

# El Tratado para la Reforma de la Unión Europea

*Alberto Navarro*

Secretario de Estado para la Unión Europea

El Consejo Europeo celebrado este mes de junio aprobó en la madrugada del sábado 23 de junio, tras unas tensas negociaciones finales, un mandato para que en el marco de una Conferencia Intergubernamental se adopte un Tratado de Reforma de los vigentes Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. Se inicia de este modo la etapa final de un proceso que ha de llevar a la Unión a salir del largo túnel en el que se sumió hace ya algo más dos años, tras los «noes» de Francia y Países Bajos a la ratificación del Tratado que nació de la Convención Europea y de la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004.

Este Tratado de Reforma recogerá, como era el deseo de la mayoría de los Estados miembros y desde luego de los dieciocho que habíamos ratificado el Tratado constitucional, la práctica totalidad de los resultados acordados por la Conferencia Intergubernamental de 2004. Al mismo tiempo, este Tratado de Reforma, como era la intención de los Estados miembros con dificultades para ratificar el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, no derogará los tratados hoy existentes sino que se limitará a introducir en ellos todas las modificaciones que figuran en el mandato o a las que éste se refiere.

Tendremos, de este modo, al final del proceso, un nuevo Tratado de la Unión y un Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (nuevo nombre de lo que hasta hoy conocemos como Tratado de la Comunidad Europea)<sup>1</sup>. El mandato acordado precisa que no existirá ningún tipo de subordinación entre ambos textos.

El resultado del último Consejo Europeo puede ser descrito, por consiguiente, desde una perspectiva española, como satisfactorio en cuanto al contenido, con algunos matices a los que me referiré más adelante, y defi-

<sup>1</sup> El Tratado de Reforma contendrá dos cláusulas substantivas que modificarán, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El TCE pasa a llamarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión ya que la Unión tendrá una única personalidad jurídica. La palabra «Comunidad» se sustituirá en todo el texto por «Unión». Se estipulará 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.

ciente en cuanto a la presentación. En relación con esto último hay que reconocer que, a pesar de los defectos que se le han achacado, el Tratado constitucional era a la postre bastante más claro y sencillo de entender que lo serán los Tratados modificados que hayan de resultar de los trabajos de la nueva Conferencia Intergubernamental.

Lo previsto es que la Conferencia Intergubernamental (CIG) sea muy breve y pueda incluso presentar el resultado de sus trabajos en la reunión Informal de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Portugal los días 18 y 19 de octubre. El objetivo es que el Tratado de Reforma entre en vigor, tras la ratificación de todos los Estados miembros, antes de las elecciones europeas de junio de 2009.

Creo conveniente resaltar, de manera concisa, los siguientes elementos principales del Tratado de Reforma de la Unión (TR):

- La inscripción clara de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc).
- La primacía del Derecho de la Unión se refleja en una declaración en la que se recuerda la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE<sup>2</sup>.
- El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, facilitado por la desaparición de la estructura de «pilares» creada por el Tratado de Maastricht de 1992.
- La clasificación de las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Conviene señalar que mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tiene carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex-art. 308 TCE), son una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

<sup>2</sup> La CIG acordará la siguiente Declaración: «La Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados primarán sobre el derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia». Además se anejará al Acta Final de la Conferencia el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo (doc. 580/07). España hubiera deseado poder mantener el reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión en el cuerpo del TR.

– El reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión<sup>3</sup>, aunque ésta no se integra en sentido físico en el futuro TR (sí se incluirá en él una cláusula que remita a la Carta, si bien en su versión de 2004, dotándola de carácter jurídicamente vinculante). Se prevé igualmente una cláusula habilitante que permitiría a la Unión como tal adherirse por unanimidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos. 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.

– La creación de la figura del Presidente «elegido» del Consejo Europeo, por un período de dos años y medio, renovable una vez, con el fin de dar mejor seguimiento a los trabajos del Consejo Europeo y reforzar la visibilidad de la Unión.

– La reforma del sistema de Presidencias semestrales del Consejo. El sistema se mantiene en sus elementos esenciales, pero se acentúan la importancia y las opciones de coordinación en el seno de los «equipos de tres presidencias».

– El establecimiento de la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos exteriores y la Política de Seguridad (*Ministro de Asuntos Exteriores*), 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.

– El fortalecimiento de la figura del Presidente de la Comisión y la previsión de la reducción del número de Comisarios a dos tercios del número de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2014 (los Estados miembros designarán a sus candidatos a través de un sistema de rotación sobre una base de absoluta igualdad).

– La generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea.

– La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de los reglamentos o directivas de primer nivel. El objeto de

<sup>3</sup> Con un «opt out» para el Reino Unido, al que podrían quizás sumarse Polonia e Irlanda durante la CIG. España, al igual que otros Estados miembros, está disconforme con el contenido del preámbulo del Protocolo que desarrolla este mecanismo de «opt out».

esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

– La extensión del voto por mayoría cualificada a casi 50 nuevas bases jurídicas<sup>4</sup>. La unanimidad sigue siendo la regla para la política exterior, la fiscalidad, la política social, los recursos financieros de la Unión y la revisión de los Tratados, entre otros ámbitos.

– La introducción de un nuevo sistema de voto en los siguientes términos. Hasta el año 2014 se mantiene el sistema de voto actual, conocido como sistema de Niza, en el que cada Estado tiene un determinado número de votos (hasta un total de 345) y se alcanza la mayoría cualificada siempre que se llegue a un cierto umbral de votos (255) que representen una mayoría simple de Estados y al menos un 62% de la población. A partir del 1 de noviembre de 2014 pasa a aplicarse el llamado sistema de doble mayoría, en el que se alcanza la mayoría cualificada siempre que una medida la apoyen el 55% de los Estados (15 Estados a fecha de hoy) que representen al 65% (320, 372 millones) de la población de la Unión. Hay que matizar, no obstante, que entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado miembro podrá solicitar, cuando se vaya a proceder a una votación, que se vote según el sistema de Niza.

– La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de «alerta temprana», de acuerdo con el cual todas las propuestas de la Comisión de naturaleza legislativa han 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 en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reexaminar su propuesta, pudiendo decidir mantenerla, revisarla o retirarla.

Si los dictámenes en cuestión proceden de al menos una mayoría simple de Parlamentos nacionales y la Comisión decide mantener su propuesta, tendrá entonces la obligación de motivar su decisión y además el 55% de los miembros del Consejo (15 Estados) o una mayoría simple del Parlamento Europeo podrán decidir poner fin al procedimiento legislativo.

El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los recursos por

<sup>4</sup> Con relación a lo previsto en el Tratado constitucional, los únicos «retrocesos» significativos en materia de extensión del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada conciernen a la eventual adhesión de la Unión al Convenio de Derechos Humanos del Consejo de Europa y a la posibilidad de extender la jurisdicción del Tribunal de Justicia en materia de propiedad industrial.

violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

– El establecimiento, a semejanza de lo que sucede en muchos Estados, de la figura de una iniciativa legislativa popular adaptada al marco institucional de la Unión, previendo la posibilidad de que un mínimo de un millón de ciudadanos europeos pueda instar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa.

– La introducción de mejoras en el instrumento de la cooperación reforzada, que se extiende además, con modalidades propias, al ámbito de la política de seguridad y defensa, todo ello con el fin de facilitar el recurso a este instrumento por parte de aquellos Estados que deseen avanzar más y más deprisa en el proceso de integración, pero siempre en el marco institucional de la Unión.

La «formalización» de la existencia del Eurogrupo como foro informal de debate sobre cuestiones monetarias y de coordinación sobre las políticas económicas de los Estados de la zona Euro, disponiendo por otro lado que su Presidente será elegido por un período de dos años y medio, lo que dota al Eurogrupo de un importante elemento de estabilidad y continuidad en sus trabajos.

– Otros cambios de relieve que prevé el mandato para la Conferencia Intergubernamental y que creo de interés citar son los siguientes:

- Desparecerá la referencia a la «competencia libre y no falseada» que figura en el artículo I-3 del Tratado constitucional, sobre los objetivos de la Unión, pero se mantendrán otras referencias similares que aparecen hoy en los Tratados vigentes (como en el artículo 4 TCE) y, además, se incluirá un Protocolo del tenor siguiente:

*Protocolo sobre mercado interior y competencia*

*Las Altas Partes Contratantes, considerando que el mercado interior tal como se establece en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea incluye un sistema que garantiza que no se distorsiona la competencia*

*Han acordado que,*

*para ello, la Unión deberá actuar, en caso necesario, con arreglo a las disposiciones de los Tratados, incluso con arreglo al artículo 308 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión.*

- Se incluirá un nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general con el siguiente texto:

*Protocolo sobre los servicios de interés general*

*Las Altas Partes Contratantes,*

*Deseando enfatizar la importancia de los servicios de interés general*

*Han acordado las siguientes disposiciones interpretativas, que se anexarán al Tratado de la Unión Europea y al Tratado sobre el funcionamiento de la Unión:*

*Artículo 1*

*Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 16 del Tratado CE incluirán en particular:*

- el papel esencial y amplio criterio de las autoridades nacionales, regionales y locales al suministrar, adjudicar y organizar servicios de interés económico general lo más cercanos posibles a las necesidades de los usuarios;*
- la diversidad entre distintos servicios de interés económico general y las diferencias en las necesidades y preferencias de los usuarios que puedan resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;*
- un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad, igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.*

*Artículo 2*

*Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para suministrar, adjudicar y organizar servicios de interés general que no sean económicos.*

- Se incluirá, en el actual artículo 100 TCE, una referencia a la solidaridad en caso de dificultades de suministro energético para un Estado miembro. Habrá también una referencia a la solidaridad en el artículo que vaya a reproducir el actual artículo III-256 del Tratado constitucional sobre la política energética de la Unión.
- Se incluirá una referencia, a instancias de España, a la promoción de las interconexiones en el ámbito de la energía en el artículo que vaya a reproducir el actual artículo III-256 del Tratado constitucional.
- Se incluirá una referencia a la lucha contra el cambio climático en el actual artículo 174 TCE, sobre la política de medio ambiente.
- Se otorga el carácter de ayudas compatibles con el mercado interior, respondiendo así a una iniciativa española, a aquéllas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las Regiones Ultraperiféricas.

Todos esperamos ahora que la Conferencia Intergubernamental transcurra sin grandes dificultades y que antes de que acabe este año se pueda proceder a la firma del nuevo Tratado e, incluso, a su ratificación en algún Estado miembro.

Este panorama, que algunos calificarían de idílico pero que yo querría considerar meramente realista, se vería radicalmente alterado, claro está, si el proceso de ratificación se viera de nuevo embarrancado en algún Estado miembro. No es previsible que así suceda, pero si ocurre la Unión se verá sumida en una grave crisis, no tanto en lo que concierne a su funcionamiento sino en lo que se refiere a la existencia de un marco común compartido por todos los Estados miembros sobre el diseño futuro de la Unión.

En efecto, debo señalar que las negociaciones que han precedido a la aprobación del mandato a cuyo somero análisis he consagrado estas páginas han puesto de relieve la presencia de importantes tensiones entre los Estados miembros sobre la evolución de la Unión en un futuro próximo. Un nuevo

*EL TRATADO PARA LA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA*

fracaso en el proceso de ratificación de la reforma de la Unión haría aflorar estas tensiones y generaría muy probablemente grandes presiones para establecer en la Unión, de grado o sin él, un sistema efectivo de integración diferenciada entre los distintos Estados.

Alea iacta est.