

**Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË**

**Tel. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet:** [**http://www.eesc.europa.eu**](http://www.eesc.europa.eu/)

**ES**

***Comité Económico y Social Europeo***

|  |
| --- |
|  |

Bruselas, 16 de septiembre de 2015

|  |
| --- |
| **DICTAMEN** del Comité Económico y Social Europeo  sobre  **Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades  del Tratado de Lisboa** y  **Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Ponente: **Luca Jahier**  Coponente: **José Isaías Rodríguez García-Caro**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

El 19 de mayo de 2015, de conformidad con el artículo 304, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

*Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa*y   
*Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 185 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

\*

\* \*

# **Introducción**

## El presente dictamen se ha elaborado a instancias del Parlamento Europeo en el contexto de los dos informes de la Comisión de Asuntos Constitucionales: *Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa* (ponentes: Sra. Bresso y Sr. Brok) y *Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea* (ponente: Sr. Verhofstadt).

## El CESE acoge favorablemente esta iniciativa del Parlamento Europeo. Se espera que aporte una contribución significativa para reanudar el debate sobre el futuro de la Unión Europea. El CESE ya ha aprobado varios dictámenes sobre este asunto y se ha comprometido a contribuir en mayor medida a los trabajos del Parlamento Europeo.

## El CESE es el representante institucional de la sociedad civil organizada[[1]](#footnote-1) a nivel europeo, cuyos miembros son «*totalmente independientes en el ejercicio de sus funciones, en interés general de la Unión*[[2]](#footnote-2)». Como órgano consultivo de las instituciones europeas, desde su creación el CESE ha asegurado, de manera efectiva, amplia y consistente, la participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil europea en la configuración de las políticas y la toma de decisiones de la UE. Por tanto, contribuye a garantizar que las decisiones se adopten de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos[[3]](#footnote-3), contribuyendo así a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que rigen el uso de las competencias de la Unión[[4]](#footnote-4).

# **Europa en un momento decisivo: aprovechar la oportunidad**

## Casi seis años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha planteado la cuestión de si la Unión Europea puede superar sus desafíos aprovechando plenamente las disposiciones del Tratado de Lisboa o si sería necesario revisar determinados ámbitos políticos y la actual estructura institucional de la Unión Europea.

## La crisis que estalló en 2008 puso de manifiesto graves deficiencias en la arquitectura de la zona del euro, así como en la estructura institucional de la UE, lo que sirvió de acicate para tomar medidas urgentes de adaptación e innovación. Estos cambios han demostrado la resistencia de las instituciones europeas y su capacidad para paliar la amenaza de una fragmentación general de la zona del euro. Asimismo, el resultado ha sido la introducción de mecanismos de solidaridad y asistencia sin precedentes en la historia de la UE. Sin embargo, la UE tiene que recuperar un nivel suficiente de crecimiento para mejorar el entorno empresarial y mantener los puestos de trabajo, así como reducir el desempleo, las desigualdades sociales y el desarrollo asimétrico entre los Estados miembros y las regiones. Hasta ahora, las medidas de apoyo al crecimiento han resultado insuficientes para alcanzar estos objetivos.

## No obstante, los problemas económicos han dado lugar a una concentración de iniciativas económicas y presupuestarias urgentes destinadas a hacer frente a la profunda crisis económica y financiera. Estas medidas han generado preocupaciones graves sobre la responsabilidad democrática y su impacto social, que no se han tenido suficientemente en cuenta. Y, lo que es más importante, la respuesta a la crisis ha puesto de manifiesto la preocupación por la transparencia, la responsabilidad y la sostenibilidad del proceso decisorio europeo, debido, entre otras cosas, al reiterado recurso a la intergubernamentalidad.

## Durante la crisis, una gran mayoría de los Estados miembros de la UE recurrió a la firma de tratados intergubernamentales, que son instrumentos jurídicos celebrados fuera de los procedimientos establecidos en los Tratados de la UE, concretamente el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TEGC) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Estos tratados se han promulgado sin un debate público significativo o transparente. Tal planteamiento intergubernamental, representado por el Consejo Europeo, puede explicarse por la dimensión financiera de la crisis y la urgencia de aplicar rápidamente los instrumentos necesarios para superar esta crisis. Esto plantea la delicada cuestión de posibles conflictos entre la naturaleza intergubernamental de estos Tratados y el propio «imperio de la ley» en la UE.

## En la actualidad, la UE se ve forzada a superar una gradual fragmentación y una crisis económica, social y política muy divisoria, aparejadas con el aumento del malestar social, y todo ello está creando crecientes divergencias. La Europa de hoy se caracteriza por la reaparición de prejuicios, estereotipos nacionales y una paulatina división entre sus ciudadanos y países, con el ascenso de movimientos populistas y antieuropeos. Por lo tanto, es urgente y necesario promover lo que une a los europeos frente a lo que los divide. Se trata de un largo proceso y debería comenzar inmediatamente.

## También es una Europa en la que los ciudadanos tienen una confianza limitada en las instituciones europeas y en la que las principales políticas democráticas se encuentran sometidas a un riguroso examen. Esto se refleja principalmente a escala *nacional*, como se ha constatado en los últimos resultados electorales. No obstante, el impacto es considerable a escala *europea*. En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 cerca de una cuarta parte de los escaños fueron obtenidos por candidatos de partidos escépticos con el proyecto europeo o con algunas políticas de la UE, ya que, a pesar de las responsabilidades nacionales de la crisis, los ciudadanos perciben que «Europa» es responsable de los problemas socioeconómicos o que las instituciones de la UE no hacen lo suficiente para mejorar su vida cotidiana. No obstante, sigue existiendo una mayoría significativa de votantes a favor de una mayor integración europea.

## El riesgo de una salida del Reino Unido de la UE a través de un referéndum en o antes de 2017 y la inestabilidad persistente en Grecia se añaden al hecho de que la UE se encuentra en una encrucijada política. De hecho, se podría decir que Europa ha perdido su sentido de la orientación por lo que respecta a la profundización de la integración europea, y que se ciernen considerables dudas respecto a su actual y futura evolución, así como sobre su identidad. Mientras que, en el pasado, la integración europea se veía impulsada por una visión de futuro (paz, reconciliación, prosperidad, etc.), hoy tenemos una UE que se limita a «reaccionar» ante las amenazas y desafíos en lugar de dirigir el proceso.

## Pero como señaló el Sr. Van Rompuy, anterior presidente del Consejo Europeo, la UE necesita hoy buscar un equilibrio adecuado entre una Europa «que capacite», que sepa brindar nuevas oportunidades, y una Europa «que cuide», que sea también capaz de apoyar a sus ciudadanos[[5]](#footnote-5). Es precisamente esta sinergia, reforzada por una nueva dimensión de participación, la que animará a los ciudadanos europeos y, por lo tanto, a los políticos a recuperar la confianza en el proyecto europeo, en el espíritu del preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

## A las dificultades de orden interno que afronta la UE habrá que añadir un número cada vez mayor de desafíos externos cruciales, como los crecientes temores e inseguridades en torno al terrorismo, la presión migratoria, la seguridad energética y la cohesión territorial, además de una creciente inestabilidad a lo largo de las fronteras orientales y meridionales de la UE.

## En este contexto extraordinariamente difícil urge reabrir el debate sobre el funcionamiento eficaz de la UE y sobre el papel de los Tratados en este proceso. Es el momento oportuno de estudiar la manera de lograr mejores resultados para los ciudadanos europeos, así como de adaptarse y reforzar el actual marco institucional.

## No menos importante es la necesidad de recuperar la confianza centrándose más en explicar a los ciudadanos las ventajas de la UE, así como de escuchar a los ciudadanos y a las organizaciones representativas de la sociedad civil. La percepción dominante es que la UE no ha logrado formular ni aplicar estrategias sostenibles, inclusivas y equilibradas centradas en la inversión y el crecimiento, ni reducir las desigualdades. Asimismo, la UE no ha conseguido dar resultados tangibles a sus ciudadanos, y en esto los Estados miembros tienen parte de responsabilidad. El resultado final es una creciente falta de confianza de los ciudadanos de la UE, una sensación de que las instituciones de la UE se entrometen indebidamente en los asuntos locales y un aumento de la desinformación. Recuperar la esperanza y confianza en la UE es crucial. La UE se encuentra en un punto de inflexión, y la aceptación por parte de sus ciudadanos será fundamental para avanzar en este sentido.

# **Explotar mejor los Tratados europeos vigentes**

## Sin duda los Tratados europeos en vigor ofrecen oportunidades desaprovechadas que podrían emplearse para mejorar las políticas y reforzar así a la UE a nivel interno y externo. Tanto a la hora de explorar una profundización de las acciones políticas como de mejorar su ejecución, hay una gran variedad de ámbitos políticos e instrumentos técnicos que podrían emplearse para este fin. Esta debería ser la prioridad actual de la Unión Europea y de su estructura institucional.

## A pesar de la necesidad de revisar determinados elementos del actual marco institucional de la Unión Europea mediante modificaciones específicas del Tratado, cabe considerar que hoy no se dan las condiciones para hacerlo. Por tanto, el CESE se limitará a abordar la cuestión de los cambios y adaptaciones de los Tratados como y cuando proceda.

## Un componente fundamental para recuperar la confianza de los ciudadanos de la UE es la necesidad de garantizar la coherencia y consistencia entre todas las políticas y actividades de la UE, como se estipula en el artículo 7 del TFUE, mejorando así la aplicación de los actuales tratados. Esto implicaría equilibrar la cohesión territorial con las dimensiones económica y social de los Tratados. En particular, sería necesaria la plena aplicación del artículo 3 del TUE, que establece, entre otras cosas, que la UE debe basarse en una «*economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente [...] fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*».

## Entre otros ejemplos de disposiciones infrautilizadas pero ya existentes en los Tratados cabe citar los cinco cláusulas horizontales del TFUE, que se refieren, en particular, a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 8), garantizar un elevado nivel de empleo, garantizar una protección social adecuada y luchar contra la exclusión social (artículo 9), luchar contra la discriminación (artículo 10), proteger el medio ambiente (artículo 11) y protección del consumidor (artículo 12). En el futuro, estas disposiciones deberían utilizarse para fomentar una mayor interconexión entre las políticas europeas y una mayor responsabilidad ante los ciudadanos de la UE.

## Por otra parte, hay una amplia gama de ámbitos políticos que se han utilizado insuficientemente. El principal instrumento para la integración de los 28 Estados miembros ha sido el **mercado interior**[[6]](#footnote-6). Debería complementarse mediante una mayor integración que permita impulsar el crecimiento, la competitividad y el empleo y que beneficie a todos los ciudadanos y regiones de la UE. Para lograr este objetivo, son necesarias importantes iniciativas de la UE sobre todo en los mercados de productos, la energía, el transporte, los servicios, los mercados laborales, la contratación pública, la propiedad intelectual y la economía digital. Por otra parte, las reformas nacionales deberían ser más transparentes en el ámbito fiscal, abordar la competencia fiscal desleal y complementarse con un mayor espectro de acción política de la UE[[7]](#footnote-7).

## Los dos principales grupos sectoriales que deberían someterse a políticas europeas reforzadas deberían ser la **Unión de la Energía** y el **Mercado Único Digital**. Este último es objeto de un dictamen que está preparando el CESE, por lo que no se estudiará detalladamente en el presente Dictamen.

## A fin de paliar la amenaza externa de la inseguridad energética, la UE podría aplicar las disposiciones del artículo 194 del TFUE y avanzar hacia una Unión de la Energía. El CESE siempre ha abogado por «más Europa» en la política energética y ha pedido solidaridad para ser la fuerza motriz de una política energética europea. El artículo 194 permitirá el establecimiento de un sistema de gobernanza eficaz y transparente para la Unión de la Energía, por lo que contribuirá a mejorar la eficacia de la política energética de la UE, reducir costes, aportar valor a los ciudadanos y mejorar el perfil de la UE frente a sus socios internacionales. Fomentar la energía renovable y apoyar a las empresas en su transición energética son parte integrante de este proceso.

## Además, podrían conseguirse progresos reales en materia de crecimiento integrador, competitividad, empleo y beneficios para todos los ciudadanos y regiones de la UE a través de la próxima revisión intermedia de la **Estrategia Europa 2020**. Para ello sería necesario centrar las reformas en las inversiones de la UE, a fin de aumentar la competitividad en innovación, empleo, eficiencia de los recursos, reindustrialización sostenible, más empleos dignos, igualdad en el mercado laboral, cohesión social y regional, integración y buen funcionamiento del mercado interior. El CESE subraya que la UE no necesita una estrategia completamente nueva, sino una Estrategia Europa 2020[[8]](#footnote-8) mucho más eficaz, además de un concepto cada vez más eficiente, equilibrado y democrático del Semestre Europeo.

## Una contribución para conseguir economías de escala y lograr los objetivos políticos de la UE podría alcanzarse a través de la reforma del sistema de **recursos propios** de la UE, mediante la simplificación del sistema actual de contribuciones y pagos para los Estados miembros, la presentación de un nuevo sistema de recursos propios y la reforma del sistema de correcciones. Un cambio en el sistema de recursos propios supondría que el antiguo artículo 201 del Tratado de Roma (actual artículo 311 del TFUE) se pondría en práctica plena y debidamente por primera vez. Para el CESE, es fundamental que el sistema de recursos propios satisfaga una serie de criterios, como los de equidad, eficiencia, estabilidad, transparencia, sencillez, rendición de cuentas y disciplina presupuestaria, haciendo hincapié en el valor añadido europeo, subsidiariedad y soberanía fiscal. Para alcanzar estos objetivos, se propone aprovechar la oportunidad de la próxima revisión intermedia del presupuesto de la UE, con el fin de adoptar las propuestas pertinentes del Grupo de alto nivel Monti. El principal objetivo ha de ser el refuerzo de la autonomía del presupuesto de la UE, para que pueda tener un efecto multiplicador y una mayor complementariedad de los presupuestos nacionales. Así se contribuirá directamente a realizar economías de escala y conseguir los objetivos políticos de la UE[[9]](#footnote-9).

## La UE también necesita reformas para reforzar el sentido de **ciudadanía común** a nivel europeo. Sin embargo, el sentimiento de ciudadanía europea común no se creará sin la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio a nivel europeo. Esto implica crear el sentimiento de participación en el proceso conjunto para esa causa común en todos los Estados miembros en toda Europa. Una posibilidad de conseguirlo es dar a los ciudadanos la oportunidad de elegir los diputados al Parlamento Europeo a partir de listas transnacionales; es decir, de varios Estados miembros pero de partidos europeos, en lugar de votar solamente a partidos nacionales. Sin embargo, para ello podría ser necesario cambiar el Tratado mediante la modificación del artículo 223 del TFUE.

## En este contexto, el CESE ha señalado la necesidad de aplicar de manera efectiva la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**, por medio de nuevas iniciativas más específicas[[10]](#footnote-10). El Comité destaca la necesidad de garantizar la igualdad para todos y hacer especial hincapié en los grupos vulnerables. Asimismo, subraya que en la esfera de la UE la Carta impone obligaciones a todas las instituciones, agencias y órganos. El CESE insta a los Estados miembros a instaurar una cultura orientada a la protección y el fomento de los derechos fundamentales que esté presente en todos los niveles de gobierno y abarque todos los ámbitos políticos y legislativos. Además, debería examinar y determinar las repercusiones específicas en los derechos fundamentales durante el proceso de transposición. El CESE anima decididamente a la Comisión a desempeñar efectivamente su papel de guardiana de los Tratados y a incoar el procedimiento de infracción sin tener en cuenta consideraciones políticas. Además, el CESE ha solicitado a todas las instituciones, agencias, órganos y Estados miembros de la UE participantes en la puesta en práctica de los derechos fundamentales que los promuevan con la participación de la sociedad civil. Toda reglamentación relacionada con la gobernanza económica y el funcionamiento del mercado interior deberá tener en cuenta las disposiciones de la Carta de la UE realizándose una evaluación específica[[11]](#footnote-11).

## Finalmente, en los últimos diez años, la UE de los 28 Estados miembros ha tenido que hacer frente a desafíos clave y cuestiones que producen divisiones sociales y que ningún Estado miembro puede afrontar eficazmente a solas. Únicamente mediante la coordinación de las políticas y acciones comunes a nivel europeo podrán alcanzarse resultados positivos. Este es el caso, en particular, de las **políticas de migración y asilo** y de la **Política Exterior y de Seguridad Común** **(PESC)**. En estos dos ámbitos políticos, los actuales Tratados de la UE proporcionan un amplio margen de maniobra y muchas disposiciones no se han explotado por falta de una voluntad política común y convergente[[12]](#footnote-12). Con este fin, deberían explotarse en mayor medida los artículos 21 a 46 del Tratado de la UE y los artículos 76 a 81 del TFUE.

## Para seguir avanzando es necesaria una mezcla de ambición, pragmatismo e innovación. El CESE cree que hoy tenemos la oportunidad de hacer frente a los desafíos de la UE y trabajar hacia una nueva fase en el desarrollo de la UE. Es una oportunidad para definir el nuevo pacto, entre los Estados miembros y entre la UE y sus ciudadanos, para construir una Europa que refuerce la cooperación, la competitividad y el crecimiento, la integración y la solidaridad.

## Sin duda, otro instrumento infrautilizado es la «cooperación reforzada» (definida en el artículo 20 del TUE). Este procedimiento se utilizó por primera vez en el ámbito del divorcio y de la separación legal y, posteriormente, para crear una protección unitaria de las patentes en la UE, así como la introducción propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras. En segundo lugar se puede recurrir a las «cláusulas pasarela» (por ejemplo, el artículo 48, apartado 7, del TUE). Sin embargo, tales revisiones requieren unanimidad entre los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo Europeo o en el Consejo, que puede ser difícil de conseguir. Ambos instrumentos podrían en principio simplificar y acelerar la toma de decisiones europea.

## Por ello, es fundamental basarse en las Conclusiones del Consejo Europeo, que, en su sesión de los días 26 y 27 de junio de 2014, reafirmó el principio de una UE de varias velocidades: *«[...] una Unión cada vez más estrecha permite distintas vías de integración para los distintos países, al permitir a los que deseen ahondar en la integración avanzar, al tiempo que respeta el deseo de los que no quieren seguir profundizando más»*[[13]](#footnote-13). Esta declaración sienta las bases de una Unión Europea diferenciada en la que participen todos los 28 Estados miembros, en caso necesario en diferente medida, facilitando así una cooperación reforzada en ámbitos estratégicos, pero que permanezca abierta a la plena participación de todos los Estados miembros.

## Por otra parte, el CESE estima que el papel de las estrategias macrorregionales reviste cada vez mayor importancia para el futuro de la Unión. Reforzarlas y ampliar su alcance podría contribuir a desarrollar un nivel intermedio europeo que pueda aportar la convergencia de la UE y lograr la participación sistemática de la sociedad civil organizada, incluidos los medios económicos y sociales.

# **Reforzar la zona del euro y completar la UEM**

## La mejora de la estructura quebradiza de la UEM y el fortalecimiento de la gobernanza económica han estado en el centro de la estrategia de la UE contra la crisis en estos últimos años. Las medidas de urgencia destinadas a mantener a flote a la UEM han creado una serie de elementos, pero estos han llevado a que la toma de decisiones se realice en un marco intergubernamental. Ahora es importante garantizar que estas soluciones intergubernamentales no se conviertan en un marco jurídico permanente adicional a los Tratados de la UE.

## En este contexto, es imperativo pasar rápidamente del actual sistema, que se basa en normas para garantizar la disciplina presupuestaria, a un proceso de una mayor convergencia entre los países de la zona del euro.

## En el primer caso, dado que el euro es la moneda de la UE, los Estados miembros que forman parte de la zona del euro necesitan acelerar y profundizar la integración a través de la realización de la UEM, **un proceso que debe estar abierto a todos los Estados miembros de la UE**. Esto podría conseguirse mediante una sólida gobernanza y el refuerzo del marco institucional de la zona del euro, que se basa en:

* un **pilar monetario y financiero**, que ya está bien asentado y que debería incluir la entrada en vigor de una Unión Bancaria exhaustiva, impulsada por la UE, que permita crear un mercado de capitales paneuropeo, protegiendo al mismo tiempo al contribuyente de la asunción de riesgos excesivos y de quiebras desordenadas;
* un **pilar económico** para reforzar el proceso decisorio en materia de política económica, fomentando así el crecimiento, el empleo, la competitividad, la convergencia y la solidaridad europea;
* un **pilar social**, inseparable del progreso y eficiencia económicos, a fin de garantizar la plena aplicación de los Tratados europeos, a la luz del artículo 3 del TUE, y mejorar la cohesión social y territorial;
* un **pilar político**, incluida una mayor asunción de responsabilidad y legitimidad democrática, para reforzar la credibilidad y la confianza.

## Por otra parte, habría que tomar medidas para introducir un presupuesto para la zona del euro, que contribuya a absorber los choques que puedan producirse en el futuro, en la medida en que esta potencial capacidad presupuestaria se conciba como una ayuda condicionada para conseguir las reformas. Como se señala en el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Completar la UEM»[[14]](#footnote-14), tal presupuesto de la zona del euro podría financiarse mediante un impuesto sobre las transacciones financieras que cubra el conjunto de la zona del euro, un impuesto sobre el carbono, una tasa temporal o con la emisión de bonos garantizados conjuntamente. Sin embargo, en cualquiera de estas opciones es necesario un acuerdo.

## Los avances en la gobernanza económica europea serán posibles con la mejora de la dimensión social de la UE. Ello debería basarse en una aplicación más equilibrada del artículo 3 del TUE, que establece que la UE debe encontrar el equilibrio entre la eficacia económica, la cohesión social y territorial. Por otra parte, los artículos 151 y 153 del TFUE tienen como objetivo apoyar una armonización de los sistemas sociales de los Estados miembros, un tema analizado por el CESE en 2013[[15]](#footnote-15).

## Al mismo tiempo, debemos reforzar la legitimidad democrática de la UE a fin de reforzar su marco político y, en particular, el papel del Parlamento Europeo. Con esta perspectiva en mente, pueden darse pasos concretos en el contexto del Tratado y la normativa existentes. A medio o largo plazo, una posible revisión del Tratado armonizaría las disposiciones institucionales con los requisitos indispensables de una verdadera Unión política. El CESE ya ha aprobado un plan de trabajo muy detallado para la creación del pilar político de la UEM, que esboza una amplia gama de posibles acciones[[16]](#footnote-16).

## El CESE toma nota del informe de los cinco presidentes de 22 de junio de 2015 al Consejo Europeo sobre el tema *Completar la Unión Económica y Monetaria de Europa* y espera que pueda servir de base para una acción más decisiva, como se indica supra[[17]](#footnote-17).

# **Consolidar la participación civil, la democracia y la responsabilidad: el camino a seguir**

## El ciudadano debería estar en el centro de todo el debate sobre el futuro de la UE. La democracia y la rendición de cuentas son conceptos fundamentales de la ciudadanía europea. Para aplicar estos principios, la Comisión Europea, que es la guardiana de los Tratados, debe desempeñar una función clave. La Comisión, como institución que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, también desempeña un papel central de equilibrio entre las diversas fuerzas e intereses que constituyen la UE. Este equilibrio debe lograrse en paralelo a una aplicación más efectiva de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en pos de una gobernanza más democrática y participativa de la UE.

## El Tratado de Lisboa establece un papel más importante para el Parlamento Europeo y una actitud proactiva de los Estados miembros a través de un Consejo reforzado. Sin embargo, en el futuro será necesario ampliar más las competencias del Parlamento Europeo a través, por ejemplo, de un mayor papel en la gobernanza económica europeo y el Semestre Europeo, y establecer una distribución más equilibrada de las responsabilidades y de la cooperación interinstitucional entre las tres instituciones, lo que garantizará un método de la UE más sólido. En ese contexto, un problema de particular importancia es el uso extensivo que se hace de los «diálogos tripartitos» para la adopción de actos en primera y segunda lectura del procedimiento legislativo ordinario[[18]](#footnote-18). Los «diálogos tripartitos» se han convertido en cierta medida en la norma, lo cual va contra los principios de transparencia, rendición de cuentas y el necesario equilibrio que debe mantenerse entre las tres instituciones en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, el CESE aboga por un retorno, si no a la letra, al espíritu del procedimiento legislativo ordinario, de manera que los «diálogos tripartitos» sigan siendo la excepción.

## Además, el método de la UE se aplicará también de forma más eficaz mediante la subsidiariedad «horizontal». Este término, así como el de subsidiariedad «vertical», no está explícitamente definido en los Tratados. Sin embargo, reconoce el papel público de instancias privadas como, por ejemplo, las organizaciones de ciudadanos y representativas de la sociedad civil y su participación en los procesos decisorios y de elaboración de políticas, a través de su papel consultivo específico, así como del papel legislativo autónomo de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social europeo.

## En realidad, este concepto de subsidiariedad «horizontal» –también denominada a veces subsidiariedad «funcional»– está implícitamente reconocido en los artículos 152, 154 y 155 del TFUE sobre el diálogo social y el papel de los interlocutores sociales.

## Asimismo, el artículo 11 del TUE encarna el principio de la democracia participativa como complemento clave de la democracia representativa (tal como se recoge en los artículos 10 y 12 del TUE[[19]](#footnote-19)), que constituye la base de la democracia. Los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE[[20]](#footnote-20), tal como el Comité ha señalado en numerosas ocasiones, abren importantes perspectivas para el desarrollo de la democracia europea al sentar las bases para la instauración a largo plazo de un diálogo civil estructurado a escala europea, junto al diálogo político entre las instituciones de la UE y los Estados miembros.

## Además, este método de la UE debe completarse con una subsidiariedad «vertical» mejorada (con un mayor papel de los Parlamentos nacionales en la elaboración de políticas de la UE y una mayor cooperación entre los mismos y el Parlamento Europeo).

## Lo fundamental es que todo lo anteriormente citado podría conseguirse en el marco de los Tratados vigentes. En particular, en lo que se refiere a la participación, democracia y responsabilidad civil, gran parte podría lograrse mediante un ulterior desarrollo de las políticas europeas, la mejora de los procesos y la aplicación. Sin embargo, tal como ya se ha indicado en dos dictámenes del CESE[[21]](#footnote-21) [[22]](#footnote-22), los avances han sido limitados en la aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 11 y a la hora de dotar de pleno significado el concepto de democracia participativa.

## Lo mismo cabe decir de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) contemplada en el artículo 11, apartado 4. La ICE debería ser un instrumento fundamental para la democracia participativa y la ciudadanía activa, pero en su formato actual es en gran medida ineficaz; deben revisarse a fondo sus modalidades de aplicación.

## En el futuro, el concepto de subsidiariedad «horizontal» deberá reforzarse y hacerse extensivo a ámbitos de políticas más amplios a través del diálogo civil estructurado en las áreas, por ejemplo, del medio ambiente y de la protección del consumidor. Ello pondría de relieve el papel de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los procesos europeos, permitiéndoles contribuir plenamente en las políticas que les afecten, dando así sustancia al principio de la democracia participativa. Para lograr este objetivo, y como representante institucional de la UE de la sociedad civil organizada, al CESE le corresponde un papel clave a la hora de aprovechar plenamente el potencial de la democracia participativa y de desarrollar y reforzar el diálogo civil en asociación con las instituciones de la UE.

## Como representante institucional de la sociedad civil organizada a nivel europeo, su papel es triple: (i) facilitar y apoyar el diálogo entre las organizaciones representativas de la sociedad civil y con las instituciones europeas, (ii) asegurar la participación duradera de la sociedad civil organizada en los procesos políticos de la UE, y (iii) hacer un seguimiento de la aplicación del artículo 11 del TUE.

## Así pues, como órgano consultivo de las instituciones de la UE[[23]](#footnote-23), el CESE tiene la oportunidad de ejercer plenamente como (i) catalizador y coordinador del diálogo entre y con las organizaciones de la sociedad civil, (ii) como principal intermediario entre las organizaciones de la sociedad civil y los órganos decisorios de la UE, y (iii) como un puente efectivo entre los niveles nacional y europeo. En caso de revisión de los Tratados, el CESE pediría que este papel se reconozca explícitamente[[24]](#footnote-24).

## La reactivación de la iniciativa «Legislar mejor» refleja el deseo de la Comisión de hacer especial hincapié en su labor de evaluación, con la participación de otras instituciones, autoridades nacionales y la sociedad civil en general en el proceso. Como órgano consultivo, la participación del CESE en la evaluación de las políticas es fundamental porque se basa en el papel que le corresponde legítimamente en el marco institucional de la UE: (i) salvaguardar los logros de la UE para responder a las necesidades de los ciudadanos europeos, y (ii) advertir de los obstáculos que surjan a la aplicación de las políticas y la legislación de la UE o de posibles deficiencias.

## Como parte de la función que se le asigna en virtud del apartado 4 del artículo 13 del TUE, el Protocolo del CESE sobre cooperación con la Comisión Europea, de 22 de febrero de 2012, y el Acuerdo de Cooperación del CESE con el Parlamento Europeo, de 5 de febrero 2014, reconocen el importante valor añadido que el CESE puede brindar a la iniciativa «Legislar mejor» al reflejar las aportaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas de la UE[[25]](#footnote-25). Por ello, el CESE pide que su papel institucional se reconozca claramente en cualquier futura revisión del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»[[26]](#footnote-26).

## A fin de contribuir eficazmente a todo esto el propio CESE debería explotar plenamente su potencial y reforzar su papel, sus métodos de funcionamiento y de trabajo, y sus vínculos operativos con las principales organizaciones y redes de la sociedad civil europea. El CESE está aumentando, asimismo, la pertinencia de su trabajo centrándose más en grupos de políticas prioritarias de la UE en el contexto de la función consultiva que le asignan los Tratados.

## De este modo el CESE puede contribuir de manera significativa a reforzar el potencial del Tratado de Lisboa en políticas que inciden directamente en las preocupaciones directas de los ciudadanos y a detectar posibles deficiencias que exigirían introducir cambios y adaptaciones en las políticas en cuestión a fin de satisfacer mejor sus necesidades.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

|  |  |
| --- | --- |
| El Presidente  del Comité Económico y Social Europeo          Henri Malosse |  |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. La sociedad civil organizada puede definirse como la suma de todas las estructuras organizativas cuyos miembros tienen objetivos y responsabilidades de interés general y que actúan como mediadores entre los poderes públicos y los ciudadanos.

   Véanse los dictámenes titulados «*El papel y la contribución de la sociedad civil en la construcción europea*» de 22 de septiembre de 1999 ([DO C 329, 17.11.1999, p. 30](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:SOM:ES:HTML)) y «*La sociedad civil organizada y la gobernanza europea - Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco*» de 25 de abril de 2001 ([DO C 193, 10.7.2001, p. 117](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:193:SOM:ES:HTML)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Véase el artículo 300, apartado 4, del TFUE. [↑](#footnote-ref-2)
3. Véase el artículo 1 del TUE. [↑](#footnote-ref-3)
4. Véase el artículo 5, apartado 1, del TUE. [↑](#footnote-ref-4)
5. Discurso de Herman Van Rompuy: *Is there a Need for a «New Pact for Europe»?,* Bruselas, 17 de junio de 2015.

   <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Títulos I a IV del TFUE. [↑](#footnote-ref-6)
7. Opinion on *Completing EMU – The role of taxation policy* of 10 December 2014 ([OJ C 230, 14.7.2015, p.24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2015:230:TOC)). [↑](#footnote-ref-7)
8. Dictamen sobre el tema «*Avances en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y consecución de sus objetivos de aquí a 2020*», de 19 de febrero de 2015 ([DO C 251, de 31.7.2015, p. 19](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.251.01.0019.01.ES)). [↑](#footnote-ref-8)
9. Dictámenes sobre la «*Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea» (COM(2011) 739 final - 2011/0183 (CNS)* y la «*Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea» (COM(2011) 740 final - 2011/0184 (APP)*, de 29 de marzo de 2012 ([DO C 181, 21.6.2012, p. 45](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.181.01.0045.01.ES)), y «*Un impuesto europeo como recurso propio de la UE*», de 17.9.2015 (ECO/377) (aún no publicado en el DO). [↑](#footnote-ref-9)
10. Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión - Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*, de 21 de septiembre de 2011 ([DO C 376, 22.12.2011, p. 74](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2011.376.01.0074.01.ES)). [↑](#footnote-ref-10)
11. En caso de revisión de los Tratados, el CESE ya ha propuesto incluir en ellos un protocolo sobre el progreso social.

    Véase el Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión «Acta del Mercado Único II – Juntos por un nuevo crecimiento»*, de 17 de enero de 2013 ([DO C 76, 14.3.2013, p. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.076.01.0024.01.ES)). [↑](#footnote-ref-11)
12. Dictámenes sobre el tema «*Las políticas europeas de inmigración*», de 11 de septiembre de 2014 ([DO C 458, 19.12.2014, p. 7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.458.01.0007.01.ES)), «*Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países*», de 9 de julio de 2014 ([DO C 451, 16.12.2014, p. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0001.01.ES)), y «*La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil*», de 27 de octubre de 2011 ([DO C 24, 28.1.2012, p. 56](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.024.01.0056.01.ES)). [↑](#footnote-ref-12)
13. Punto 27 de las Conclusiones. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dictamen sobre el tema «*Completar la Unión Económica y Monetaria - Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea*», de 9 de julio de 2014 ([DO C 451, 16.12.2014, p. 10](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0010.01.ES)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Dictámenes sobre el tema «*Por una dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea*», de 22 de mayo de 2013 ([DO C 271, 19.9.2013, p. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.271.01.0001.01.ES)) y la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, de 17 de octubre de 2913 ([DO C 67, 6.3.2014, p. 122](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.067.01.0122.01.ES)). [↑](#footnote-ref-15)
16. Dictamen sobre el tema «*Completar la UEM: el pilar político*», de 27 de mayo de 2015 ([ECO/376](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-00551-00-00-as-tra-es.docx)) (aún no publicado en el DO). [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Los «diálogos tripartitos» están previstos en la Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 13 de junio de 2007 sobre las *modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE)* ([DO C 145, 30.6.2007, p. 5](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.145.01.0005.01.ES)). [↑](#footnote-ref-18)
19. Sobre el papel de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo respectivamente. [↑](#footnote-ref-19)
20. Los apartados 1 y 2 del artículo 11 señalan que:

    *«Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.*

    *Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».* [↑](#footnote-ref-20)
21. Dictamen sobre el tema «*Principios, procedimientos y acciones para la aplicación de los artículos 11.1 y 11.2 del Tratado de Lisboa*», de 14 de noviembre de 2012 ([DO C 11, 15.1.2013, p. 8](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.011.01.0008.01.ES)). [↑](#footnote-ref-21)
22. Dictamen sobre la *Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea*, de 2 de julio de 2015 [(SC/040](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-02021-00-00-ac-tra-es.docx)) (aún no publicado en el DO). [↑](#footnote-ref-22)
23. El apartado 4 del artículo 13 del TUE, acerca del marco institucional de la Unión, prevé que ***«El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas».*** [↑](#footnote-ref-23)
24. Esta propuesta ya fue presentada por el Comité al Consejo Europeo en un dictamen de 2006, durante el período de reflexión que siguió a la no ratificación del Tratado Constitucional.

    Véase el Dictamen «*Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 – Período de reflexión*», de 17 de mayo de 2006 ([DO C 195, 18.8.2006, p. 64](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.195.01.0064.01.ES)). [↑](#footnote-ref-24)
25. El punto 18 del Protocolo de cooperación con la Comisión Europea estipula que *«el Comité contribuirá a la evaluación de la aplicación de la legislación de la UE, especialmente en relación con las cláusulas horizontales, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 8 a 12 del TFUE»*.

    El Acuerdo de cooperación con el Parlamento Europeo estipula que el CESE proporcionará al Parlamento de forma sistemática *«evaluaciones de impacto de la legislación europea»*, así como *«información y material pertinente procedente de la sociedad civil en relación con la forma en que la legislación y los programas de gasto existentes operan realmente y con las deficiencias que deben tenerse en cuenta en la elaboración y revisión de la legislación y la política de la UE»*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Dictamen sobre el tema «*Actos delegados*», de 16 de septiembre de 2015 (INT/768) (aún no publicado en el DO). [↑](#footnote-ref-26)