Unió o qualsevol persona natural o jurídica resident i hauria de ser sobre qüestions que es troben en l'àmbit de l'activitat de la Unió i que afecten directament el sol·licitant. Les sol·licituds s'encaminen al Parlament com a

En el marc de les negociacions del Tractat d'Amsterdam, el Parlament va afirmar més que ampliar els drets adscrits a la ciutadania de la Unió i va criticar que, amb el Tractat d'Amsterdam, no s'haguera fet cap progrés significatiu en relació amb el contingut d'aquesta ciutadania, o en relació amb els drets individuals o col·lectius. D'acord amb les demandes del Parlament Europeu, el TFUE manifesta (article 263,4) que qualsevol persona física o jurídica pot recórrer contra els actes que afecten directament i individualment i que no inclouen mesures d'aplicació. Pel que fa al dret d'accés als documents, el Parlament Europeu va adoptar, el 17 de desembre de 2009, la resolució sobre les millores necessàries en relació amb el marc legal per a l'accés als documents seguint l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, en què destaca especialment la necessitat d'ampliar l'àmbit d'aplicació del Reglament 1049/2001 (CE) a totes les institucions o entitats no incloses en la redacció original. Pel que fa a la iniciativa dels ciutadans, tres mesos després de la presentació d'una iniciativa, els representants de la Comissió es reuniran amb els organitzadors. Els ciutadans també tenen la possibilitat de presentar la seua iniciativa en una audiència pública al Parlament Europeu. L'organització d'una audiència correspon al Comitè competent segons la iniciativa ciutadana en qüestió (article 211, de les normes de procediment).

Udo Bux

04/2017

La iniciativa ciutadana europea

La iniciativa és un instrument important per als ciutadans europeus amb l'objectiu que exerceixen la democràcia participativa a la Unió. Es precisa que un milió de ciutadans de la Unió residents en almenys una quarta part dels Estats membre pot apel·lar a la Comissió per a presentar una proposta d'un acte jurídic en aplicació dels tractats de la Unió. De l'aplicació del Reglament 211/2011(UE) s'estableixen en detall els procediments i les condicions per a la iniciativa dels ciutadans europeus.

Base jurídica

Article 11, apartat 4 del Tractat de la Unió Europea (TUE); article 24,1 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE); Reglament 211/2011(UE); articles 211 i 218 de les normes de procediment de la Iniciativa Ciutadana al Parlament.

Antecedents

representant directe dels ciutadans a nivell comunitari. La Iniciativa Ciutadana Europea, d'altra banda, és una petició directa per a la creació d'un instrument jurídic específic de la necessitat de la Unió per a ajustar-se a les normes específiques, per a ser admissible i, en última instància, dirigir-se a la Comissió, la institució amb dret de presentar les propostes legislatives. En aquest sentit, la iniciativa dels ciutadans europeus és similar al dret d'iniciativa al Parlament (article 225 TFUE) i al Consell (article 241 TFUE).

Procediment

Comitè de Procediment:

A. *Els ciutadans.* Com que una iniciativa d'aquesta magnitud requereix una mínima estructura organitzativa, el primer pas en la promoció de la Iniciativa Ciutadana Europea és establir un comitè organitzador, anomenat "el Comitè de ciutadans". Aquest Comitè ha d'estar integrat per, almenys, set persones que visquen en almenys set Estats membre diferents (encara que no necessàriament tinguen nacionalitats diferents) i l'edat suficient per a votar en les eleccions al Parlament Europeu. Els membres del Parlament Europeu poden participar en el Comitè, però no se'ls tindrà en compte per aconseguir el nombre mínim de persones necessari per a formar-lo. El Comitè ha de designar un representant i un suplent, que seran les persones de contacte per a la Iniciativa Ciutadana Europea en qüestió.

B. *Registre.* Abans que la iniciativa pugui començar a recollir declaracions de suport dels ciutadans, el Comitè ha de registrar-la davant la Comissió. Ha de presentar un document que conté el títol de la iniciativa, l'objecte i una breu descripció de la base legal proposada per a l'acte jurídic, així com informació sobre els membres del Comitè, i totes les fonts de suport i finançament de la iniciativa proposada. Els organitzadors poden posar en un annex, informació detallada i uns altres documents, per exemple, un projecte de la legislació proposada. La Comissió té dos mesos per a decidir si registra o no la iniciativa proposada. Motius de denegació són no estar registrat, si els requisits processals no es compleixen o si la iniciativa és fora de l'àmbit de competència de la Comissió per a presentar propostes per a actes jurídics. La inscripció serà denegada també si la iniciativa ciutadana és manifestament abusiva, hi ha manca de fonament o és vexatòria o va contra els valors de la Unió establerts en l'article 2 del TUE. La decisió de la Comissió pot estar subjecta a recursos judicials i extrajudicials. Les iniciatives que estan registrades es publiquen a la web de la Comissió.

C. *Recollida de declaracions de suport.* Una vegada inscrita la iniciativa, els organitzadors poden començar a recollir declaracions de suport durant un període de dotze mesos. Les declaracions de suport es poden trobar en paper o electrònicament. En aquest últim cas, cal prèviament acreditar el sistema de recollida de signatures en línia que ha de ser utilitzat davant de les autoritats nacionals competents. S'estableixen les disposicions relatives a les especificacions tècniques de sistemes de recollida a través de pàgines web de la Comissió en el Reglament d'aplicació (Reglament 1179/2011 UE). Independentment de si les declaracions

de suport es recullen en paper o electrònicament, els requisits de dades són els mateixos per a la verificació final.

Aquests requisits, definits en l'àmbit dels Estats membre, figuren en l'annex III del Reglament 211/2011 UE. Nou Estats membre no requereixen que els signants de les declaracions de suport comuniquen un número o document d'identificació personal, mentre que als altres Estats membre sí que ho necessiten. Per a aquests últims, hi ha un annex que especifica en cada cas el document o número d'identificació personal que poden ser utilitzats. Perquè la Comissió fixe la iniciativa, aquesta ha de recollir declaracions de suport d'un milió de ciutadans en el termini de dotze mesos. A més, per a que la iniciativa siga vàlida en un determinat Estat membre, el nombre de signants en aquest Estat membre ha de ser almenys igual al nombre de membres del Parlament Europeu elegits en aquest Estat, multiplicat per 750. D'aquesta manera, es determina el nombre mínim de declaracions de suport signades d'acord amb el mateix principi de proporcionalitat seguit i utilitzat per a la distribució d'escons en el Parlament Europeu entre els Estats membre.

D. Verificació i Certificació. Una volta recollides el nombre necessari de declaracions de suport en un nombre suficient d'Estats membre, els organitzadors hauran de presentar a les autoritats nacionals responsables competents les declaracions de suport i la llista de la Comissió sobre la base de la informació proporcionada pels Estats membre. Les autoritats responsables d'aquest treball, normalment, són els ministeris de l'Interior, les comissions electorals o els registres de població. Les autoritats nacionals tenen tres mesos per a verificar les afirmacions de suport, sense exigir-los l'autenticació de les signatures.

E. Presentació i examen. Arribats a aquest moment, s'insta els organitzadors per a presentar els certificats rebuts de les autoritats nacionals sobre el nombre de declaracions de suport i proporcionar informació sobre el finançament rebut des de qualsevol font, respectant així els límits establerts en el Reglament 2004/2003 CE sobre l'estatus i el finançament dels partits polítics a nivell europeu. En principi, han de declarar qualsevol contribució que supere els 500 euros. A la recepció de la iniciativa, la Comissió està obligada a publicar-la sense demora en un registre i a comunicar-ho als organitzadors a un nivell adequat, així es pot exposar en detall la sol·licitud. Després d'un canvi d'impressions amb la Comissió, els organitzadors són capaços de presentar la iniciativa en una audiència pública al Parlament Europeu; l'organització de tal audiència pública correspon al Comitè competent per al fons del tema de la iniciativa ciutadana en qüestió (article 211 de les normes de procediment del Parlament).

Iniciatives en curs

Abans que la Iniciativa Ciutadana Europea fóra esmentada en la legislació de la UE i que foren establerts els detalls del seu procediment, diferents organitzacions havien intentat promoure iniciatives similars. Així, el 2007, el Fòrum Europeu de la discapacitat va llançar

una d'aquelles primeres actuacions pilot, i va afirmar que havien recollit 1,2 milions de signatures. Seguint l'adopció el 2010 del Reglament sobre la iniciativa de ciutadans, però abans que entrara en vigor, Greenpeace va declarar haver rebut un milió de signatures en suport d'una moratòria en la modificació genètica de cultius. No obstant això, cap d'aquestes iniciatives es podrien considerar Iniciativa Ciutadana Europea. Des de l'1 d'abril de 2012, s'han llançat 47 iniciatives ciutadanes europees. En el cas de 19 d'elles, en va ser refusat el registre, que pertany a l'àmbit de competència de la Comissió, i en 14 casos van ser retirades pels organitzadors.

Actualment, hi ha vuit iniciatives registrades, que estan en la fase de recollida de signatures. Tot i que només tres iniciatives han assolit el nombre necessari de signatures (per exemple Right2Water, per a aturar la vivisecció) i han estat sotmesos a la Comissió, unes altres iniciatives s'han traduït en actuacions de la Comissió. De les tres iniciatives enviades correctament, Right2Water pretén instar la Comissió a “presentar una proposta legislativa per a la implementació del dret humà a l'aigua i el sanejament, reconegut per les Nacions Unides, i per a promoure el subministrament d'aigua i el sanejament com a essencials per a tots els serveis públics”. La iniciativa Un de nosaltres va demanar a la Unió “posar fi al finançament d'activitats que impliquen la destrucció d'embrions humans, especialment en els àmbits de recerca, suport al desenvolupament i salut pública”. D'altra banda, La vivisecció parada és una iniciativa que insta la Comissió a establir un marc legislatiu per a l'abandonament progressiu de l'experimentació amb animals a la Unió. El Parlament ha organitzat *hearings* amb representants de cada una d'aquestes iniciatives el 17 febrer 2014, el 10 d'abril 2014 i el 24 d'abril de 2015, respectivament. La Comissió va emetre una resposta en la qual va mostrar les conclusions polítiques i legals en relació amb les tres iniciatives. Una sèrie d'iniciatives ciutadanes europees s'han traduït en recursos davant del Tribunal General de la Unió, que en la seua més recent sentència, el cas T-646/13 *SafePack vs. Comissió*, va afirmar que la Comissió no havia pogut complir l'obligació d'explicar amb detall i motivar la denegació del registre de la Iniciativa Ciutadana Europea.

Paper del Parlament Europeu

La iniciativa ciutadana és un instrument en el qual el Parlament Europeu té un gran interès. Abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el Parlament va aprovar una resolució amb una proposta detallada de l'aplicació de la iniciativa dels ciutadans europeus. Seguint l'entrada en vigor del Tractat, el Parlament va participar activament en la negociació del Reglament sobre la iniciativa dels ciutadans. El Parlament ha contribuït amb èxit al fet que la iniciativa dels ciutadans europeus es pugui convertir en un instrument de democràcia participativa més accessible i pròxim al ciutadà. Entre unes altres coses, va aconseguir reduir el nombre mínim d'Estats membre que tenen endavant declaracions de suport a una quarta part d'aquests. El Parlament també va insistir que la verificació d'elegibilitat tindrà lloc en el

període previ al registre i que es basa en facilitar el dret de tots els ciutadans de la Unió i dels residents en aquesta a adherir-se a la Iniciativa Ciutadana Europea, independentment de la seua nacionalitat.

El Parlament ha fet una sèrie de recursos polítics per a simplificar i agilitzar els procediments de gestió d'iniciatives ciutadanes, i augmentar el seu impacte. El 28 d'octubre de 2015, el Parlament va aprovar una resolució en el procés de revisió de la iniciativa europea ciutadana perquè, entre unes altres coses, simplificara els requeriments de les dades personals i aportara finançament per a donar suport a la Organització d'Iniciatives. El 2017, la Comissió d'Asser constitucionalment va iniciar l'elaboració d'un informe d'iniciativa pròpia amb l'objecte d'una autèntica revisió del Reglament sobre la iniciativa ciutadana. El setembre de 2017, basant-se en les peticions del Parlament i en una consulta pública, la Comissió va presentar finalment una proposta de revisió de la iniciativa ciutadana europea que vol reduir l'edat mínima dels signants a l'edat de 16, i que permetria a tots els ciutadans de la Unió donar suport a una iniciativa independentment de la seua residència i que vol ampliar el termini de revisió d'iniciatives.

Petr Novak

10/2017

El dret de petició

Des de l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht, cada ciutadà de la Unió Europea té dret a presentar una petició al Parlament Europeu, en forma de reclamació o petició, en relació amb una qüestió que afecta l'àmbit de competències de la Unió. La Comissió de peticions del Parlament Europeu examina les peticions pel que fa a les normes sobre la seua admissibilitat. En maneja, també, el processament.

Base jurídica

Els articles 20 i 227 del Tractat sobre el Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i l'article 44 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

Objectius

En establir el dret de petició, s'ofereix a la ciutadania europea i a tota persona resident a la Unió una eina molt simple que permet presentar reclamacions o peticions a les institucions de la Unió.

Resultats

A. Principis (article 227 TFUE)

1. Titulars del dret de petició: està obert a tots els ciutadans de la Unió i a totes les persones físiques o jurídiques que resideixen o tenen domicili social en un Estat membre, i en forma d'associació.

2. Àmbit d'aplicació: Drets individuals i ser admissible. Les peticions han de tractar assumptes que cauen en l'àmbit de competències de la Unió i que concerneixen directament les persones que les presenten. Aquesta darrera condició s'interpreta molt àmpliament.

B. Modalitats d'examen

Es fixen en els articles del 215 al 218 i en l'annex VI de les normes de procediment. Les concedeix un comitè parlamentari, el Comitè de Peticions.

1. Admissibilitat formal: Les sol·licituds han d'incloure nom i cognoms, nacionalitat i adreça de cada un dels peticionaris, i han d'estar escrites en una de les llengües oficials de la Unió. Poden enviar-se en paper (per correu postal) o per mitjans electrònics, a través del Portal de Peticions de la Parlament.

2. Admissibilitat material: Les sol·licituds que reuneixen les condicions especificades es refereixen a la Comissió de peticions, que decideix en primer lloc si s'admet la petició per al seu procediment. Per això, s'ha de comprovar que el tema figura en els camps d'activitat de la Unió. En cas contrari, la petició es declara inadmissible. Se n'informa el peticionari i se li expliquen les raons de la decisió. Normalment se suggereix al peticionari que contacte amb un altre cos nacional, europeu o internacional. L'anàlisi de les estadístiques sobre peticions mostra que la majoria de peticions es declaren inadmissibles, ja que els peticionaris confonen les competències de la Unió i les dels Estats membre, així com les responsabilitats de la Unió i el Consell d'Europa, i les seues possibilitats d'acció i de buscar reparació.

3. Examen de les peticions: La Comissió de peticions, en general, demana a la Comissió Europea que li proporcione informació rellevant o la seua opinió sobre les qüestions plantejades pel peticionari. També funciona ocasionalment per uns altres comitès parlamentaris, en particular quan la demanda és per a la modificació de les disposicions legislatives vigents. La Comissió de peticions també pot organitzar audiències.

i. en la legislatura actual han tingut lloc les audiències sobre la iniciativa de ciutadans europeus: el dret de petició, discapacitat, l'article 51 de la Carta dels Drets Fonamentals, la transparència i llibertat d'informació, i la ciutadania de la Unió i lliure circulació)

ii. o enviar a alguns dels seus membres als llocs en qüestió per a comprovar els fets: durant la legislatura actual han tingut lloc visites al Regne Unit, Espanya i Eslovàquia.

Quan s'ha reunit informació suficient, la petició és part de l'agenda d'una reunió de la Comissió de peticions, que convida la peticionària, la Comissió Europea i els representants dels Estats membre. Durant la trobada, el peticionari presenta la seua petició oralment i exposa el seu punt de vista, i la Comissió diu la resposta escrita a les qüestions plantejades en la petició. Els representants dels Estats membre interessats poden prendre la paraula si ho desitgen. Els membres del Comitè de peticions tenen oportunitat de plantejar les preguntes al representant de la Comissió Europea i al peticionari.

4. Desenllaç: Varia segons el tipus de cas en qüestió.

i. Si la sol·licitud es refereix a un cas concret: requereix una atenció individualitzada i la Comissió pot contactar amb les institucions o les autoritats competents, o intervenir a través de la representació permanent de l'Estat membre en qüestió per a resoldre l'assumpte.

ii. Si la sol·licitud es refereix a un tema d'interès general: per exemple, si la Comissió Europea considera una violació de les lleis de la Unió, pot iniciar procediment d'infracció i donar lloc, si s'escau, a una sentència del Tribunal de Justícia; també pot donar suport a la petició, fet que pot conduir a una iniciativa política del Parlament o la Comissió.

En tots els casos, el sol·licitant rep una resposta que exposa els resultats de l'esforç.

C. L'informe anual d'activitats

L'informe anual d'activitats 2015 va ser preparat per Angela Vallina (GUENGL, Espanya) i aprovat en la sessió plenària del 15 de desembre de 2016. L'informe subratlla que les peticions són un element fonamental de la democràcia participativa i detecta les llacunes en la legislació comunitària, i les violacions d'aquesta en la seua transposició i aplicació pels Estats membre. El Parlament es fixa en algunes de les sol·licituds, que s'han traduït en mesures legislatives o polítiques com els casos EU Pilot, les decisions prèvies al judici o procediments per infracció, i demana a la Comissió que se siga més proactiu en la implantació efectiva del Dret de la Unió i de la Carta dels Drets Fonamentals. També es demana una major transparència en les seues accions contra Estats membre per possibles violacions de la Llei de la Unió, especialment quan s'inicia una petició.

El 2015, la Comissió de peticions va ser especialment activa en l'àmbit de drets fonamentals (discapacitats, els drets dels xiquets, les minories, discriminació i accés a la justícia), medi ambient i benestar animal, mercat interior, relacions de treball, migració, comerç, salut

pública, dret hipotecari i instruments financers de risc a Espanya. Instruments que permeten el procés i resoldre les qüestions plantejades pels ciutadans en els requeriments i que inclouen sobretot visites de recerca, audiències públiques i el desenvolupament d'un portal d'Internet per a presentar les sol·licituds, a més de SOLVIT, la xarxa per a la cooperació i el diàleg amb els Parlaments i les autoritats nacionals, i especialment amb el Defensor del Poble Europeu.

Ottavio Marzocchi

10/2017

6. LES COOPERACIONS REFORÇADES

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.2.html

Són procediments intergovernamentals per a l'adopció de decisions. En matèria de política exterior i seguretat comuna, o la revisió dels tractats, el procediment per a l'adopció de decisions de la cooperació reforçada és diferent dels altres àmbits com l'utilitzat pel procediment legislatiu ordinari. La nota predominant en aquestes àrees és un reforç de la cooperació intergovernamental. El repte de la crisi del deute públic va causar un augment en l'ús d'aquest tipus de mecanismes de presa de decisions, especialment en el marc de la Governança Econòmica Europea.

Proposta normativa (article 20 del TUE i article 329,1 del TFUE):

1. General: prerrogativa exclusiva de la Comissió. Els Estats membre que pretenen establir una cooperació més estreta poden fer una petició a la Comissió a aquest efecte. Funcions del Parlament: aprovació i presa de la decisió. El Consell decideix per majoria qualificada.

2. Cooperació en el camp de la política exterior i aplicació de la seguretat (article 329,2 TFUE), comú al Consell i als Estats membre implicats. La proposta es transmet a l'Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, que dóna una opinió, se n'informa el Parlament i el Consell actua per unanimitat. Hi ha un procediment similar per a iniciar una cooperació estructurada en l'àmbit de la política, introduït pel Tractat de Lisboa.

Paper del Parlament Europeu

En la fase preparatòria de la Conferència Intergovernamental el 1996, el Parlament Europeu ja va anomenar aquest procés com el de *communitisation* dels pilars segon i tercer, per tal

que a aquests també es pogueren aplicar el procediments de presa de decisions segons el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. L'entrada en vigor del Tractat de Niça l'1 de febrer de 2003 va permetre alguns avenços en aquest camp per establir l'aplicabilitat general del procediment de votació per majoria qualificada i, en particular, per estendre'l als pilars segon i tercer.

Després del tenaç treball realitzat pel Parlament d'integrar els antics pilars segon i tercer en l'estructura de la Unió durant la Convenció sobre el futur d'Europa, el Tractat de Lisboa va estendre el procediment de presa de decisions supranacional per a l'antic tercer pilar (justícia i interior) i va presentar un marc institucional coherent de política exterior i seguretat, amb importants innovacions, com el llarg termini del president de Consell Europeu i l'Alt representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat. A la vista del creixent caràcter intergovernamental que ha guanyat la creixent governança econòmica i pressupostària, el Parlament va contribuir a garantir la implicació adequada de les institucions de la Unió en les negociacions sobre els tractats internacionals.

Petr Novak

04/2017