Estrasburgo, 23 de octubre de 2007

EL TRATADO DE LISBOA

El 19 de octubre de 2007, en Lisboa, los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron un acuerdo sobre el nuevo Tratado de Reforma, con lo que se clausuraba la Conferencia Intergubernamental (CIG).

El nuevo Tratado mejorará la capacidad de acción de la Unión al incrementar la eficiencia y eficacia de las instituciones y los mecanismos de toma de decisiones, especialmente con vistas a los nuevos desafíos globales –y asuntos que interesan a los ciudadanos- tales como el cambio climático, la seguridad energética, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transfronteriza, la inmigración y la futura ampliación.

El Tratado de Lisboa también reforzará la responsabilidad democrática de la Unión y el Estado de derecho, al reafirmar los objetivos y los valores de la Unión.

El nuevo Tratado de Reforma modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico.

Aunque el nuevo Tratado ya no tiene carácter constitucional, mantiene los logros más importantes de la Constitución por lo que respecta a la legitimidad democrática, la eficiencia y el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos (con determinadas excepciones significativas en el caso del Reino Unido y de otros Estados miembros):

1. Un artículo al principio del TUE define claramente los valores en los que se basa la Unión, mientras que otro establece los objetivos de la Unión.

2. La Carta de los Derechos Fundamentales tendrá un carácter jurídicamente vinculante y el mismo valor jurídico que los Tratados, aunque su texto no se incluirá en los Tratados. Gracias a la insistencia de los representantes del Parlamento Europeo en la CIG, la Carta será solemnemente proclamada por los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión en una sesión plenaria del Parlamento que se celebrará el 12 de diciembre de 2007, y se publicará subsiguientemente en el Diario Oficial. Dicha proclamación reflejará la naturaleza específica de la Carta e incrementará su visibilidad. El artículo del Tratado que otorgará carácter jurídicamente vinculante a la Carta se referirá a la proclamación arriba mencionada. Un Protocolo introduce medidas específicas para el Reino Unido y Polonia en las que se establecen excepciones relativas a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los tribunales nacionales por lo que respecta a la protección de los derechos reconocidos por la Carta.

3. El proyecto de Tratado establece una nueva base jurídica para la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertadas Fundamentales. El Consejo decidirá por unanimidad, con la aprobación del Parlamento Europeo y la aprobación de los Estados miembros.

4. Aunque las disposiciones relativas a la ciudadanía se incluirán en el TFUE, el concepto de ciudadanía europea ha recuperado la importancia que merece y, gracias a la insistencia de los representantes del Parlamento Europeo, figura en el artículo 8 del TUE de la forma siguiente: *«Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.»*

5. Se refuerza la democracia participativa, en particular mediante el derecho de iniciativa de los ciudadanos que permite que un número de al menos un millón de ciudadanos, de un número significativo de Estados miembros, pida a la Comisión que adopte una iniciativa en un ámbito determinado.

6. La codecisión se amplía sustancialmente (tal como se contemplaba en la Constitución) y pasa a ser el procedimiento legislativo ordinario. En consecuencia, el Parlamento Europeo se convierte en colegislador en pie de igualdad para el 95 % de la legislación de la Unión. La participación del Parlamento incrementa la legitimidad democrática de la legislación de la Unión.

7. El nuevo procedimiento presupuestario garantiza una plena paridad entre el Parlamento y el Consejo respecto a la aprobación de la totalidad del presupuesto (se suprime la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios) del marco financiero plurianual, que adquiere fuerza jurídica.

8. La toma de decisiones por mayoría cualificada se convierte en la norma general en el Consejo. Su definición como una doble mayoría del 55 % de los Estados miembros que representan al 65 % de la población se mantiene tal como figuraba en la Constitución (mientras que se requerirá un número mínimo de 4 Estados miembros para constituir una minoría de bloqueo), aunque no entrará en vigor hasta 2014. Estará sujeta, asimismo, a un período transitorio de 3 años hasta 2017, durante el cual una decisión podrá bloquearse con arreglo a las normas de votación establecidas en el Tratado de Niza. Además de ello, un nuevo mecanismo basado en el «Compromiso de Ioannina» prevé que una minoría de Estados miembros pueda solicitar la reconsideración de una propuesta legislativa antes de su adopción. En virtud de una Declaración aneja al nuevo Tratado, una decisión del Consejo otorgará estatuto jurídico al citado mecanismo. Un Protocolo que se negoció en las últimas horas de la CIG estipula que el Consejo sólo podrá rechazar o modificar dicha decisión tras una deliberación previa en el Consejo Europeo y actuando por consenso.

9. Por otra parte, será más fácil que hasta la fecha recurrir a la cooperación reforzada. Se requerirá la aprobación por parte del Parlamento.

10. El nuevo cargo permanente de Presidente del Consejo Europeo (elegido para un periodo de dos años y medio por los Jefes de Estado y de Gobierno) presidirá e impulsará sus trabajos. Garantizará la preparación y la continuidad de la labor del Consejo Europeo,

procurará facilitar la cohesión y el consenso en el seno del mismo y presentará un informe al Parlamento Europeo tras la celebración de sus reuniones.

11. La CIG aprobó la nueva composición del Parlamento, basada en la propuesta presentada por el Parlamento, que supone la adición de un escaño. Dicho escaño se adjudicará a Italia. En consecuencia, el Parlamento se compondrá de 750 diputados, más su Presidente.

12. El Presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo mediante mayoría de los miembros que lo componen. El candidato será propuesto al Parlamento por el Consejo Europeo, que designará al candidato por mayoría cualificada, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y tras haber mantenido las consultas oportunas. El Parlamento también someterá a votación la investidura del conjunto de la Comisión, incluido el Alto Representante para Asuntos Exteriores, que será al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión.

13. A fin de asegurar la eficiencia de la Comisión, se reducirá el número de miembros que la componen: después de 2014, contará con un número de comisarios equivalente a los dos tercios del número de Estados miembros. A fin de garantizar la igualdad entre los Estados miembros, se introduce un sistema de rotación mediante el cual cada Estado miembro estará representado en dos de cada tres formaciones de la Comisión. Desde la entrada en vigor del Tratado de Reforma hasta 2014, la Comisión se compondrá de un miembro por cada Estado miembro (incluido el Vicepresidente/Alto Representante para Asuntos Exteriores).

14. La creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad con un doble mandato, pues presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será uno de los vicepresidentes de la Comisión, garantizará la coherencia de toda la acción exterior de la Unión. Será nombrado por el Consejo Europeo, con el acuerdo del Presidente de la Comisión. En su calidad de vicepresidente de la Comisión, estará sujeto a la votación de investidura del conjunto de la Comisión por el Parlamento Europeo. A iniciativa de los representantes del Parlamento Europeo, una declaración negociada en el último momento de la CIG garantiza el derecho del Parlamento a participar en el nombramiento del primer Alto Representante en el período transitorio.

15. Los progresos logrados en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común se han mantenido en su totalidad, incluido un incierto progreso en la mejora de la eficiencia de la toma de decisiones y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior que asistirá al Alto Representante en su tarea de asegurar la coherencia de toda la acción exterior de la Unión.

16. En el ámbito de la defensa, los Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad correspondientes podrán desarrollar una cooperación estructurada que podría conducir a un sistema de defensa común. Se introduce una cláusula de solidaridad: si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros lo ayudarán y asistirán por todos los medios de que dispongan.

17. Se comunitariza el espacio de libertad, seguridad y justicia y se amplían la codecisión y la toma de decisiones por mayoría cualificada, aunque siguen siendo posibles las iniciativas de los Estados miembros en determinados casos. Esta comunitarización se

combina con ciertos «frenos de emergencia» que permiten a los Estados miembros remitir asuntos al Consejo Europeo en caso de que estén en juego sus intereses vitales en este ámbito. En dichos casos, se facilita la cooperación reforzada. Se establecen excepciones para el Reino Unido e Irlanda mediante protocolos específicos (mecanismos *opt-in/opt-out*).

18. La jurisdicción del Tribunal de Justicia se amplía a fin de cubrir todas las actividades de la Unión, excepto la Política Exterior y de Seguridad Común (pero se incluye el control de las medidas que restrinjan los derechos de los particulares).

19. Se introduce una única personalidad jurídica de la Unión y desaparece la estructura de pilares, de modo que las políticas comunes en el ámbito de libertad, seguridad y justicia se integran en el método de la Comunidad. Sin embargo lo relativo al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se trata en el TUE (mientras que otros sectores de la acción exterior de la UE se tratan en el TFUE) y continúa rigiéndose por procedimientos específicos de toma de decisiones.

20. Se introduce una delimitación de competencias clara y precisa, acompañada de una cláusula de flexibilidad similar a la ya existente pero que requerirá a partir de ahora la aprobación del Parlamento.

21. Además del llamado procedimiento de «tarjeta amarilla» (si un tercio de los Parlamentos nacionales rechaza una propuesta legislativa, la Comisión deberá reconsiderarla), se introduce un nuevo mecanismo que permite a los Parlamentos nacionales controlar la aplicación del principio de subsidiariedad: si una mayoría simple de los Parlamentos nacionales adopta una opinión en la que se declare que la propuesta legislativa de que se trate no respeta el principio de subsidiariedad, y si el Consejo o el Parlamento están de acuerdo con dichos Parlamentos nacionales, se rechazará la propuesta .

22. Se introducen los nuevos fundamentos jurídicos para la energía (con un fortalecimiento), patentes, turismo, deportes, política espacial y cooperación administrativa y la política de medio ambiente se complementa con una referencia al cambio climático.

23. Una nueva cláusula «social» horizontal asegura que, en la definición y ejecución de sus políticas, la Unión tendrá en cuenta exigencias tales como «nivel de empleo elevado», una «protección social adecuada», la «lucha contra la exclusión social» y «un nivel elevado de educación, de formación y de protección de la salud humana».

24. Un fundamento jurídico específico reconoce las características especiales de los servicios de interés económico general. Además, un Protocolo complementa lo relativo a las preocupaciones de la Unión en este ámbito.

25. Se preserva la jerarquía de las normas mediante la distinción que se establece entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución, aunque se abandonan los términos «ley» y «ley marco» en aras del mantenimiento de la terminología actual (directivas, reglamentos y decisiones). El Parlamento y el Consejo tendrán los mismos poderes en lo que respecta a la definición de las modalidades de control de los actos delegados y de ejecución (comitología).

26. El Parlamento Europeo tiene un papel reforzado en el procedimiento de revisión del Tratado: cuenta con un derecho de iniciativa, forma parte de la Convención que constituye el núcleo del nuevo procedimiento ordinario de revisión, y se requiere su aprobación en caso de que el Consejo desestime la convocatoria de una Convención para modificaciones menores.

27. Se mantienen los procedimientos simplificados para la modificación de los Tratados introducidos por la Constitución en lo que respecta a las políticas y procedimientos:

    - la parte del TFUE relativa a las políticas y acciones interiores puede modificarse mediante una decisión por unanimidad del Consejo Europeo, con la aprobación de los Estados miembros (y consulta del Parlamento Europeo);

    - otro procedimiento simplificado permite pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo, o del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario (codecisión), mediante una decisión por unanimidad del Consejo con la aprobación del Parlamento Europeo. Si un Parlamento nacional presentara objeciones, la decisión no podría adoptarse. En ese caso sólo se podrá aplicar el procedimiento ordinario de revisión del Tratado.

Por último, el TUE incluirá una cláusula de salida en la que se definirán las modalidades y procedimientos mediante los cuales un Estado miembro podrá retirarse de la Unión. Se requerirá la aprobación del Parlamento Europeo.