



Madrid, 30 de octubre de 2007

BALANCE DE LA COFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LA UNIÓN EUROPEA.

La última Conferencia Intergubernamental dedicada a la negociación de una reforma del Derecho primario de la Unión Europea tiene su origen en el resultado negativo de los referenda sobre el denominado Tratado constitucional celebrados en 2005 en Francia y Países Bajos. Una vez constatada la imposibilidad de concluir con éxito el proceso de ratificación iniciado, los Estados miembros de la Unión europea decidieron concederse una pausa para la reflexión que ha durado dos años.

Tras la misma, se convino en negociar un nuevo texto de reforma "tradicional", que incorporase en los Tratados existentes los principales avances del Tratado constitucional. A tal efecto, el Consejo Europeo aprobó, en reunión celebrada en Bruselas el mes de junio de 2007, un mandato para que una Conferencia Intergubernamental adoptase un Tratado de Reforma de los vigentes Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea (éste pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Por consiguiente, a diferencia de lo previsto con el Tratado constitucional, los Tratados actuales seguirán en vigor, sólo que enmendados (a semejanza de lo que sucedió en su día con los Tratados de Ámsterdam o de Niza), esto es, se integrarán en los Tratados vigentes las novedades resultantes de la CIG de 2004 tal como se especifican en el mandato adoptado con las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2007.

De acuerdo con el mandato, el Tratado de Reforma contiene dos cláusulas substantivas que modifican, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Se estipula que ambos Tratados constituyen los Tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad. Las modificaciones técnicas del Tratado EURATOM y de los actuales Protocolos acordadas en la CIG de 2004 se efectuarán a través de protocolos anejos al Tratado de Reforma.

La Conferencia Intergubernamental (CIG) inició sus trabajos el 24 de julio y presentó el resultado de los mismos en la reunión Informal de Jefes de Estado y de Gobierno que celebrada en Portugal los días 18 y 19 de octubre. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron el texto propuesto por la CIG y cerraron los



aspectos que habían quedado abiertos bien por tratarse de cuestiones que excedían el mandato de la CIG, bien por ser demandas presentadas por Estados miembros cuando ya se habían dado por finalizados los trabajos a nivel técnico de la Conferencia.

El 13 de diciembre se procederá a la firma del texto final del Tratado de Reforma, con las modificaciones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión de Lisboa y a partir de ese momento se iniciarán los procedimientos de ratificación nacionales.

El objetivo es que el Tratado de Reforma entre en vigor, tras la ratificación de todos los Estados miembros, el 1 de enero de 2009, antes de las elecciones europeas de junio de 2009.

Podemos estar satisfechos del resultado de la Conferencia Intergubernamental, ya que el nuevo Tratado, el Tratado de Reforma de la Unión, recoge las innovaciones más relevantes que el Tratado constitucional aportaba a la Unión Europea y así, el Tratado de Reforma permitirá que la Unión esté mejor preparada para hacer frente a los desafíos que nos ha traído el nuevo siglo, dotándola de más y mejores instrumentos para actuar con legitimidad y eficacia. Estas son las dos claves, eficacia y legitimidad, a la luz de las cuales hay que leer las novedades que aporta el Tratado de Reforma en relación con los actuales textos legales.

La Unión precisa, en primer lugar, incrementar su legitimidad y, más aún, que los ciudadanos lo perciban así. Por ello, muchas de las reformas que introduce el nuevo Tratado tienen como objetivo acercar la Unión a los ciudadanos y garantizar que sirve a sus intereses.

Un ejemplo de esto es la inclusión en el Tratado de Reforma de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros. Aunque algunos de estos principios ya están implícitos en los tratados actuales, ahora quedan inscritos de forma expresa y clara en los textos reformados. Destaca el principio de atribución de competencias, en virtud del cual la Unión no puede actuar si no es dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados con el fin de lograr los objetivos que éstos determinan. También cabe citar el principio del respeto por parte de la Unión de las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros, así como el de cooperación leal entre estos y la Unión.

El principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros se halla recogido por su parte en una declaración en la que se recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la materia.



En la línea de dotar a la Unión de mayor y más visible legitimidad se halla la clasificación de las competencias de la Unión en tres categorías claramente deslindadas: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Mientras la lista de materias contempladas como competencias exclusivas¹ de la Unión y la de las cuestiones que podrán ser objeto de medidas de apoyo² tienen carácter exhaustivo, la lista de materias contempladas como competencias compartidas³ entre la Unión y los Estados miembros es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Todo ello, unido a la subsistencia de la denominada “cláusula de flexibilidad”, constituye una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

En última instancia, se trata de un conjunto de medidas encaminadas a garantizar el respeto del principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Unión sólo debe actuar cuando los Estados miembros no son capaces de hacerlo y la acción de la Unión aporta un valor añadido.

Cobran así gran importancia las modificaciones que se introducen en los Tratados actuales para realzar el papel de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad. El Tratado de Reforma prevé, como es sabido, un mecanismo, coloquialmente denominado de “alerta temprana”, de acuerdo con el cuál todas las propuestas de la Comisión Europea que tengan naturaleza legislativa habrán de ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto incluso en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados que aprecien que el principio de subsidiariedad no está siendo respetado, la Comisión deberá reexaminar su propuesta, pudiendo decidir mantenerla, revisarla o retirarla. Si sucediera que los dictámenes en cuestión proceden de al menos una mayoría simple de Parlamentos nacionales y que la Comisión decide mantener su propuesta, el 55% de los miembros del Consejo (esto es, 15 Estados en la Unión actual)

¹ Unión aduanera, competencia en el mercado interior, política monetaria en la zona euro, conservación de los recursos biológicos marinos y política comercial común.

² Salud, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

³ Mercado interior, aspectos de la política social, cohesión, agricultura y pesca (salvo conservación de los recursos biológicos marinos), medioambiente, protección de los consumidores, transportes, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia, y ciertos aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.



o una mayoría simple del Parlamento Europeo podrán decidir poner fin al procedimiento legislativo.

La puesta en práctica efectiva de este mecanismo de control exigirá gran esfuerzo por parte tanto de los Parlamentos nacionales como de los regionales en el caso de los Estados, como los aquí presentes, de estructura descentralizada, pero de este modo se garantiza que la normativa comunitaria sea estrictamente conforme al principio de subsidiariedad que debe regir toda actuación de la Unión.

En este orden de cosas, con el fin de incrementar la legitimidad del proceso de toma de decisiones en la Unión, el actual procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo se generaliza hasta el punto de transformarse en el procedimiento legislativo ordinario de la Unión, que se utilizará para crear normas sobre las materias reguladas por cerca de 50 bases jurídicas, tanto de nueva creación como sometidas a procedimientos distintos del de codecisión según el Derecho primario vigente. Cabe mencionar, entre otras, la inmigración, la cooperación judicial en materia penal, Europol y Eurojust, la propiedad intelectual, la energía (salvo medidas de carácter fiscal), la iniciativa legislativa de los ciudadanos, la cultura, el turismo o el deporte. Será, por tanto, preciso con carácter general el acuerdo tanto del Consejo como del Parlamento Europeo para adoptar normas jurídicas en la Unión.

En el espíritu de dar mayor participación a los ciudadanos en la vida de la Unión, el Tratado de Reforma recoge una de las grandes aportaciones del Tratado constitucional, la iniciativa legislativa popular. El procedimiento establecido para su ejercicio determina que mediante la recolección de las firmas de al menos un millón de ciudadanos provenientes de distintos Estados miembros, se podrá instar a la Comisión a que presente una determinada propuesta.

Otro de los avances fundamentales que aporta el nuevo texto es el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. El Tratado de Reforma prevé incluir en el Tratado de la Unión Europea una cláusula que remita al texto de la Carta, que será proclamado formalmente por las tres Instituciones antes de la firma del Tratado, dotándola de carácter jurídicamente vinculante. Se introduce igualmente en el TUE una cláusula habilitante que permitirá a la Unión adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, si así lo deciden los Estados miembros por unanimidad. Esto situará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

Como recordaba al inicio, no podemos olvidar que, además de dotarse de legitimidad hacia los ciudadanos, la Unión necesita ser más eficaz y, por ello, más ágil,



para responder en tiempo y forma a los cambios que experimenta la realidad social y económica, cada vez más acelerados y de más difícil previsión. Por ello son tan importantes algunas de las modificaciones de los Tratados actuales que se contemplan en el Tratado de Reforma y que, aunque a primera vista no parecen más que adaptaciones puramente técnicas, suponen en la práctica cambios significativos en el modo de funcionamiento de la Unión y de sus Instituciones.

Es el caso, por ejemplo, del reconocimiento de una personalidad jurídica única para la Unión Europea y de la desaparición de la estructura de “pilares” creada por el Tratado de Maastricht de 1992, con procedimientos distintos de trabajo y decisión no siempre justificados según se tratara de la construcción del mercado interior o de la del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

La existencia de un Presidente “elegido” del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio renovable una vez, permitirá dar mayor continuidad a los trabajos del Consejo Europeo, que se transforma a su vez en una Institución de pleno derecho de la Unión, y reforzar la visibilidad de la Unión hacia el resto del mundo, puesto que la “cara” de la Unión Europea no cambiará, como hasta ahora, cada seis meses con todo lo que ello conlleva. A estos objetivos contribuye también la reforma del sistema de Presidencias semestrales del Consejo, donde, si bien el sistema actual se mantiene en sus elementos esenciales, se acentúan la importancia y las opciones de coordinación en el seno de los “equipos presidenciales” compuestos por varios Estados miembros (tres).

En esta misma línea debe interpretarse el establecimiento de la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos exteriores y la Política de Seguridad, que será a un tiempo mandatario del Consejo para los asuntos de la política exterior (PESC) y de defensa (PESD) y vicepresidente de la Comisión encargado de las relaciones exteriores, presidiendo el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión. Contará, además, con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior, nutrido por funcionarios de las Instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

La agilización de la toma de decisiones de la Unión ampliada se verá también favorecida por la extensión del voto por mayoría cualificada a nuevos ámbitos. Se trata de una de las cuestiones tradicionalmente más debatidas en las Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados debido tanto al temor de muchos Estados miembros a ser eventualmente “minorizados” en una votación como a la errónea interpretación, desde el punto de vista jurídico, de que el paso en un área determinada de la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones a la de la mayoría cualificada supone una transferencia de competencias hacia la Unión.



El nuevo Tratado supondrá la extensión del voto por mayoría cualificada a casi 50 nuevas bases jurídicas, coincidentes en buena parte con las que pasan a ser objeto del procedimiento legislativo ordinario o codecisión. La unanimidad seguirá siendo la regla general en aquellos ámbitos de especial sensibilidad para los Estados miembros, como la política exterior, la fiscalidad, la política social, los recursos financieros de la Unión o la revisión de los Tratados, entre otros.

Por último, al margen de las mejoras de legitimidad y eficacia de la Unión, no podemos olvidar que el Tratado de Reforma tiene en cuenta muchas de las cuestiones que preocupan en estos momentos a los ciudadanos europeos. Así, por ejemplo, contiene bases jurídicas nuevas reconociendo el gran papel que desempeñan en nuestras sociedades los servicios públicos o de interés general, otras que permitirán que la Unión se dote de una política mejor en cuestiones de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada o en materia de política de inmigración o en la lucha contra el cambio climático, por no citar las que hacen figurar la solidaridad entre los Estados miembros, ya sea para hacer frente a catástrofes naturales, ya sea para garantizar el necesario suministro energético, como una de las señas de identidad de la integración europea.

En resumen, el Tratado que firmarán en Lisboa los representantes de los Estados miembros el próximo 13 de diciembre, no siendo el texto ideal que todos los convencidos de la integración europea hubiéramos deseado, constituye una base sólida que proporciona a la Unión los instrumentos necesarios para enfrentarse a los retos futuros contando con el apoyo de sus ciudadanos, toda vez que una vez entre en vigor el Tratado de Reforma percibirán con mayor claridad los beneficios del que podemos denominar “proyecto Europa”.