Parlamento Europeo
2019-2024

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2022/2051(INL)

10.2.2023

OPINIÓN

de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre las propuestas del Parlamento Europeo con vistas a la revisión de los Tratados
(2022/2051(INL))

Ponente de opinión: Juan Fernando López Aguilar

(Iniciativa – artículo 47 del Reglamento interno)

SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

Libertades civiles, justicia y asuntos de interior consideraciones de carácter horizontal

1. Apoya las propuestas formuladas por el Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (en lo sucesivo, «Conferencia») de 9 de mayo de 2022 en relación con el ámbito de las libertades civiles, la justicia y los asuntos de interior[1]; reitera su apoyo a un seguimiento adecuado de la Conferencia, con el fin de cumplir las conclusiones de esta y las expectativas de los ciudadanos; pide a la Unión que defienda de modo sistemático el Estado de Derecho y la democracia, que garantice la protección de los derechos fundamentales, así que como que controle el respeto de todos los valores consagrados en el artículo 2 del TUE, tanto en el contexto de la adhesión de nuevos miembros como de forma continua en todas las políticas de la Unión y los Estados miembros; recuerda que la plena aplicación de muchas de las medidas propuestas por la Conferencia no requeriría cambios en los Tratados, sino cambios legislativos o una mejor aplicación de la legislación vigente;

2. Señala que la adopción de varias propuestas legislativas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia ha sido lenta o incluso se ha visto bloqueada, a pesar de la urgente necesidad de actuar; pide a la Comisión que se apoye en los diferentes estudios elaborados por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo que examinan el coste de la inacción a nivel europeo en estos ámbitos[2]; pide que se sustituya en los Tratados el requisito de unanimidad para la adopción de actos legislativos en dichos ámbitos, incluido para el uso de cláusulas pasarela, por procedimientos de votación por mayoría, y que se recurra sistemáticamente al procedimiento legislativo ordinario, con el fin de mejorar la capacidad de actuación de la Unión; considera que, dada la especial sensibilidad de estos asuntos, cualquier cambio en estas exigencias de votación en el Consejo debe garantizar un equilibrio justo de ponderación de los votos para proteger los intereses de los países más pequeños;

3. Considera que cualquier cambio en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en el espacio de libertad, seguridad y justicia debe respetar plenamente los principios consagrados en el título I del TUE, y, en particular, en su artículo 2, artículo 4, apartados 2 y 3, artículo 5 y artículo 6;

4. Subraya que el artículo 68 del TFUE se ha aplicado *de facto* como un derecho de iniciativa del Consejo Europeo en el espacio de libertad, seguridad y justicia; destaca que debe revisarse la adopción por parte del Consejo Europeo de programas operativos plurianuales en este ámbito sin obligación de consultar al Parlamento o a la Comisión, dado el impacto particularmente grave de estas políticas en los derechos fundamentales de los ciudadanos; pide que se otorgue esta competencia al Parlamento y al Consejo en

[1] En particular, las propuestas siguientes: 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 45.
[2] Para una visión general, véase https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

igualdad de condiciones;

Democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos fundamentales

5. Señala que el principal instrumento de la Unión para abordar e invertir las amenazas y contravenciones sistémicas del Estado de Derecho en los Estados miembros, es decir, el artículo 7 del TUE, ha resultado ineficaz hasta el momento, ya que la situación del Estado de Derecho se ha deteriorado todavía en mayor medida desde la activación del procedimiento en relación tanto con Polonia como con Hungría[3]; considera necesario, por tanto, la reforma del artículo 7 del TUE de la siguiente manera: modificar los umbrales de votación en el seno del Consejo que figuran en el artículo 7, apartado 1, del TUE, de la mayoría de cuatro quintos a la mayoría cualificada, y eliminar el requisito de la unanimidad previsto en el artículo 7, apartado 2, del TUE; solicitar al Consejo que invite a un representante de un órgano que haya presentado la propuesta motivada a presentarla, que informe prontamente y de manera exhaustiva en cada etapa del procedimiento a la institución que ha activado el artículo 7, apartado 1, del TUE[4], que organice al menos dos audiencias para cada país afectado cada semestre con carácter regular, estructurado y abierto, y que elabore recomendaciones específicas por país y evalúe su aplicación con arreglo al artículo 7, apartado 1, del TUE; hacer partícipes al Parlamento y a la Comisión de la elaboración de las modalidades de las audiencias a que se refiere el artículo 7, apartado 1, del TUE[5]; permitir al Parlamento activar el artículo 7, apartado 2, del TUE; indicar que los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento considerarán aplicar el artículo 7, apartado 2, del TUE si el procedimiento en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE dura más de cinco años; especificar con más detalle los derechos derivados de la aplicación de los Tratados que pueden suspenderse en virtud del artículo 7, apartado 3, del TUE, incluido el derecho a ocupar la Presidencia del Consejo; solicitar a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «FRA») que aporte su contribución durante las audiencias previstas en el artículo 7, apartado 1;

6. Toma nota de la falta de iniciativa o de acción eficaz de la Comisión, por ejemplo, a través de una acción por incumplimiento, para hacer frente a la falta de aplicación o al incumplimiento del Derecho de la Unión en los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia, a pesar de la evidencia del deterioro de la situación en varios Estados miembros; señala que los repetidos llamamientos a la acción del Parlamento no han recibido respuesta; considera necesario, por tanto, reforzar los medios del Parlamento para controlar las actividades de la Comisión en relación con el control y la aplicación del Derecho de la Unión;

7. Observa que, en la actualidad, no consta en los Tratados ninguna una base jurídica para promulgar actos legislativos que defiendan y promuevan los valores comunes

[3] Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2020/2513(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2022, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2022/2647(RSP)).
[4] Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2020/2513(RSP))
[5] Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de octubre de 2020, sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (2020/2072(INI)

recogidos en el artículo 2 del TUE y que esta carencia ha limitado de modo importante a la Unión en lo que respecta a la creación de mecanismos adecuados y eficaces para corregir las amenazas y contravenciones nacionales a los valores comunes; considera esencial para la protección de todos que la Unión tenga la capacidad de hacer frente con eficacia a cualquier retroceso democrático en los Estados miembros; pide que se incluya una disposición que permitiría a la Unión, mediante el procedimiento legislativo ordinario, introducir nuevos mecanismos para el seguimiento y la evolución estructurales del desarrollo de los valores del artículo 2 del TUE en cada Estado miembro y de la aplicación de estos valores; dichos mecanismos deben incluir informes anuales en los que se evalúe si se han producido deficiencias, un riesgo de violación grave o una violación real de los valores del artículo 2 del TUE en cada uno de los Estados miembros, recomendaciones específicas por país acompañadas de plazos de aplicación, objetivos y medidas concretas que deban adoptarse, así como indicadores para medir los avances y cómo vincularlos a las medidas de ejecución pertinentes; considera que esta disposición debe permitir el establecimiento de nuevos mecanismos de ejecución, como medidas financieras adecuadas que debería adoptar el Consejo por mayoría cualificada, como la suspensión de los compromisos y los pagos, también en los casos en que no exista un vínculo directo con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión; destaca que el establecimiento de dicho mecanismo contribuirá a reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros, mejorando así el funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo;

8. Pide la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como segundo capítulo del Tratado de la Unión Europea, de modo que los derechos y libertades fundamentales ocupen un lugar más destacado en los Tratados constitutivos; pide que se incluya en los Tratados una disposición horizontal relativa a los derechos fundamentales similar a lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 del TFUE, a fin de integrar la obligación horizontal de la Unión de incorporar una perspectiva de derechos fundamentales en todas las políticas a todos los niveles y en todas las fases de manera más explícita, pidiendo así a los colegisladores y también a todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a los Estados miembros que, cuando apliquen el Derecho de la Unión, respeten los derechos fundamentales de la Unión y promuevan su aplicación en todas sus actividades; considera necesario, además, obligar a las instituciones, órganos y organismos de la Unión a que incluyan mecanismos de supervisión de los derechos fundamentales y cláusulas de evaluación conexas, que deben contener objetivos claros y puntos de referencia, en particular siempre que se legisle en ámbitos políticos sensibles en materia de derechos fundamentales, incluido el espacio de libertad, seguridad y justicia (mejora de la integración de los derechos fundamentales);

9. Recuerda que las expectativas de los ciudadanos, expresadas en la Conferencia, van más allá de la interpretación estricta del artículo 51, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales, según el cual la Carta se aplica a los Estados miembros únicamente cuando aplican el Derecho de la Unión, y que el objetivo debe ser incrementar cuanto sea posible la eficacia de los derechos fundamentales; pide, por tanto, que se amplíe el ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en lo que a los Estados miembros se refiere; considera que, a tal efecto, podría revisarse el artículo 51, apartado 1, de la Carta para establecer que los

derechos reconocidos en ella deben proteger a las personas cuando los Estados miembros actúan en el ámbito de una competencia de la Unión, ya sea exclusiva o compartida, *aunque dicha competencia no se haya ejercido aún*[6];

10. Pide que se elabore un Estatuto de la Ciudadanía Europea que otorgue derechos y libertades específicos de los ciudadanos, lo que haría más tangibles los valores y derechos europeos para los ciudadanos de la Unión;

11. Señala que la ciudadanía de la Unión se concede sobre la base de la nacionalidad de un Estado miembro, lo que restringe el acceso a una cantidad considerable de nacionales de terceros países que residen en el territorio de la Unión, como los nacionales de terceros países con estatuto de residente de larga duración en la Unión; pide una revisión del artículo 20 del TFUE mediante la introducción de un nuevo apartado 20, apartado 2 *bis*, en el que se establezca que, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para conceder la ciudadanía, el disfrute de los derechos mencionados en el artículo 20, apartado 2, debe ampliarse a los nacionales de terceros países que residan en el territorio de la Unión, en particular a los nacionales de terceros países con estatuto de residencia de larga duración en la Unión; pide que se prohíban en los Tratados los regímenes de ciudadanía por inversión en virtud de los cuales se ofrece la ciudadanía nacional, junto con la ciudadanía de la Unión, a los nacionales de terceros países por razones principalmente económicas;

12. Observa que algunos Estados miembros no conceden a sus ciudadanos residentes en otros Estados miembros el derecho de voto en las elecciones nacionales; considera contrario a los valores democráticos europeos que, como consecuencia de ello, estos ciudadanos de la Unión se vean privados de su derecho de voto por ejercer su derecho fundamental a la libre circulación en virtud del Derecho de la Unión; pide que se consagre en los Tratados el principio de que los ciudadanos de la Unión tienen derecho de voto en las elecciones locales, regionales, nacionales y europeas;

13. Pide que se establezca la FRA como autoridad independiente de derechos humanos, de forma similar a las instituciones nacionales de derechos humanos y en consonancia con los Principios de París de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1993, para proteger y promover la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en todas las políticas y prácticas de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión; considera que para ello es necesario prever una base jurídica en los Tratados por la que se cree una Autoridad de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que garantice la independencia de esta y el uso del procedimiento legislativo ordinario para la adopción y modificación de su mandato; pide que se faculte a esta nueva Autoridad para interponer recursos por incumplimiento de la Carta con arreglo al artículo 263 del TFUE; pide que se amplíe su mandato, también para incluir la tramitación de las reclamaciones y la consulta obligatoria de la FRA por la Comisión al preparar propuestas de actos legislativos o recomendaciones que afecten a los derechos fundamentales;

14. Considera necesario facultar al Supervisor Europeo de Protección de Datos para

[6] A la luz de las conclusiones de la abogado general Sharpston, de 30 de septiembre de 2010, en el asunto C-34/09, Zambrano.

interponer recursos en virtud del artículo 263 TFUE por vulneración del derecho a la protección de datos;

15. Pide que se introduzca en el TFUE una nueva competencia compartida de la Unión para establecer un marco jurídico eficaz contra la desinformación;

16. Lamenta profundamente que, desde la propuesta de la Comisión de 2008, aún no se haya adoptado legislación horizontal de la Unión en relación con la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas sin distinción de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual debido al bloqueo a nivel del Consejo, pese a las reiteradas peticiones del Parlamento; considera necesario, por tanto, que las medidas de la Unión para luchar contra la discriminación sobre la base del artículo 19 del TFUE se adopten de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, a fin de garantizar un nivel uniforme mínimo de protección en el seno de la Unión para las personas que sufren discriminación; pide que el artículo 19 del TFUE abarque también las razones de género, identidad de género, expresión de género o características sexuales, origen social, características genéticas, lengua, opinión política o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad y nacimiento, así como la discriminación intersectorial;

17. Pide que se incluya, en el artículo 8 del TFUE, una referencia a las desigualdades de género y la obligación de que la Unión tenga como objetivo en sus diferentes políticas luchar contra todo tipo de violencia de género, incluso tomando todas las medidas necesarias para prevenir y sancionar estos delitos y para apoyar y proteger a las víctimas;

18. Pide la introducción en el artículo 10 del TFUE de la razón de género, identidad de género, expresión de género o características sexuales, y todas las demás razones mencionadas en el artículo 21, apartado 1, de la Carta, en particular, el color, las características genéticas, la lengua, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio y el nacimiento, para que la Unión luche contra la discriminación al definir y aplicar sus políticas y actividades;

19. Pide la inclusión, en el artículo 21, apartado 1, de la Carta del género, la identidad de género, la expresión de género o las características sexuales, con el fin de prohibir también explícitamente la discriminación por estas razones;

20. Destaca que el artículo 2 del TUE incluye expresamente los derechos de las personas pertenecientes a minorías entre los principios constitucionales de la Unión; pide que se adopten medidas, como actos legislativos de la Unión, para proteger a las personas pertenecientes a minorías y proteger las culturas y lenguas de las minorías nacionales y lingüísticas tradicionales; pide, asimismo, que la Unión se adhiera a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritaria y al Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales;

21. Considera necesario garantizar el derecho al acceso a la salud y los derechos sexuales y reproductivos para todos en toda la Unión; pide la inclusión, en un nuevo artículo de la Carta de los Derechos Fundamentales, del derecho de toda persona a la autonomía física y a un acceso libre e informado a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, así como a todos los servicios sanitarios conexos, incluido un aborto

seguro y legal, sin discriminación; pide la sustitución del artículo 4, apartado 2, letra k), del TFUE por lo siguiente: «las preocupaciones comunes de seguridad en asuntos de salud pública y la protección de la salud humana, incluidos la salud y los derechos sexuales y reproductivos»;

22. Pide la inclusión del objetivo climático en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales;

23. Pide que se adopten medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario;

Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración

24. Reafirma los objetivos y principios generales en virtud de los cuales las políticas comunes en materia de fronteras, asilo e inmigración se basan en los Tratados, como la libre circulación sin controles fronterizos internos y una gestión común de las fronteras eficiente con arreglo al artículo 67, el artículo 77, y el artículo 79, apartado 2, letra b), del TFUE, la no devolución con arreglo al artículo 78, apartado 1, del TFUE, el trato justo de los nacionales de terceros países, la lucha contra la migración irregular y la trata de seres humanos, o el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros en virtud del artículo 80 del TFUE, que deben utilizarse como base jurídica complementaria para la legislación en virtud de este capítulo del Tratado;

25. Considera que tales elementos constituyen una base sólida para responder a los llamamientos de los ciudadanos expresados en la Conferencia[7], entre los que destacan el refuerzo del papel de la Unión en materia de migración legal, asilo, lucha contra la migración irregular y trata de seres humanos, y la gestión adecuada de las fronteras comunes de la Unión Europea, respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales, así como la reforma del sistema europeo común de asilo y la aplicación de normas comunes de manera uniforme en todos los Estados miembros sobre la acogida de migrantes y la mejora de las políticas de integración en todos los Estados miembros;

26. Destaca, no obstante, que la acción a escala de la Unión sigue siendo incompleta, principalmente debido al desequilibrio institucional entre los colegisladores; recomienda, por tanto, que el procedimiento legislativo ordinario se aplique a todas las políticas de la Unión en materia de controles fronterizos, asilo e inmigración, incluida la evaluación de la aplicación de dichas políticas (artículo 70 del TFUE); pide que la Unión y los Estados miembros compartan más competencias para tratar de lograr los objetivos que figuran en el título V, capítulo II, del TFUE, dentro del pleno respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en particular las medidas de integración, que actualmente están excluidas, a pesar de que la integración e inclusión de nacionales de terceros países es fundamental para el éxito de los esfuerzos de desarrollo de normas comunes con respecto a su llegada y estancia en la Unión y constituye un elemento clave de la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo;

[7] Recomendaciones 41 a 45, véase https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf

Cooperación judicial en materia penal y cooperación policial

27. Considera que las medidas legislativas de carácter horizontal que instituyen principios relativos a normas mínimas en el Derecho penal de la Unión aumentarían la confianza mutua entre los Estados miembros, lo que daría lugar a una cooperación judicial más eficaz a la vez que respetaría el principio de subsidiariedad; pide que, en el artículo 82 del TFUE, se introduzca una competencia de la Unión para establecer unas normas mínimas en materia de detención y custodia preventivas, así como unas normas mínimas sobre la admisibilidad de las pruebas, con pleno respeto del derecho a un juicio justo en los procesos penales; pide que se modifiquen los Tratados con el fin de codificar la jurisprudencia del TJUE relativa a los límites, en situaciones excepcionales, del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales dictadas por un Estado miembro cuando existan deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten al sistema judicial de dicho Estado miembro;

28. Pide una mayor participación del Parlamento en el marco del procedimiento legislativo especial del artículo 83, apartado 1, del TFUE, relacionado con la determinación de nuevos ámbitos de delincuencia especialmente grave con una dimensión transfronteriza; pide que se incluyan los delitos en materia de medio ambiente, los delitos de odio y de incitación al odio y la violencia de género en la lista de «eurodelitos».

INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

Fecha de aprobación	6.2.2023
Resultado de la votación final	+: 35 –: 18 0 0
Miembros presentes en la votación final	Konstantinos Arvanitis, Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in ‘t Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes en la votación final	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Suplentes (art. 209, apartado 7) presentes en la votación final	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Yoncheva
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstantinos Arvanitis, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

Explicación de los signos utilizados:
+ : a favor
- : en contra
0 : abstenciones