

Martes, 12 de febrero de 2019

P8_TA(2019)0077

Aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada (2018/2112(INI))

(2020/C 449/03)

El Parlamento Europeo,

- Vistas las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada, y en particular el artículo 20, el artículo 42, apartado 6, y los artículos 44, 45 y 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como los artículos 82, 83, 86, 87, 187, 188, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333 y 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),
 - Vistas las disposiciones del Tratado sobre otras formas de integración diferenciada existentes, y en particular los artículos 136, 137 y 138 del TFUE relativos a disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro,
 - Visto el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG),
 - Vistos el Protocolo n.º 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo n.º 14 sobre el Eurogrupo y el Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea,
 - Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2017, sobre la mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa ⁽¹⁾,
 - Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea ⁽²⁾,
 - Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2017, sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro ⁽³⁾,
 - Vista su Resolución, de 16 de marzo de 2017, sobre las repercusiones constitucionales, jurídicas e institucionales de una política común de seguridad y defensa: posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa ⁽⁴⁾,
 - Vista su Resolución, de 17 de enero de 2019, sobre la integración diferenciada ⁽⁵⁾,
 - Vistos el Libro Blanco de la Comisión de 1 de marzo de 2017 (COM(2017)2025) y los cinco documentos de reflexión posteriores (COM(2017)0206, COM(2017)0240, COM(2017)0291, COM(2017)0315, COM(2017)0358),
 - Vista la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017,
 - Vistos el artículo 52 de su Reglamento interno, así como el artículo 1, apartado 1, letra e), y el anexo 3 de la Decisión de la Conferencia de Presidentes, de 12 de diciembre de 2002, relativa al procedimiento de autorización para la elaboración de informes de propia iniciativa,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y la opinión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A8-0038/2019),
- A. Considerando que la Unión tiene un interés particular en aplicar una cooperación reforzada en determinados ámbitos de las competencias no exclusivas de la Unión con el fin de avanzar en el proyecto europeo y facilitar la vida de los ciudadanos;

⁽¹⁾ DO C 252 de 18.7.2018, p. 215.

⁽²⁾ DO C 252 de 18.7.2018, p. 201.

⁽³⁾ DO C 252 de 18.7.2018, p. 235.

⁽⁴⁾ DO C 263 de 25.7.2018, p. 125.

⁽⁵⁾ Textos Aprobados, P8_TA(2019)0044.

Martes, 12 de febrero de 2019

- B. Considerando que, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, del TUE, la cooperación reforzada se considera una medida de último recurso, cuando los objetivos perseguidos por la cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto;
- C. Considerando que la cooperación reforzada no debería verse como un instrumento de exclusión o división de los Estados miembros, sino como una solución pragmática para avanzar hacia la integración europea;
- D. Considerando que el carácter sensible de determinados ámbitos políticos hace difícil seguir el procedimiento legislativo ordinario, no solo por el requisito de unanimidad, sino también por la práctica establecida en el Consejo de intentar buscar siempre el consenso entre los Estados miembros, aun cuando una mayoría cualificada sea suficiente para tomar una decisión;
- E. Considerando que, a excepción del impuesto sobre las transacciones financieras, todas las iniciativas de cooperación reforzada podrían haber sido adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada en caso de que se hubiera establecido esta norma en lugar de la unanimidad;
- F. Considerando que hay una serie de casos en los que distintos subgrupos de Estados miembros establecen una cooperación bilateral o multilateral entre sí al margen del marco del Tratado, por ejemplo en ámbitos como la defensa; que la presión ejercida por la crisis económica y monetaria para adoptar decisiones rápidas y superar el requisito de unanimidad en determinados ámbitos llevó a la adopción de instrumentos intergubernamentales fuera del marco jurídico de la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG o Pacto Presupuestario);
- G. Considerando que la cooperación reforzada es un procedimiento por el cual se permite a un mínimo de nueve Estados miembros establecer una cooperación avanzada en un ámbito dentro de las estructuras de la Unión, pero sin la participación de los demás Estados miembros; que la cooperación reforzada permite a los Estados miembros participantes alcanzar un objetivo o una iniciativa comunes y superar el parálisis en las negociaciones o un bloqueo por parte de otro Estado miembro o de otros Estados miembros en los casos en que se requiere unanimidad; que, de conformidad con el artículo 20, apartado 4, del TUE, los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes; que la cooperación reforzada se limita a aquellos ámbitos en los que la Unión no tiene competencias exclusivas;
- H. Considerando que, de conformidad con el artículo 328, apartado 1, del TFUE, «la Comisión y los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros»;
- I. Considerando que la experiencia demuestra que la cooperación reforzada ha dado resultados satisfactorios en materia de legislación sobre el divorcio ⁽¹⁾ y ofrece interesantes perspectivas con respecto a las normas relativas al régimen patrimonial ⁽²⁾, la patente unitaria europea y la Fiscalía Europea;
- J. Considerando que las experiencias iniciales de cooperación reforzada han puesto de manifiesto las dificultades asociadas a la aplicación de este concepto, debido a las limitadas disposiciones de los Tratados relativas a su aplicación práctica y a la falta de un seguimiento suficiente por parte de las instituciones de la Unión;
- K. Considerando que el análisis de los diferentes modelos federales que se dan en los Estados miembros de la Unión y en las federaciones fuera de la Unión ha revelado que las entidades subfederales suelen utilizar mecanismos de cooperación flexibles en ámbitos de interés común;
- L. Considerando que, sin cláusulas pasarela para pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo, y a falta de una reforma exhaustiva de los Tratados, es posible que, en el futuro, los Estados miembros tengan que recurrir a las disposiciones relativas a la cooperación reforzada para abordar problemas comunes y alcanzar objetivos comunes;
- M. Considerando que, para aplicar correctamente la cooperación reforzada y que esta funcione de forma eficaz, conforme al espíritu y la letra de los Tratados, es importante establecer una lista de cuestiones que deben abordarse y elaborar una hoja de ruta;

(1) Reglamento (UE) n.º 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, DO L 343 de 29.12.2010, p. 10.

(2) Reglamento (UE) n.º 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, DO L 183 de 8.7.2016, p. 1.

Martes, 12 de febrero de 2019

Observaciones principales

1. Manifiesta su preocupación por que, aunque la cooperación reforzada ofrece una solución a un problema común al aprovechar la estructura institucional de la Unión y reducir así los costes administrativos para los Estados miembros participantes, no ha eliminado por completo la necesidad de recurrir a soluciones de subagrupación intergubernamental al margen de los Tratados, con consecuencias negativas para la coherencia en la aplicación del marco jurídico de la Unión y que da lugar, por lo tanto, a una falta de un control democrático adecuado;
2. Considera que debe mantenerse el marco institucional único de la Unión con el fin de alcanzar sus objetivos comunes y de garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos; insiste en que debe defenderse el método comunitario o de la Unión;
3. Subraya que, al contrario de lo que ocurre con los tratados intergubernamentales, la cooperación reforzada proporciona una herramienta para la resolución de problemas que, además de ser legal, también es conveniente, ya que se basa en las disposiciones del Tratado y funciona dentro de la estructura institucional de la Unión;
4. Señala que, a pesar de que la cooperación reforzada no se ha utilizado ampliamente desde su creación en el Tratado de Ámsterdam, debido a su naturaleza como medida de último recurso, parece tener una importancia creciente y ofrece resultados tangibles;
5. Constata, sobre la base de la experiencia existente, que la cooperación reforzada se da en su mayoría en ámbitos sujetos a un procedimiento legislativo especial que requiere unanimidad, y que se ha recurrido a ella de forma predominante en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior;
6. Señala que, hasta ahora, el procedimiento para iniciar y poner en práctica la cooperación reforzada ha sido muy largo, en particular debido a una definición imprecisa del período razonable para determinar que no puede alcanzarse el umbral de voto necesario y a la falta de una fuerte voluntad política para avanzar más rápidamente;
7. Observa que la falta de directrices operativas claras para el establecimiento y la gestión de una cooperación reforzada, como, por ejemplo, la legislación aplicable a las instituciones comunes o los procedimientos de retirada de una cooperación ya existente, puede haber reducido las probabilidades de que dicha cooperación se concretizara;
8. Recuerda que, si bien la cooperación reforzada se beneficia del ordenamiento institucional y jurídico de la Unión, no se prevé su integración automática en el acervo;
9. Opina que, a pesar de que la cooperación reforzada se considera un recurso de segunda mano, no deja de ser un instrumento viable para la resolución de problemas a escala de la Unión y una herramienta para superar algunos de los bloqueos institucionales;
10. Considera que, para aplicar y organizar efectivamente una cooperación reforzada, se debe encontrar respuesta a una misma serie de preguntas, independientemente del ámbito de intervención de que se trate o de la forma que esta revista;

Recomendaciones

11. Propone, por tanto, que se dé respuesta a una serie de preguntas y se siga una hoja de ruta conforme a lo expuesto a continuación, a fin de garantizar una aplicación fluida y eficaz de la cooperación reforzada;

Proceso de toma de decisiones

12. Señala que es a los Estados miembros a quienes corresponde dar un impulso político a la cooperación reforzada, aunque los debates sobre su contenido deben basarse en una propuesta de la Comisión;
13. Recuerda que el artículo 225 del TFUE otorga al Parlamento el derecho de iniciativa cuasi legislativa, lo que debe interpretarse como la posibilidad de que el Parlamento inicie una cooperación reforzada sobre la base de una propuesta de la Comisión que no haya logrado alcanzar un acuerdo a través del procedimiento ordinario de toma de decisiones en el marco del mandato de dos presidencias consecutivas del Consejo;
14. Considera que, si durante el período que abarca dos presidencias consecutivas del Consejo, no se ha observado progreso sustancial alguno en el seno de esta institución, debería concluirse que la Unión en su conjunto no puede alcanzar los objetivos de un caso de cooperación, en consonancia con el requisito establecido en el artículo 20 del TUE;

Martes, 12 de febrero de 2019

15. Recomienda que las solicitudes de los Estados miembros para que se establezca una cooperación reforzada entre ellos se base, por principio, en objetivos que sean al menos tan ambiciosos como los presentados por la Comisión, antes de que se concluya que dichos objetivos no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto;
16. Recomienda encarecidamente que, inmediatamente después de que el Consejo apruebe un acuerdo sobre el inicio de la cooperación reforzada, se active la «cláusula pasarela» consagrada en el artículo 333 del TFUE para pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada, y de un procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario, a fin de evitar nuevos bloqueos si el número de Estados miembros participantes fuera significativo;
17. Considera necesario que la decisión por la que se autoriza una cooperación reforzada especifique el marco de las relaciones con los Estados miembros no participantes; opina, no obstante, que los Estados miembros que no participen en dicha cooperación reforzada sí que deberían participar en las deliberaciones sobre el tema que aborda;
18. Recuerda que las secretarías de la Comisión y del Consejo tienen un importante papel que desempeñar a la hora de garantizar que no se deje de lado a los Estados miembros que no participan en una cooperación reforzada, de modo que no se dificulte su participación en una fase posterior;

Administración

19. Recomienda que la Comisión desempeñe un papel activo en todas las fases de la cooperación reforzada, desde su propuesta hasta su aplicación, pasando por las deliberaciones;
20. Afirma que debería mantenerse la unidad de las instituciones de la Unión y que la cooperación reforzada no debería conducir a la creación de acuerdos institucionales paralelos, y sí permitir en cambio, dentro del marco jurídico de la Unión, la creación de órganos específicos cuando proceda, sin perjuicio de las competencias y el papel de las instituciones y los órganos de la Unión;

Examen parlamentario

21. Recuerda que el Parlamento es el encargado del control parlamentario de la cooperación reforzada; aboga por una mayor participación de los Parlamentos nacionales, y, en aquellos Estados miembros en los que sea pertinente, de los parlamentos regionales, junto con el Parlamento Europeo, en el control democrático de la cooperación reforzada cuando se refiera a ámbitos políticos de competencia compartida; destaca la posibilidad de crear un foro interparlamentario, similar, por ejemplo, a la conferencia interparlamentaria creada en virtud del artículo 13 del TCEG, y a la Conferencia Interparlamentaria para la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política común de seguridad y defensa (PESC/PCSD), cuando ello sea necesario y sin perjuicio de las competencias de Parlamento;
22. Destaca la necesidad de que los Estados miembros que participen en una cooperación reforzada incorporen a aquellas regiones que disponen de competencias legislativas en las materias que les afectan, de manera que se respete el reparto competencial interno y se refuerce la legitimación social de dicha cooperación reforzada;
23. Recomienda que el Parlamento desempeñe un papel más importante en la cooperación reforzada, proponiendo a la Comisión nuevas formas de cooperación en virtud del artículo 225 del TFUE, y haciendo un seguimiento de las propuestas o de la cooperación existente; está convencido de que el Parlamento debería participar en cada fase del procedimiento, en lugar de limitarse a conceder su aprobación, y de que debería recibir informes regulares y hacer observaciones sobre la aplicación de la cooperación reforzada;
24. Pide al Consejo que, en futuros procedimientos de cooperación reforzada, entable una colaboración con el Parlamento antes de solicitarle que apruebe el texto final, de modo que se garantice la máxima cooperación entre los colegisladores de la Unión;
25. Lamenta, no obstante, que, pese a la actitud constructiva y moderada del Parlamento en el contexto del procedimiento de cooperación reforzada, el Consejo haya mostrado escaso interés en entablar una relación de colaboración formal con el Parlamento antes de solicitar su aprobación del texto negociado final;
26. Considera necesario que el Parlamento mejore su organización interna en relación con la cooperación reforzada; opina que, para ello, cada caso de cooperación reforzada debe ser objeto de seguimiento por parte de la comisión permanente pertinente, y recomienda, por tanto, que el Reglamento del Parlamento autorice la creación de subcomités *ad hoc* en los que sean miembros de pleno derecho principalmente los diputados al PE elegidos en los Estados miembros que participen en dicha cooperación reforzada;

Martes, 12 de febrero de 2019

Presupuesto

27. Opina que deberían ser los Estados miembros participantes quienes asuman los gastos de funcionamiento vinculados a la cooperación reforzada y que, en caso de que estos gastos corran a cargo del presupuesto de la Unión, los Estados miembros no participantes deberían ser reembolsados, a menos que el Consejo, tras consultar al Parlamento, decida, de conformidad con el artículo 332 del TFUE, que dicha cooperación se ha de financiar con cargo al presupuesto de la Unión, haciendo así que este gasto forme parte del presupuesto y esté, por lo tanto, sujeto al procedimiento presupuestario anual;

28. Considera que, si la actividad regulada por la cooperación reforzada genera ingresos, estos deberían destinarse a cubrir los gastos de funcionamiento vinculados a dicha cooperación;

Competencia

29. Opina que la cooperación reforzada debería ser competencia directa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), sin perjuicio de la posibilidad de establecer un procedimiento de arbitraje o de crear un tribunal de primera instancia para la resolución de litigios que pudiera ser necesario para el funcionamiento de un caso particular de cooperación reforzada, salvo que el Tratado prevea lo contrario, lo que debería especificarse en el acto jurídico por el que se establece dicha cooperación reforzada;

30. Señala que, si un caso de cooperación reforzada requiere el recurso a un mecanismo especial de arbitraje o a un tribunal especial, la última instancia de arbitraje debería ser siempre el TJUE;

Adaptaciones a la estructura institucional de la Unión

31. Propone que se cree una unidad especial de cooperación reforzada en la Comisión, bajo el liderazgo del comisario responsable de las relaciones interinstitucionales, para coordinar y racionalizar el establecimiento institucional de iniciativas de cooperación reforzada;

32. Considera necesario lograr que el papel de las secretarías de la Comisión y del Consejo sea más proactivo en el contexto de la cooperación reforzada, por lo que propone que estas busquen activamente, en conjunción con el Comité de las Regiones y, en particular, con su Plataforma de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), ámbitos en los que la cooperación reforzada pueda ser útil para el avance del proyecto europeo o ámbitos cercanos a formas existentes de cooperación reforzada, con el fin de evitar solapamientos o contradicciones;

Retirada o expulsión de Estados miembros

33. Señala que los Tratados no contienen disposiciones sobre la posibilidad de que los Estados miembros se retiren o sean expulsados de los casos existentes de cooperación reforzada, a excepción de la cooperación estructurada permanente (CEP);

34. Opina que deberían establecerse normas claras en todos los casos de cooperación reforzada sobre la retirada de un Estado miembro que no desee seguir participando y sobre la expulsión de un Estado miembro que deje de cumplir las condiciones necesarias para tomar parte en dicha cooperación; recomienda que las condiciones de la posible retirada o expulsión de un Estado miembro se especifiquen en el acto por el que se establece la cooperación reforzada;

Recomendaciones para la evolución de la cooperación reforzada en el futuro

35. Considera necesario establecer un procedimiento para la autorización acelerada de una cooperación reforzada en ámbitos de gran importancia política, de modo que pueda obtenerse en un período de tiempo inferior a la duración de dos presidencias consecutivas del Consejo;

36. Insta a los Estados miembros que participan en la cooperación reforzada a que trabajen en pro de la integración de la cooperación reforzada en el acervo comunitario;

37. Pide a la Comisión que proponga una reglamentación basada en el artículo 175, párrafo tercero, o en el artículo 325 del TFUE para simplificar y unificar el marco jurídico aplicable a la cooperación reforzada (por ejemplo, los principios rectores sobre la legislación aplicable a las instituciones comunes o a la retirada de un miembro), y facilitar así la conclusión de dicha cooperación;

Martes, 12 de febrero de 2019

38. Propone que, con ocasión de la próxima revisión de los Tratados, se estudie la posibilidad de que las regiones o entidades subnacionales desempeñen un papel en la cooperación reforzada cuando esta esté relacionada con un ámbito de competencia exclusiva al nivel en cuestión y de conformidad con las constituciones nacionales;

o

o o

39. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Parlamentos nacionales.
