

ciones incluidas en el Proyecto de Constitución.

No lo he hecho porque no me atrevo a afirmar que esas dos novedades, en la forma en que se les ha dado, resulten plenamente positivas.

El Presidente del Consejo Europeo puede dar mayor visibilidad a la Unión. Pero veo dos rasgos en su figura que suscitan dudas:

a) Su papel es aparentemente reducido: presidir los Consejos Europeos, y cuidar de su preparación y de la ejecución de sus decisiones. La presidencia se reduce a cuatro sesiones (de uno o dos días) al año, y quizás alguna extra; el resto del año, si no quiere estar ocioso, tendrá que ocuparse de la preparación y la ejecución que están atribuidas a otros órganos: los diversos Consejos de ministros, la Comisión y el Alto Representante; ¿serán fácilmente evitables las interferencias y los conflictos? Lo dudo; la historia del derecho constitucional indica que esas situaciones suelen desembocar en pulsos, que no se sabe quien puede ganar.

b) Los Estados seguirán presidiendo los Consejos sectoriales (agricultura, transportes, etc) y el Consejo de Asuntos Generales, por tur-

nos semestrales, mientras que el Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. ¿Cómo se coordinarán esas presidencias que hasta ahora correspondían a un mismo estado? ¿Cómo se engarzarán la burocracia del Consejo, la de la Comisión y el servicio de acción exterior a la órdenes del Alto Representante?

En cuanto al Alto Representante, además de los problemas a que acabo de aludir, se encontrará con otros dos:

– la doble dependencia de la Comisión y del Consejo puede resultar tan cómoda y funcional como ir montado en dos caballos a la vez; sobre todo si las riendas no las lleva él, como es el caso; Habrá que ver si es capaz de aguantar en ese equilibrio inestable u optará por mojarse lo menos posible

– teóricamente dirige una política común, pero ésta no puede afectar a las competencias de los Estados miembros en cuanto a la dirección de su política exterior y de su representación nacional (nueva declaración incorporada al Tratado de Reforma). ¿Cómo puede ser común una política si cada uno sigue haciendo lo que le da la gana? Difícil será, a pesar de esa declaración, no se delimitan campos

o zonas en que los estados renuncian a una política independiente a favor de una política común.

### Conclusión

El Tratado de Reforma supone avances importantes e indispensables.

Es una lástima que lo haga por un procedimiento tan poco susceptible de suscitar entusiasmo y que suprima los aspectos más brillantes del Proyecto de Constitución como la definición de la Unión o casi todo el Preámbulo.

Pero a falta de pan, buenas son tortas. La Unión Europea se ha hecho a base de sucesivas medias tintas, que van configurando una realidad nueva y cada vez más compleja. Es como un gusano, que se va transformando en mariposa. A mitad de esa mutación tenemos un monstruo, un ser poco seductor, pero por ahí hay que pasar.

A los europeístas nos toca una tarea pedagógica: explicar a nuestros ciudadanos que esa fase monstruosa es necesaria, que en ella la Unión, nuestra Unión, también nos sirve y que esa complicada construcción a pesar de todo funciona y nos ha dado cincuenta años de paz.

## “Y, sin embargo, se mueve”: de la Constitución al Tratado de Lisboa

**CARLOS CARNERO**

Miembro de la Presidencia del Partido Socialista Europeo, participó en la Convención que elaboró la Constitución Europea

Los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos el pasado 19 de Octubre de 2007, en Lisboa, llegaron a un acuerdo sobre el nuevo Tratado de la UE que desbloquea la situación actual tras el NO francés y holandés a la Constitución.

No repetiremos bastante que la UE es lo mejor que ha hecho este continente en toda su historia. Pero la Europa que estuvo en el origen objetivo del proceso de unidad que hoy celebramos, ya no existe. Vivimos en una Europa distinta y en un mundo diferente, que reclaman con urgencia culminar el proceso empezado en Roma hace 50 años.

Lo cierto es que, sin dar ese paso cualitativo y cuantitativo, no nos quedaríamos eternamente como estamos. Se equivocan quienes creen que, al fin y al cabo, todo seguiría funcionando, con ligeras

adaptaciones que permitieran a la maquinaria producir decisiones. Eso podría valer, quizás, para otros tiempos más tranquilos, pero no para la época que nos ha tocado vivir. Fue un error pensar que el euro llevaría indefectiblemente a la unión política. No ha sido así, y hemos corrido el riesgo de que esta última quedara aplazada *sine die*, con la UE de la que hoy nos enorgullecimos entrando en un período de envejecimiento, de inoperancia y de renacionalización.

El nuevo Tratado aumentará la capacidad de actuación de la Unión debido al aumento de la eficiencia y la eficacia de las instituciones en los mecanismos de toma de decisiones, clave para poder dar respuesta a los nuevos desafíos municipales y ciudadanos, tales como el cambio climático, la seguridad energética, el terroris-

mo internacional, la delincuencia organizada transfronteriza, la inmigración o los nuevos procesos de ampliación.

El Tratado de Lisboa mejora también la responsabilidad democrática de la Unión y el Estado de Derecho, y reafirma los valores y objetivos de la Unión:

1. Se establecen y se definen de forma articulada los valores y objetivos sobre los que se basa la Unión.

2. El hecho de que la Carta de Derechos Fundamentales sea jurídicamente vinculante y tenga el mismo rango jurídico que los Tratados (a pesar de que su texto no estará en los Tratados) gracias a la insistencia del Parlamento Europeo en la Conferencia Intergubernamental. No olvidemos, sin embargo, que se introducen medidas específicas para

el Reino Unido y Polonia, estableciendo excepciones con respecto a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia y los tribunales nacionales para la protección de los derechos reconocidos por la Carta.

3. El concepto de ciudadanía europea (también como consecuencia de la insistencia de la Eurocámara), ha vuelto al lugar que se merece, es decir, el comienzo del Tratado de la UE: "Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro será ciudadana de la Unión. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituir".

4. Los procesos de democracia participativa se ven reforzados a través del derecho de iniciativa de los ciudadanos, que permite que, con la firma de un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros, éstos pueden solicitar a la Comisión que tome una iniciativa en un área específica.

5. El principio de codecisión se amplía considerablemente y se convierte en el procedimiento legislativo ordinario. Como resultado de ello, el Parlamento Europeo se convierte en colegislador del 95% de la legislación europea, cuya legitimidad democrática se ve de esta forma reforzada.

6. Los progresos realizados en el ámbito de la Política Exterior y Seguridad Común se han mantenido por completo, en la definición y la im-

plimentación de sus políticas, la Unión tendrá en cuenta esas necesidades de la lucha por un "alto nivel de empleo", una "protección social adecuada", la "lucha contra la exclusión social" y un "nivel elevado de educación, formación y protección de la salud".

7. En el ámbito de la defensa, los Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad de hacerlo, pueden desarrollar una cooperación estructurada que debe conducir a una política de defensa común. Una de las cláusulas de solidaridad afirma: "Si un Estado miembro es víctima de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán prestar ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance".

8. La jurisdicción del Tribunal de Justicia se ha ampliado a todas las actividades de la Unión, exceptuando la Política Exterior y Seguridad Común (incluyendo, sin embargo, el control de las medidas restrictivas de los derechos individuales).

9. La creación de nuevas bases jurídicas para el desarrollo de políticas de energía, patentes, turismo, deporte, cooperación interadministrativa y medio ambiente, ha sido complementada con una referencia al cambio climático.

10. Se define un horizonte "social" europeo a través de una cláusula que garantiza que, en la definición y la im-

plimentación de sus políticas, la Unión tendrá en cuenta esas necesidades de la lucha por un "alto nivel de empleo", una "protección social adecuada", la "lucha contra la exclusión social" y un "nivel elevado de educación, formación y protección de la salud".

11. El Parlamento Europeo adquiere un papel más importante en el procedimiento de revisión del Tratado, ya que obtiene el derecho de iniciativa, es parte de la Convención que está en el centro del nuevo procedimiento de revisión ordinario- y su consentimiento es necesario para que el Consejo pueda aprobar, sin la necesidad de convocar una Convención, cambios de menor importancia.

Tras la redacción del nuevo Tratado, nos enfrentaremos de nuevo a un proceso de ratificación nacional a 27 que ha de terminar bien antes de las elecciones europeas de 2009, pues otro tropiezo como los sufridos por la Constitución en 2005 tendría consecuencias desastrosas.

La Constitución que elaboramos en la Convención, de la que procede directamente el nuevo Tratado, no es de izquierdas, claro está, aunque tenga una reconocible impronta de los socialistas que participamos en aquel ejercicio. Y, sin embargo, es la izquierda europea la que se juega más en este momento. Por eso es clave que el Partido Socialista Europeo y la Confederación

# LISBOA



© Comunidad Europea 2008

Europea de Sindicatos sean protagonistas en sacar el debate constitucional del marco nacional, donde está condenado a reproducir dinámicas negativas y a convertir las decisiones en una suerte de ruleta rusa.

El nuevo Tratado se deja por el camino cosas muy importantes. En primer lugar, cae de la claridad de la Constitución. Otras son algunas especialmente llamativas desde la óptica de la ciudadanía europea:

– el propio término Constitución, que todo el mundo comprende y que tiene por sí mismo una enorme fuerza política;

– el Artículo 1 de la Constitución Europea, que señalaba a los Estados y a los ciudadanos -por primera vez- como fuente de legitimidad de la UE;

– la reproducción íntegra de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en el texto principal;

– los símbolos de la Unión, que quedaban por fin oficializados en el Derecho Primario.

Sí, es curioso, pero basta fijarse un poco para ver con claridad que algunos gobiernos se han empeñado con ahínco en que quedaran fuera del nuevo Tratado precisamente los avances más cercanos a la ciudadanía, con los que ésta ganaba el estatus de sujeto de la construcción europea o con los que podía prescindirse para que el ejer-

identificarse con mayor fuerza o facilidad.

Sin embargo, ha sido gracias a la ciudadanía que la UE contará con un Tratado que superará un gran avance en derechos, democracia y eficacia respecto al de Niza. Primero, porque sin una Convención abierta y participativa -en la que los parlamentarios y la sociedad civil rompieron el círculo vicioso de las Conferencias Intergubernamentales- no hubiera sido posible elaborar una Constitución Europea, y sin ésta, el futuro Tratado sería inimaginable. Segundo, porque los referendos con resultados negativos abrieron el melón de la crisis institucional, pero aquellos en los que triunfó el sí fueron el anclaje imprescindible para que el ejer-

cio constitucional no se volatilizara. A la consulta celebrada en España en febrero de 2005 se la ha tratado injustamente desde diversos sectores: precipitada, con una alta abstención... Mas hoy es incontestable que sin ella hubiera sido imposible mantener la llama de la Constitución Europea, tras lo ocurrido en Francia y Holanda meses después.

El Tratado de Lisboa no puede ser considerado el "fin de la historia" en el proceso de construcción europea, como algunos sectores plantean abierta o implícitamente. Tiene grandes defectos e insuficiencias, como hemos visto. Por eso, el objetivo cuando entre en vigor será doble: desarrollar al máximo y mantener firme el horizonte de una Constitución Europea que nos permita culminar la unión política en un sentido federal y en la que no podrán faltar contenidos inherentes al interés de la ciudadanía, como la doble legitimidad de estados y ciudadanos; la Carta de Derechos Fundamentales, sin excepciones ni contapistas a su interpretación y reclamación ante los Tribunales; la aplicación al 100 % de la mayoría cualificada y la codificación; la simplificación de los actos legislativos y su denominación como leyes, para que su contenido sea fácilmente comprensible; una política económica de la Unión digna de tal nombre, que nos conduzca a una verdadera Europa social; un acceso mu-

cho más amplio del ciudadano al Tribunal de Justicia de la UE; y un procedimiento de recurso de derechos y deberes; de ahí que los cuatro actualmente explícitos (libertad de circulación y residencia en el territorio y de los estados miembros, sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del estado miembro en el que residen, protección consular y formulación de peticiones a la Eurocámara y recurso al Defensor del Pueblo Europeo) sean importantes pero insuficientes. Por eso es clave la entrada en vigor con carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (elaborada por cierto en la primera Convención celebrada en la Unión), que era la segunda parte de la Constitución Europea y que ahora estará referenciada en el nuevo Tratado; una Carta que deberá someterse en el futuro a mejora de acuerdo con los valores y objetivos de la Unión, pero que ya supone un avance de contenidos extraordinario -incluso respecto a las constituciones nacionales de los socios comunitarios- que se verá completado por la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, asunto en el que la CIG de 2004 perfeccionó la propuesta de la Convención;

Sólo alcanzaremos la meta de constitucionalizar la UE en un sentido federal con voluntad política, aplicando el método de la Convención y, lo que es más importante que cualquier otra consideración, situando a la ciudadanía europea en el centro de la toma de decisiones.

Concretar esa buena intención política exige, desde mi punto de vista, cinco medidas esenciales respecto al desarrollo de la ciudadanía europea:

**a-** Identificar constitucionalmente a la ciudadanía como fuente de legitimidad de la Unión, compartida en un primer momento con los estados que la componen; algo que, sin embargo, la configuración de una unión política federal le otorgaría en exclusiva;

**b-** Extender el concepto de ciudadanía europea: si hoy es ciudadano de la Unión quien ostenta la nacionalidad de alguno de sus estados miembros, considero que en el futuro más cercano debe otorgarse a todos los que viven y trabajan en el territorio comunitario de forma regular y permanentemente siendo nacionales de un país tercero, lo que conllevaría un enorme paso en la integración de una Europa social; un acceso mu-

- convertir al Parlamento Europeo en un legislativo plenamente, algo que repercutiría directamente en el aumento de la participación en las elecciones;

- crear la figura del referéndum europeo vinculante, que debería ser convocado para las modificaciones de envergadura de las normas de rango constitucional;

- instituir el referéndum europeo consultivo sobre decisiones legislativas o políticas de especial trascendencia;

- poner en práctica los contenidos del principio de democracia participativa incluidos en la Constitución y que formatán parte del nuevo Tratado, impulsando el diálogo civil y social y la transparencia;

- facilitar al máximo el conocimiento y el ejercicio de la iniciativa ciudadana europea, una de las grandes innovaciones de la Convención;

- subrayar el papel de los entes regionales y locales a la hora de elaborar y aplicar las normas y las decisiones comunitarias, en el marco del principio de subsidiariedad;

- promover el papel a los partidos políticos europeos, al menos a través de dos medidas: las listas transnacionales al Parlamento Europeo y la presentación de cabezas de candidatura que pugnarían

para ser Presidentes de la Comisión Europea;

- reforzar la presencia de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de la Unión, subrayando, en primer lugar y junto a otras medidas, el papel del Comité Económico y Social;

**e-** Dar prioridad política, legislativa y presupuestaria a lo que llamariamos "políticas" y decisiones de ciudadanía", es decir, aquellas que afectan más directamente a la vida cotidiana:

- igualdad entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos, desde el empleo y el salario hasta la paridad en las instituciones, pasando por el combate contra lacras como la violencia contra la mujer;

- no discriminación por cualquier motivo: raza, discapacidad, sexo, orientación sexual, convicciones religiosas, etc.;

- las relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, empezando por la lucha frente al terrorismo y el crimen organizado y la gestión de las catástrofes naturales o humanas;

- la cohesión económica, social y territorial, configurando una Europa del empleo y la igualdad de oportunidades que forme un conjunto con la Unión Económica y Monetaria;

