

**PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA  
INTERGUBERNAMENTAL DE 1.996 PARA  
LA REVISION DEL TRATADO  
DE MAASTRICHT A LA LUZ DEL INFORME DE ETAPA  
DEL GRUPO DE REFLEXION**

**Angel Boixareu Carrera**

Subdirector General de Asuntos Jurídicos de la  
Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LOS PRINCIPIOS. 1. Democracia. 2. Eficacia. 3. Trasparencia. 4. Subsidiaridad. 5. Mantenimiento y desarrollo del acervo comunitario. 6. Marco Institucional Unico y equilibrio institucional. 7. Coherencia. 8. Solidaridad. 9. Integración diferenciada o flexibilidad. 10. Suficiencia de medios. III LOS CIUDADANOS. 1. La ciudadanía de la Unión. 2. Los derechos fundamentales. IV. LAS INSTITUCIONES. 1. Consejo. 2. Comisión. 3. Parlamento Europeo. 4. Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia. 5. Tribunal de Cuentas. 6. Comité Económico y Social. 7. Comité de Regiones. 8. El procedimiento decisorio. V. LAS POLITICAS. 1. Políticas comunitarias. 2. Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

**I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Aunque el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) entró en vigor el 1 de noviembre de 1.993 y, por tanto, la experiencia con que se cuenta sobre su aplicación es bastante limitada, lo que hace más difícil llegar a conclusiones firmes sobre los aspectos del mismo que necesitarían una modificación o mejora, el propio TUE ya previó en su artículo N, apartado 2, la convocatoria en 1.996 de una Conferencia Intergubernamental (CIG) con miras a

revisar aquellas cuestiones que no pudieron ser objeto de acuerdo en la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política de 1.991 o necesitadas de un reexamen a corto-medio plazo.

Estas cuestiones son las que componen el “*menú*” o *agenda mínima de la CIG* de 1.996:

- La estructura en pilares del TUE (artículo B, quinto guión).
- El procedimiento de codecisión entre Consejo y Parlamento Europeo (artículo 189 B, apartado 8, del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante TCE).
- La política de defensa común (artículo J.4, apartado 6).
- La política exterior y de seguridad común (artículo J.10).
- La inclusión en el TCE de la energía, el turismo y la protección civil (Declaración núm. 1 del Acta Final del TUE).
- La jerarquía de los actos de Derecho Comunitario (Declaración núm. 16 del Acta Final del TUE).

A esta agenda mínima fijada por el TUE se han añadido otras cuestiones estos últimos meses:

- El número de miembros de la Comisión (Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1.993).
- La ponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo (Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1.993).
- Las perspectivas financieras 1.993-1.999 (Disposiciones finales del Acuerdo interinstitucional de 29 de octubre de 1.993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario).
- La fijación del umbral para alcanzar la mayoría cualificada del Consejo (Compromiso de Ioannina de 29 de marzo de 1.994).
- La cuestión de la ejecución de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión previsto en el artículo 189 B TCE (“modus vivendi” interinstitucional de 20 de diciembre de 1.994 sobre “comitología”).

Aparte de las cuestiones que se acaban de mencionar, el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1.994 reafirmó, con carácter general, que, ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión Europea, la CIG de 1.996 deberá estudiar “cualquier otra medida

que se considere necesaria para facilitar la labor de las instituciones y garantizar su *funcionamiento eficaz* ante la perspectiva de la ampliación”, al tiempo que decidió la creación de un Grupo de Reflexión -integrado por representantes de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión, así como por dos representantes del Parlamento Europeo- preparatorio de la CIG presidido por la persona que designase el Gobierno español (tarea que correspondió al Secretario de Estado para la Unión Europea).

En una palabra, la CIG deberá crear las condiciones institucionales que permitan la futura adhesión de hasta doce nuevos Estados miembros (los países asociados de la Europa Central y oriental: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania, además de Malta y Chipre) sin diluir la actual Unión Europea, es decir, sin que con ello se corra el riesgo de convertirla en un simple mercado interior. A este respecto el Informe de Etapa, dado a conocer en septiembre de 1.995, a la espera del Informe definitivo que será elevado al Consejo Europeo de Madrid de diciembre, confirma que el Grupo de Reflexión considera que tienen vocación de adhesión todos los candidatos que lo deseen y cumplan los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague, si bien cada caso será tratado según sus propios méritos.

En cuanto al inicio de las negociaciones de ampliación, el Informe de Etapa señala que comenzará al concluir la CIG, con todos aquellos candidatos que reúnan los criterios antes mencionados. En cuanto al cómo de la próxima ampliación, ésta deberá combinar un enfoque global para responder a las demandas comunes con esquemas de adaptación flexible que permitan, en cada caso, acompañar en el tiempo el proceso de plena incorporación de los candidatos.

Es todavía difícil en estos momentos saber cuál va a ser la amplitud exacta de la reforma de 1.996. Las Conclusiones de Corfú recuerdan, por lo demás, que, sin perjuicio del Informe que elabore el Grupo de Reflexión con vistas al Consejo Europeo de Madrid, en la CIG como tal se aplicará el “procedimiento de revisión establecido en el Tratado”, esto es, su artículo N, apartado 1, con arreglo

al cual todo Gobierno o la Comisión podrán presentar proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Como ha dicho el Presidente del Parlamento Europeo, probablemente se trate de una reforma limitada -centrada en el ámbito institucional- pero sustancial, de manera que se establezcan las condiciones que permitirán funcionar eficazmente a una Unión Europea que puede contar a finales de este siglo o principios del que viene con veintisiete Estados miembros.

En todo caso, el Informe de Etapa del Grupo de Reflexión no ha intentado -hubiese sido un empeño condenado probablemente al fracaso- buscar sistemáticamente el consenso entre los Quince, sino que se limita a exponer las *opciones mayoritarias y las minoritarias* en relación con cada una de las cuestiones que, en opinión del Grupo, deberán ser abordadas por la CIG de 1.996.

Se exponen a continuación, de forma valorativa, los principales parámetros que configuran el marco en que se desenvolverá la CIG del año que viene: los grandes *principios* que condicionarán sus debates, la posición de los *ciudadanos de la Unión*, las *instituciones* y las *políticas* tanto internas como externas.

## II. LOS PRINCIPIOS

Se intentan sintetizar seguidamente los *grandes principios* que deberán inspirar la reforma de 1.996, y que recorren las páginas del Informe de Etapa:

### 1. Democracia.

Se ha solido achacar al proceso de integración europea un "déficit democrático" derivado, en particular, de la falta de poderes legislativos del Parlamento Europeo, que hasta Maastricht ha tenido sobre todo competencias consultivas y de control.

La eliminación de dicho déficit pasa inevitablemente por un incremento de los poderes del *Parlamento Europeo*, sobre todo en el terreno legislativo. De ahí que en la CIG de 1.996, tal como ya prevé el artículo 189 B, apartado 8, del TCE se examinará la posibilidad de ampliar el radio de acción del procedimiento de codecidi-

sión entre Consejo y Parlamento Europeo instituido por el TUE. Aunque es difícil que todos los Estados miembros estén dispuestos a aceptar una generalización del procedimiento de codecisión, sin duda se procederá a ampliar su campo de aplicación en detrimento del procedimiento de cooperación creado por el Acta Unica Europea.

Ahora bien, el refuerzo de la democracia en la Unión Europea no debe limitarse a un incremento de los poderes del Parlamento Europeo. También deberá reforzarse la legitimidad democrática del *Consejo*, en la línea de tener más en cuenta el elemento población en la ponderación de votos de la mayoría cualificada. O la del *Comité de las Regiones*, estableciendo quizá el mandato democrático de sus miembros.

## 2. *Eficacia.*

La necesidad de compaginar un funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones ya aparece consignada en el *preámbulo del TUE*. Ante la próxima ampliación de la Unión Europea, que puede llegar a tener hasta veintisiete Estados miembros a medio plazo, resulta, pues, indispensable mantener la exigencia del funcionamiento eficaz del sistema institucional de la Unión.

Este principio de eficacia deberá plasmarse, como examinaremos con más detalle al hablar de cada una de las instituciones, en *medidas* tales como la reducción de los supuestos en que el Consejo todavía sigue votando por unanimidad, la posible reducción del número de Comisarios, la fijación de un número máximo de euro-parlamentarios, etc.

## 3. *Transparencia.*

El principio de transparencia era apenas citado en el debate institucional comunitario hasta la firma del Tratado de Maastricht. Incluso en el propio TUE sólo se habla de transparencia en una de las *Declaraciones anejas a su Acta Final*, en concreto en la *número 17*, relativa al “derecho de acceso a la información”, donde se afirma que “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del

público en la Administración”, por lo que se recomienda a la Comisión que presente un informe sobre “medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones”.

Desde la firma del TUE el 7 de febrero de 1.992, y a raíz sobre todo de las dificultades surgidas para ratificar el Tratado, lo que puso de relieve el riesgo de un divorcio creciente entre las opiniones públicas nacionales y el proceso de construcción europea (razón por la cual el Informe de Etapa destaca, en su tema 1, que el principal desafío con que la Unión se encuentra, en su plano interno, es la “reconciliación con los ciudadanos”), la transparencia se ha convertido en una palabra de moda. En el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1.992 se llegó ya -en cumplimiento del punto 3 de la Declaración de Birmingham de 16.10.92, adoptada para impulsar la ratificación del TUE- a un acuerdo sobre una serie de *medidas* para fomentar la transparencia, por lo que respecta a los trabajos del Consejo y a la información sobre su papel y sus decisiones, así como en lo tocante a la simplificación y facilitación del acceso a la legislación comunitaria. A su vez, el Consejo y la Comisión establecieron a finales de 1.993 un *Código de Conducta* relativo al acceso del público a los documentos de ambas instituciones, desarrollado luego mediante sendas Decisiones de las mismas. En este sentido, el Informe de Etapa destaca que el Grupo de Reflexión recomienda reforzar la información y el acceso de los documentos a los particulares.

La adhesión desde el 1 de enero de 1.996 de Suecia y Finlandia no ha hecho más que aumentar la presión en favor del “open government”, tan consustancial a la tradición democrática de los países nórdicos: debates públicos en el Consejo, publicación sistemática de las actas de sus trabajos, etc.

Con vistas a la CIG de 1.996, se debería examinar la posibilidad de *incluir el principio de transparencia* como un principio general de funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea, introduciendo una mención expresa al mismo *en alguna de las Disposiciones Comunes del TUE*.

Dentro del ejercicio de transparencia la CIG de 1.996 deberá

abordar, sobre todo, el *problema de la "legibilidad" de los Tratados constitutivos*. En efecto, el método seguido hasta ahora consistente en la adición de sucesivas reformas y modificaciones a los Tratados fundacionales de los años 50 ha desembocado en una estructura tremendamente opaca del Derecho Primario de la Unión Europea. De ahí que sea conveniente examinar la posibilidad de refundir los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y los Tratados que los han modificado o completado en un Tratado único, integrando en particular los Tratados CECA (que en todo caso expira en julio del año 2.002) y EURATOM en el Tratado CE, y aprovechando para hacer una limpieza de las disposiciones obsoletas o derogadas de los tratados actuales.

Más difícil será, en cambio, abolir la arquitectura actual del TUE, basada en los famosos tres pilares, dada la oposición de algunos países a la "comunitarización" de la PESC y de la cooperación en Justicia e interior.

El Informe de Etapa señala que el Grupo de Reflexión considera con carácter general que debe simplificarse, en lo posible, el propio texto del TUE de modo que resulte accesible al ciudadano interesado en su examen y estudio. Para ello, ha solicitado un dictamen a la Secretaría General del Consejo sobre las posibilidades de simplificación y clarificación del texto del Tratado sin alterar su contenido, como ejercicio previo a la CIG, que deberá decidir su reforma.

Por lo que se refiere al Derecho Derivado comunitario, debería también impulsarse su *codificación* a fin de facilitar su consulta a los operadores económicos y jurídicos jueces, abogados, funcionarios-, así como -según destaca el Informe de Etapa-, en línea con la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1.993, aumentar la calidad de los textos legislativos.

En el 96 se discutirá de nuevo, como ya ocurrió en el 91, el problema de la *jerarquía de los actos del Derecho Comunitario*, por insistencia de la Comisión y de Delegaciones como Italia. No parece que sea ésta una cuestión esencial, pues hasta ahora el acervo comunitario se ha desarrollado sin mayores problemas a pesar de no existir una relación de jerarquía entre Reglamentos, Directivas y

Decisiones, sin perjuicio de la necesidad de que los actos de ejecución respeten los “elementos esenciales” de los actos de base, con arreglo a la jurisprudencia Koster de 1970. Dada la originalidad del proceso de integración comunitario, no parece imprescindible extrapolar a toda costa la relación de fuentes de Derecho existentes en los ordenamientos nacionales al plano comunitario.

Según el tema 8 del Informe de Etapa, sobre esta cuestión se han manifestado dos tendencias en el Grupo de Reflexión. Por un lado, los partidarios de establecer una jerarquía de las normas comunitarias en tres niveles: las normas de rango constitucional, las normas de rango legislativo y las normas de desarrollo reglamentario. Este sistema jerarquizado de clasificación normativa permitiría identificar claramente “quién hace qué”, con un efecto de simplificación y transparencia. Las atribuciones de cada Institución resultarían clarificadas con este sistema de fuentes del Derecho Comunitario: los Tratados requerirían unanimidad del Consejo y ratificación de los Parlamentos nacionales, las normas legislativas se decidirían a propuesta de la Comisión en codecisión entre el Consejo y el Parlamento, y la Comisión sería responsable de desarrollar las disposiciones reglamentarias bajo un poder de supervisión del Consejo y del Parlamento.

Frente a esta tendencia están los que se oponen -ésta ha sido hasta ahora la posición española- a su incorporación al Tratado. No lo hacen porque este esquema no sea lógico, sino porque consideran o bien que introduce una complicación innecesaria, o bien que su lógica es la que inspira la separación de poderes en el Estado, y no desean que la Unión se articule con ese esquema de organización de los poderes. Sostienen que la Unión es una construcción “sui generis” y que el sistema de fuentes característico del Derecho Comunitario (Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones) sirve mejor a su peculiar naturaleza. Entienden, además, que hay otras vías para clarificar las atribuciones de cada institución dentro del respeto al equilibrio institucional. En este sentido, un retorno al espíritu original del Tratado y a un uso de la Directiva más conforme a su genuina vocación tendría un efecto clarificador.

Finalmente, una breve referencia al *problema de las lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones de la Unión Europea*, que

actualmente se elevan a once. El Reglamento núm. 1 del Consejo, de 15 de abril de 1.958, decretó la paridad entre todas ellas, y así se ha mantenido la situación hasta hoy día, si bien es indudable que en la práctica las lenguas de trabajo de las instituciones comunitarias son básicamente el francés y el inglés, aunque en el COREPER se utilice también el alemán.

De cara al futuro parece indispensable seguir manteniendo el carácter de *lenguas oficiales* de las correspondientes al número de Estados miembros de cada momento, pues no puede pretenderse que la legislación comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sean leídas y produzcan efectos jurídicos en una lengua distinta de la propia. La solución novedosa contenida en el Reglamento sobre la marca comunitaria de 20 de diciembre de 1.993, cuyo artículo 115, apartado 2, prevé que únicamente cinco lenguas (francés, inglés, alemán, italiano y español) serán lenguas oficiales de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, con sede en Alicante y encargada de su registro, es difícilmente trasladable al conjunto de las instituciones comunitarias, por lo que debe verse como la excepción que confirma la regla.

En su tema 2, el Informe de Etapa, al abordar el problema de las lenguas, señala que la riqueza de la diversidad cultural en la Unión, la transparencia y una mayor participación de los Parlamentos nacionales y de los ciudadanos, así como la seguridad jurídica de una Comunidad de Derecho, exigen el “estricto respeto a la igualdad de trato de las lenguas oficiales de la Unión por parte de las Instituciones”, obligación de comportamiento que no requiere la modificación de los Tratados.

El Informe de Etapa, al ocuparse de la cuestión de la transparencia en el tema 4, también menciona el hecho de que algunos miembros del Grupo han comentado la posibilidad de celebrar un *referéndum* a nivel de la Unión Europea para determinadas cuestiones de interés general, que también podría servir para desarrollar el concepto de “pertenencia” del ciudadano a la Unión.

#### 4. Subsidiaridad.

El principio de subsidiariedad será sin duda uno de los principios que más condicionarán la CIG de 1.996, dada la insatisfacción de algunos Estados miembros (sobre todo de Alemania) y de algunas instituciones (en particular del Comité de las Regiones) respecto de la manera cómo este principio se ha aplicado desde la entrada en vigor del TUE. Existe incluso el riesgo de que este principio, más allá del juego que ha tenido hasta ahora como criterio de ejercicio de competencias compartidas ante la Unión y sus Estados miembros, actúe en la próxima CIG, de hecho, como criterio de atribución de competencias, al ser reacios los Gobiernos nacionales a ampliar o reforzar el espectro de las competencias comunitarias recogidas en los Tratados por estimar, a priori, que una determinada política debe reservarse, con carácter preferente, al legislador estatal.

La subsidiariedad, que en opinión de una doctrina mayoritaria había estado siempre *implícita* en los Tratados constitutivos (así, se ha encontrado un reflejo de la misma en preceptos como el artículo 5 del Tratado CECA, el 189 TCE al definir la Directiva, o el 235 TCE cuando se refiere a la “necesariedad” de la acción de la Comunidad), no quedó consagrada de forma *expresa* aunque limitada en el Derecho Comunitario hasta el Acta Unica Europea con la inserción de un nuevo artículo 130 R, apartado 4, en materia de medio ambiente. Hará falta llegar al TUE para que, por medio del nuevo artículo 3 B, párrafo segundo, del TCE se consagre el principio de subsidiariedad como un principio general del Derecho Comunitario, con carácter jurídico y plenamente justiciable ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Con vistas a su puesta en práctica, el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1.992 alcanzó un acuerdo sobre un “*enfoque general*” para la aplicación de esta última disposición. Los “principios básicos” de dicho enfoque recogen los postulados de los países más integracionistas -entre ellos el nuestro-, mientras que se recogen como “directrices” para la aplicación tanto de la subsidiariedad como del principio de proporcionalidad algunas afirmaciones de difícil concreción material (como ocurre con la necesidad de probar, de antemano, los “claros beneficios” de la intervención

a nivel comunitario en comparación con la intervención aislada de los Estados miembros debido a la escala o a los efectos de aquélla). Según el Informe de Etapa, un miembro del Grupo de Reflexión sugiere incluso que se eleve a Protocolo lo acordado en Edimburgo y se introduzca una disposición en el Tratado que limite “ex ante” los excesos de reglamentación y prevea un recurso más sistemático a cláusulas explícitas de limitación de la competencia comunitaria como ocurre ahora en la educación, la cultura y la sanidad.

Según el Informe de Etapa, algunos miembros del Grupo, aún estando de acuerdo en no modificar el artículo 3 B, entienden sin embargo que es necesario un control más eficaz de la aplicación de este principio. Para ello proponen ir más allá del sistema actual de control “ex ante” por parte de la Comisión o del control “ex post” por el Tribunal de Justicia, mediante la supervisión política por parte de los Parlamentos nacionales o bien incluso a través de un nuevo procedimiento de reclamación ante el Tribunal. Otros miembros del Grupo proponen establecer un nuevo tipo de control “ex ante”, bien mediante la incorporación de una “cláusula de caducidad” con carácter general en las propuestas de la Comisión (a que se hace referencia más abajo), bien mediante la obligación de la Comisión de consultar a un “Alto Comité Consultivo Parlamentario”, compuesto por miembros de los Parlamentos nacionales, sobre la correcta aplicación del principio de subsidiariedad con ocasión de cada propuesta legislativa.

De cara a la CIG de 1.996 se deberá, en definitiva, tener buen cuidado en:

- Mantener el principio de subsidiariedad como un *criterio de ejercicio de competencias compartidas entre la Comunidad y sus Estados miembros*, sin aceptar su extensión al ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad, pues ello podría acarrear una “renacionalización” o disolución progresiva de las Políticas Comunes creadas hasta ahora (PAC, Política Común de Pesca, Política Comercial Común, Política de Competencia, Política de Transportes, y Mercado Interior en general con sus cuatro libertades fundamentales).

Según puede leerse en el Informe de Etapa, para una mayoría

de miembros del Grupo la aplicación de la subsidiariedad debe, en efecto, consistir en una guía para el correcto ejercicio de las competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros, que evite su desviación tanto por exceso como por defecto. Por estas razones, a los representantes de esta tendencia no les parece oportuno modificar los textos ni la práctica en esta materia.

- No debería accederse a la probable petición alemana -por insistencia de sus Lander- de establecer en el TCE *listas fijas o "estancas" de competencias de la Comunidad y de los Estados miembros*, pues con ello la subsidiariedad se convertiría, más allá de un mero criterio de ejercicio de competencias, en un criterio de atribución de las mismas que sólo podría ser alterado con motivo de una nueva Conferencia Intergubernamental, sin que pudiese recurrirse ya a la adaptación flexible y evolutiva de las competencias de la Comunidad por la vía del artículo 235 TCE, como ha ocurrido hasta ahora.

Aceptar este planteamiento supondría trasladar al ámbito comunitario el esquema de distribución de competencias propio de un Estado Federal, en un momento en que estamos muy lejos de saber cuál va a ser la configuración definitiva de la Unión Europea/Comunidad Europea.

Destaca el Informe de Etapa que el Grupo de Reflexión, en la misma línea, no se muestra partidario de la incorporación al Tratado de un catálogo de competencias de la Unión, prefiriendo mantener el sistema actual del Tratado, que establece en cada caso la base jurídica de las acciones y políticas de la Comunidad.

- Por consiguiente, resulta indispensable no proceder a una derogación del *artículo 235 TCE*, que, como ha quedado dicho, es el que ha permitido desde la creación de la Comunidad una ampliación gradual de las competencias comunitarias en función de las necesidades del proceso de integración.

El Informe de Etapa se pronuncia en el mismo sentido, al afirmar que el Grupo es también partidario de mantener el artículo 235 como instrumento idóneo para atender al carácter evolutivo de la Unión. De todos modos, algunos miembros del Grupo han suge-

rido incorporar el requisito de dictamen conforme del Parlamento Europeo al artículo 235.

##### *5. Mantenimiento y desarrollo del acervo comunitario.*

Los artículos B y C del TUE se refieren al mantenimiento íntegro y al desarrollo del acervo comunitario como un objetivo esencial del proceso de integración. Como en toda ampliación, la futura adhesión de los PECOS y de Malta y Chipre a la Unión Europea exigirá de estos países una aceptación íntegra del acervo comunitario, sin perjuicio de los períodos transitorios y de las excepciones temporales que se puedan pactar respecto a cada país. El reciente Libro Blanco de la Comisión, de 3 de mayo de 1.995, facilitará sin duda la preparación de los mismos para su integración en el Mercado Interior comunitario.

El *mantenimiento del acervo* no debería ser cuestionado desde la perspectiva del principio de subsidiariedad. Así, hay que evitar que, con arreglo al plan de acción trazado por la Comisión en su informe de 1.993 sobre la adaptación de la legislación existente a dicho principio, donde propone una serie de iniciativas para simplificar, refundir o incluso derogar partes del acervo comunitario, se desemboque en un desmantelamiento o revisión a la baja de sectores sustanciales de la normativa comunitaria. El Informe de Etapa se hace eco de la preocupación de una mayoría de miembros del Grupo de Reflexión de evitar que la subsidiariedad se convierta en un instrumento de reducción sistemática de las competencias de la Unión, pues de ser esto así se produciría un efecto destructivo sobre el acervo comunitario, poniendo en peligro no sólo la vigencia de la Comunidad de Derecho sino, en consecuencia, el mantenimiento del mercado único y las demás políticas comunes.

Idéntico cuidado habrá que tener con iniciativas paralelas de estos últimos meses, como el informe del Grupo Molitor sobre simplificación legislativa y administrativa, elevado al Consejo Europeo de Cannes de junio de 1.995, a fin de abortar intentos de “desregulación” de parcelas significativas del acervo, en particular en materia social y medioambiental.

Por lo que respecta al *desarrollo del acervo* comunitario, la Comisión, en aplicación del principio de subsidiariedad, ha transmitido estos últimos años un número cada vez menor de propuestas legislativas al Consejo o al Consejo y al Parlamento Europeo (en los casos de codecisión), en coherencia con su objetivo de que la legislación comunitaria se concentre a partir de ahora en lo esencial (“agir moins pour agir mieux”), en aquello que pueda realizarse mejor por la Comunidad que en el plano estrictamente nacional porque la legislación a nivel de los Quince sea susceptible de aportar un “valor añadido” respecto de la actuación aislada de los Estados miembros. Ahora bien, debe evitarse al mismo tiempo que la aplicación del principio de subsidiariedad de manera sesgada frene o detenga el desarrollo del acervo comunitario y de la integración política una vez consolidado el Mercado Interior (salvo por lo que respecta a la libre circulación de personas), como sin duda desearían algunos Estados miembros.

#### *6. Marco institucional Único y equilibrio institucional.*

El marco institucional único de la Unión Europea aparece consagrado en el artículo C, párrafo primero, del TUE, lo que no es de extrañar si se tiene en cuenta que la Unión Europea ha tenido que “echar mano” de las instituciones de las Comunidades Europeas. De todos modos, su artículo E -cuando enumera las instituciones del mismo- se olvida de mencionar al *Tribunal de Cuentas*, que está llamado a tener una intervención cada día más activa por lo que respecta al control de las cuentas del segundo y tercer pilares del TUE, toda vez que los gastos operativos de estos dos pilares pueden ser también cargados al presupuesto comunitario, según se desprende de los artículos J.11 y K.8. De ahí que en la revisión de 1.996 deba subsanarse esta omisión.

Por lo demás, con carácter general, parece indispensable subrayar la necesidad de preservar el marco institucional único de la Unión Europea y *reforzar la presencia en el ámbito del segundo y tercer pilares del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia*, que actualmente juegan un papel menor o prácticamente inexistente en dichos pilares.

## 7. Coherencia.

Según el artículo C del TUE la existencia de un marco institucional único debe garantizar la *coherencia de la acción tanto interna como exterior* de la Unión Europea.

Ahora bien, en la práctica, en el año y medio de funcionamiento del TUE, se han observado problemas de coherencia en la actuación de las instituciones con arreglo a cada uno de los tres pilares, sobre todo en el ámbito de la política exterior. Según destaca el Informe de Etapa al abordar en el tema 6 la acción exterior de la Unión, numerosos miembros del Grupo han señalado que existe un peligro de contaminación del segundo pilar sobre el primero, que puede producir una regresión del acervo, derivado de la falta de coherencia y coordinación entre el primer y segundo pilar. Esta separación entre la dimensión política y la dimensión económica exterior de la Unión constituye un verdadero problema, sobre todo teniendo en cuenta la interdependencia y globalidad del mundo de hoy, por lo que se reclama un enfoque global que supere las incoherencias entre la dimensión exterior de la Comunidad y la pura política exterior que se lleva a cabo sobre la base del segundo pilar.

Por ello en el 96 deberá replantearse la estructura en “pilares” del TUE con vistas a reforzar dicha coherencia, como lo exige el último guión de su artículo B. Aunque lo ideal sería -como ya ha quedado expuesto- refundir los Tratados actuales en un Tratado único y abolir la separación en “pilares” característica de la arquitectura de “templo griego” del Tratado de Maastricht, no parece que ello vaya a resultar factible, dada la oposición avanzada ya por algunos Estados miembros frente a esta posibilidad.

Por ello, si en el 96 no se modifica la estructura en tres pilares del Tratado de Maastricht, al menos debería ir superándose el carácter predominantemente intergubernamental de los pilares segundo y tercero, introduciendo en estos últimos *elementos de comunitarización* como podrían ser el voto por mayoría cualificada del Consejo en algunas cuestiones (o al menos la noción de “abstención activa” o “positiva”), el refuerzo del papel del Parlamento Europeo (que ahora tiene un derecho de mera información y consulta), la atribución al Tribunal de Justicia de la competencia de

control jurisdiccional (que ahora sólo puede serle otorgada de manera facultativa en los Convenios negociados con arreglo a lo dispuesto en el artículo K.3, apartado 2), etc.

### 8. *Solidaridad.*

La Unión Europea no debe limitarse a un gran Espacio Económico donde circulen libremente los factores de producción sino que tiene que ser un espacio solidario tanto en su vertiente interna como en su proyección exterior.

Esta *solidaridad hacia dentro* se materializa sobre todo en la noción de cohesión económica y social, que no es simplemente un mecanismo de redistribución de fondos a las regiones (vía Fondos Estructurales) y países (mediante el Fondo de Cohesión) menos desarrollados de la Unión Europea, sino que debe constituir también, como señala expresamente el artículo 130 B TCE, un objetivo que sea tenido en cuenta a la hora de formular y desarrollar el conjunto de políticas y acciones de la Comunidad así como su Mercado Interior.

En su proyección exterior, en las relaciones con los terceros países, el principio de solidaridad debe plasmarse en el desarrollo de una política de equilibrio respecto a las áreas geográficas cuya estabilización más directamente interesa a la Unión Europea, empezando por los PECOS y los países mediterráneos, así como, en términos generales, en la intensificación de una política de cooperación con todos los bloques económicos regionales.

### 9. *Integración diferenciada o flexibilidad.*

Mas allá del debate *meramente* semántico (Europa de varias velocidades, de geometría variable, de círculos concéntricos, a la carta, con un núcleo duro o magnético, etc.), lo cierto es que la ampliación de la Unión Europea a veintisiete países con un elevado grado de heterogeneidad, como hasta ahora no se ha dado nunca en la historia de la integración comunitaria, hará probablemente inevitable plantear sin tapujos el debate sobre los ritmos de integración diferenciada, la flexibilidad o las “cooperaciones reforzadas” entre determinados Estados miembros.

La *Europa de varias velocidades* existe ya en algún sector (como es el caso del “espacio Schengen” en materia de libre circulación de personas, esquema de naturaleza intergubernamental pensado en su momento para “anticipar” entre un número limitado de Estados miembros la supresión de los controles de policía en las fronteras interiores) y será una realidad cuando algunos Estados miembros accedan -en principio en 1.999- a la tercera fase de la Unión Monetaria. La existencia de varias velocidades parece aceptable mientras se mantengan una serie de objetivos comunes y la posibilidad para todos los Estados miembros de la Unión Europea de acceder a la primera velocidad en la política de que se trate. Al mismo tiempo, no cabría admitir que uno o varios países impidiesen a los demás el paso, en una determinada política, a un estadio de integración más avanzado.

En cambio, debe *evitarse* a toda costa la configuración de una “*Europa a la carta*” que permita a algunos Estados miembros una excepción permanente en sectores determinados del acervo comunitario. Es el caso del Protocolo Social de Maastricht, que la CIG de 1.996 debería intentar derogar.

El Informe de Etapa se ocupa de esta cuestión hacia el final de su tema 1, bajo el epígrafe “flexibilidad y coherencia de la Unión”. Destaca el Informe que la perspectiva de la ampliación, así como la existencia ya en la Unión de esquemas de integración diferenciada en las materias en las que así está permitido, plantean la cuestión de la flexibilidad y sus límites, con vistas a los resultados de la CIG y el tratamiento de la ampliación.

Añade que, a este respecto, algunos miembros del Grupo de Reflexión consideran que el Grupo debe responder con claridad a la pregunta “¿qué queremos hacer juntos?”, de manera que no debe impedirse que quienes desean e incluso necesitan avanzar se vean frenados por quienes no desean hacerlo; pero, al mismo tiempo, será necesario plantearse cuáles deben ser los límites de la flexibilidad que permita gestionar la diversidad sin comprometer el acervo y los objetivos comunes.

En las “pistas de reflexión” con que concluye el tema 1 del Informe de Etapa puede leerse que resulta, pues, necesario profun-

dizar en la respuesta del Grupo a la flexibilidad y sus límites. Puesto que todos parecen rechazar una "Europa a la carta" cabe plantearse qué otras fórmulas caben. En cuanto a los límites de la flexibilidad, se han citado los siguientes: que la flexibilidad se introduzca cuando se hayan agotado las demás soluciones; que nadie que lo desee y cumpla unas condiciones unánimemente fijadas de antemano pueda ser excluido de participar en una determinada acción o política común; que se prevean medidas de acompañamiento para aquellos que, deseándolo, no puedan momentáneamente participar en tal acción o política; que se mantenga todo el acervo y se respete una base mínima común que evite cualquier tipo de regresión de los principios y objetivos comunes; finalmente, que exista un marco institucional único (al principio del tema 2, el Informe pone de relieve que únicamente si se mantiene un marco institucional único podrán contemplarse fórmulas flexibles para la asfnción gradual de objetivos comunes).

#### *10. Suficiencia de medios.*

El principio de suficiencia de medios, consagrado en el artículo F, apartado 3, del TUE, y con arreglo al cual la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas, debería formar parte de las Disposiciones Financieras del TCE (artículos 199 a 209 A), o bien de sus Principios (artículos 1 a 7 C), pues de este modo adquiriría el valor de principio jurídico y justiciable ante el Tribunal del que actualmente carece.

Ahora bien, sobre todo tras la lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de octubre de 1.993, en que emite juicios muy críticos sobre esta disposición, es de suponer que existirá una oposición encabezada por Alemania a este *cambio de emplazamiento del artículo F; apartado 3*. Como señala el Informe de Etapa, algunos miembros del Grupo de Reflexión consideran que el principio está suficientemente consagrado en el artículo F, apartado 3, que por su ubicación no comporta contenido operacional justiciable alguno.

Sea como fuere, del Informe de Etapa se desprende que algunos miembros del Grupo entienden que la aplicación de este princi-

pia debe inspirar la moderación en el ejercicio de las propuestas legislativas de la Comisión cuando su aplicación pudiera imponer a un Estado miembro cargas económicas para las que no hay fondos previstos. En este sentido, algún miembro ha señalado la necesidad de relacionar la aplicación del principio de subsidiariedad con la del principio de suficiencia de medios. Este último principio no debería interpretarse como un mecanismo para desencadenar la financiación automática con cargo a la Comunidad de toda decisión comunitaria, sino que la Comisión, previamente a cada una de sus propuestas, debe aplicar la suficiencia de medios para verificar si la decisión que propone cuenta con la financiación necesaria para atender sus efectos económicos no sobre el presupuesto comunitario, sino sobre los Estados miembros. Cuando el mecanismo de decisión sea la unanimidad no es preciso que la Comisión sustituya en sus previsiones a cada uno de los Estados miembros; en cambio, cuando la decisión se tome por mayoría cualificada no debería ejercer su derecho de propuesta si a nivel comunitario no se pueden financiar los efectos que puedan producirse para aquellos Estados miembros que corren el riesgo de ser minorizados y no pueden oponerse a la decisión mayoritaria. Por ello un reforzamiento del principio de suficiencia de medios facilitaría sin duda la aceptación del paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en algunas cuestiones sensibles del Derecho Derivado, especialmente aquellas que conllevan una alta incidencia financiera para los Estados miembros.

El Acuerdo interinstitucional de 29 de octubre de 1.993 sobre disciplina presupuestaria prevé en su punto 25 la presentación por la Comisión, antes del 1 de julio de 1.998, de una "serie de propuestas para las nuevas perspectivas financieras del período que se avecina a medio plazo", esto es, para después de 1.999, momento que vendrá a coincidir con la próxima ampliación de la Unión. A fin de poder financiar la adhesión de nuevos Estados miembros, con los costes que ello implicará para la PAC y la Política Regional, será necesario *eleva el techo de recursos propios del presupuesto comunitario* - que alcanzará el 1,27 % del PNB de los Estados miembros en 1.999- si no se quiere que dicha ampliación corra a cargo de los actuales países beneficiarios de la cohesión.

El Informe de Etapa señala que la mayoría de los miembros del Grupo de Reflexión se opone, en principio, a que la CIG de

1.996 trate en paralelo la negociación del próximo pacto sobre perspectivas financieras; señalan a este respecto que hay ya otra convocatoria marcada para 1.999, fecha en la que concluye el presente acuerdo financiero. Es en ese momento cuando deberían tratarse todos los aspectos relacionados con el sistema de recursos, pues lo contrario complicaría innecesariamente la agenda de la Conferencia de 1.996 y correría el riesgo de retrasar la agenda europea prevista a partir de la conclusión de la misma (ampliación al Este, paso a la tercera fase de la UEM). La Comunidad siempre ha actuado paso a paso, y la acumulación de tareas con vistas a la CIG de 1.996 abriría un debate general sobre el futuro de Europa poco manejable.

Añade de todos modos el Informe de Etapa que algunos miembros del Grupo, sin embargo, destacan la interrelación entre la Conferencia de 1.996, las nuevas perspectivas financieras y la ampliación a los PECOS. Desean saber "quién paga qué" antes de abordar no sólo la ampliación sino incluso la ratificación de los resultados de la CIG.

Paralelamente, deberá continuar la *reforma del sistema de recursos propios* corrigiendo los *elementos regresivos* de su estructura actual -excesivamente basada en el recurso IVA, que penaliza a los países menos desarrollados- con arreglo al *principio de prosperidad relativa*.

Sobre esta cuestión el Informe de Etapa señala que, con independencia de cuál sea el momento elegido para la discusión sobre el sistema de recursos propios, algunos miembros del Grupo han manifestado la conveniencia de revisar el sistema de contribución a los ingresos del presupuesto comunitario, bien estableciendo un nuevo sistema de ingresos que tenga en cuenta la prosperidad relativa de los Estados, bien estableciendo una mayor coherencia entre los poderes del Parlamento Europeo en materia de gastos y su actual marginación del sistema de ingresos, bien estableciendo un verdadero sistema comunitario de captación de recursos, es decir, un sistema de tributos que supere el actual planteamiento de contribuciones nacionales. Precisa de todos modos el Informe que ninguna de estas propuestas alcanza la unanimidad del Grupo.

### III. LOS CIUDADANOS

#### *1. La ciudadanía de la Unión.*

Sin lugar a dudas, a la vista de los problemas para ratificar el TUE en varios países miembros, una de las tareas prioritarias de los próximos años, y en particular de la revisión del Tratado que efectúe la CIG de 1.996, debe consistir en *hacer a Europa más cercana al ciudadano*. En efecto, son numerosos los ciudadanos europeos que expresan reticencias o incluso críticas severas respecto del proceso de integración comunitario porque éste les parece demasiado alejado de sus preocupaciones cotidianas. Existe, además, un “*déficit de información*” acerca de los derechos que se derivan de la integración comunitaria, pues conviene no olvidar que el ordenamiento jurídico comunitario -y ésta es una de sus principales originalidades-, a diferencia del Derecho Internacional clásico, no sólo atribuye derechos y obligaciones a los Estados miembros sino también, de forma directa, a los ciudadanos de la Unión, es decir, a los nacionales de los países que la componen.

Por tanto, en vísperas de la CIG del año que viene, resulta esencial reforzar el apoyo de los ciudadanos a la integración europea. Para ello es indispensable no sólo lograr que el funcionamiento de la Unión sea más transparente sino también conseguir que los ciudadanos europeos *tomen conciencia de las acciones concretas que la Unión Europea realiza para ellos en su vida cotidiana* y, en definitiva, de los derechos que les atribuye directamente la normativa comunitaria, en particular en el ámbito del Mercado Interior, que constituye hasta la fecha la principal realización del proceso de integración (así por ejemplo, el derecho de trabajar como asalariado o independiente, de residir, de comprar bienes o servicios, o de estudiar en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea).

En la Conferencia Intergubernamental de la Unión Política de 1.991 se decidió, en base a una propuesta española, incluir en el TCE una serie de *disposiciones sobre “ciudadanía de la Unión”* con vistas a poner de relieve esta necesidad de lograr la adhesión del ciudadano a la construcción europea y que éste último sea consciente de que, como ha quedado dicho, el ordenamiento jurídico comunitario le atribuye directamente una serie de derechos que se

*suman* a los que tiene como nacional de cada Estado miembro. Todo ello sin perjuicio de que las condiciones de adquisición, modificación y pérdida de la *nacionalidad* sigan siendo competencia discrecional de cada Estado miembro dentro del respeto del Derecho Internacional, como recuerda la Declaración núm. 2 del Acta Final del TUE y ha quedado sancionado en la sentencia de 7 de julio de 1.992 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Micheletti.

El Informe de Etapa pone de relieve, al inicio de su tema 4, que con la introducción en el TUE del principio de ciudadanía de la Unión se quiso responder a la necesidad de conseguir un mayor acercamiento de los ciudadanos al proceso de construcción europea. Ahora bien, el Grupo de Reflexión reconoce asimismo que la percepción de este propósito en los Estados miembros ha sido desigual, puesto que mientras en una mayoría de ellos el concepto de ciudadanía ha aumentado el sentimiento de pertenencia a la Unión, en algún otro, en cambio, no ha conseguido abrirse camino la idea de que la ciudadanía de la Unión no sólo no sustituye a la propia sino que la complementa.

Ello se ha traducido en una diversidad de reacciones entre los miembros del Grupo. Así, para una tendencia mayoritaria de representantes personales la ciudadanía europea constituye un elemento esencial para la aceptabilidad del Tratado por la opinión pública. En cambio, para una tendencia minoritaria en el Grupo la creación de la ciudadanía europea es percibida como una amenaza a la identidad nacional en algunos Estados miembros, por lo que, en tanto no se corrija esta percepción, no creen conveniente desarrollar ni su contenido ni su concepto.

Ahora bien, lo cierto es que en 1.991, cuando se negoció el Tratado de Maastricht, la redacción final que se dió a los *artículos 8 a 8 E* del TCE sobre “ciudadanía de la Unión” no fue tan ambiciosa como pretendía la propuesta española original, pues al final estos preceptos han quedado desprovistos de “efecto directo” y condicionados en su aplicación a las “limitaciones, modalidades y condiciones” que adopte en cada caso el Consejo. Es lo que ocurre, sobre todo, con el *derecho de libre circulación y residencia* consignado en el nuevo artículo 8 A TCE, que reenvía para su aplicación

a los diversos actos de Derecho Derivado adoptados estas últimas décadas y que establecen en algunos casos límites no desdeñables a los mencionados derechos. Por ello el Informe de Etapa hace hincapié en la necesidad de profundizar en los derechos concretos del ciudadano europeo ya incluídos en el Tratado (alcanzar la libertad de circulación y de residencia sin restricciones, completar la protección diplomática y consular en terceros países).

Además, a pesar de la definición del Mercado Interior dada en el artículo 7 A TCE, con arreglo a la cual queda configurado como un “espacio sin fronteras interiores” en el que estará asegurada, entre otras, la libre circulación de personas, a más tardar el 31 de diciembre de 1.992, lo cierto es que a fecha de hoy todavía no ha sido posible lograr la eliminación de los controles de policía sobre la documentación de las personas en las fronteras interiores de la Unión Europea, es decir, a nivel de los Quince países miembros, sin perjuicio de la abolición desde el 26 de marzo de 1.995 de dichos controles entre siete de los diez países del “espacio Schengen” (aunque Francia se ha reservado la posibilidad de reintroducir controles por motivos de orden público y seguridad nacional hasta finales de 1.995 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Convenio de Aplicación de Schengen, de 19 de junio de 1.990).

Una razón que, al menos desde el punto de vista formal, explica este retraso (y que motivó hace unos meses la interposición de un recurso de carencia del Parlamento Europeo contra la Comisión con base en el artículo 175 TCE), radica en el hecho de que la Comisión no ha transmitido hasta julio de 1995 las correspondientes propuestas al Consejo para que éste decida eliminar los referidos controles (conviene no olvidar a este respecto que, según una declaración aneja al Acta Final del Acta Unica Europea, los Estados miembros consideraban que la fecha de 31 de diciembre de 1.992 carece de “efectos jurídicos automáticos”, razón por la cual se requiere la aprobación de la correspondiente legislación de Derecho Derivado con miras a eliminar los controles en las fronteras interiores entre los Quince, así como la adopción de “medidas compensatorias” en las fronteras exteriores en el marco del “tercer pilar” del TUE).

Recapitulando, no puede retrasarse más la supresión de los controles de identidad en las fronteras interiores de los Quince si se

quiere que la libre circulación de personas -la más emblemática y simbólica, a la par que problemática, de las cuatro grandes libertades del Mercado Interior- sea una realidad tangible para el ciudadano y se consolide en él de una vez por todas la sensación de pertenencia a un espacio político y económico realmente integrado.

Por otro lado, aunque se han aprobado desde la entrada en vigor del TUE las dos Directivas previstas en el artículo 8 B sobre el *derecho de sufragio en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo del estado de residencia*, no ha podido ser *ampliado* el estatuto de derechos del "ciudadano de la Unión" sobre la base del artículo 8 E, dada la rigidez de esta disposición (que exige una decisión por unanimidad del Consejo y la ratificación posterior por los Estados miembros) y la posición negativa de Dinamarca, desde la adopción de la Decisión que figura en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1.992, a extender los derechos del ciudadano de la Unión.

Por ello no queda más remedio que intentar en la CIG de 1.996 dar un *contenido más ambicioso* a este estatuto de derechos, ampliando los que figuran actualmente en los artículos 8 a 8 E TCE, si quiere lograrse por fin una identificación del ciudadano europeo con el proceso de integración y su percepción de que el Mercado Interior no sólo atribuye derechos a los operadores económicos sino también a los simples ciudadanos en su condición de tales.

El Informe de Etapa, al referirse a la tendencia mayoritaria en el Grupo favorable a reforzar el concepto de ciudadanía de la Unión incluyendo nuevos derechos en el Tratado, menciona en concreto los siguientes:

- Una condena expresa del *racismo y xenofobia*.
- Una cláusula general de no *discriminación* (añadida a la no discriminación por nacionalidad del artículo 6) por razones de sexo, raza, religión, opinión, preferencias sexuales, etc. Para algunos miembros del Grupo, el principio de *igualdad entre hombres y mujeres* debería tener un alcance general y no limitarse a su actual contenido económico (artículo 119) y tendría que formularse en el Tratado de forma positiva y no sólo como resultado de una prohibición de discriminación.

Además, aunque han recibido en el Grupo un apoyo menos generalizado, también se ha propuesto por algunos representantes personales la inclusión en el Tratado de las siguientes modificaciones:

- La prohibición de la *pena de muerte*.
- La protección de las *minorías*.
- Los derechos de carácter *socio-económico* y, más en concreto, la incorporación al Tratado de los contenidos de la Carta Social Europea.
- La creación de un servicio voluntario o "*peace corps*" europeo para acciones humanitarias.

## 2. *Los derechos fundamentales.*

El Tribunal de Justicia de las Comunidades garantiza, desde la sentencia Stauder de 1.969, el respeto de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho Comunitario, basándose en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1.950 y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, fórmula que ha quedado consolidada en el *artículo F; apartado 2*, de las Disposiciones Comunes del TUE.

Según el Informe de Etapa, es opinión generalizada en el seno del Grupo de Reflexión que en la situación actual del proceso de construcción europea, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respeto de los derechos fundamentales, tanto en las relaciones entre la Unión y los Estados miembros como entre éstos y los individuos. Existe así consenso en el Grupo acerca de la conveniencia de introducir un artículo en el Tratado que prevea la *suspensión* de sus derechos o incluso la *expulsión* de un Estado miembro que incurra en violación de los derechos humanos fundamentales o los principios democráticos básicos. Algún miembro del Grupo ha sugerido que sería oportuno exigir a todo país candidato su adhesión previa al Convenio Europeo y a todos sus Protocolos.

Ahora bien, la exclusiva de la protección de los derechos fundamentales por el Tribunal de Luxemburgo en el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario continúa siendo una cuestión contro-

vertida, como lo prueban las afirmaciones vertidas por el Tribunal de Karlsruhe en su pronunciamiento de octubre de 1.993. De ahí que se hayan barajado varias hipótesis estos últimos años para lograr una mejor protección de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano europeo cuando se vea confrontado a la aplicación del Derecho Comunitario.

Algunos Estados, como Bélgica, son firmes partidarios de una *adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1.950*. En cambio, otros Estados, entre los que se encuentra el Reino Unido, estiman que ello provocaría la pérdida del monopolio de interpretación y aplicación del Derecho Comunitario que atribuye al Tribunal de Luxemburgo el artículo 164 TCE, en beneficio del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo. La cuestión de si sería compatible esta adhesión con el ordenamiento comunitario está actualmente pendiente de un dictamen del Tribunal de Justicia comunitario solicitado por el Consejo de conformidad con el artículo 228, apartado 6, TCE.

En el Informe de Etapa puede leerse que, aunque algunos miembros del Grupo consideran innecesaria la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo, otros estiman que la Unión -si se dota de personalidad jurídica- o la Comunidad Europea, en cualquier caso, debería adherirse a dicho Convenio.

Otra alternativa -favorecida por el Parlamento Europeo en el proyecto de Constitución Europea de su Comisión de Asuntos Institucionales- es la *inclusión en el propio TCE de una lista o "carta" de derechos y libertades fundamentales del ciudadano de la Unión* inspirada en el Convenio Europeo de 1.950. Quizá ésta sería la mejor manera de lograr que en el TCE existiese una "parte programática" (junto a la ya consagrada a las "políticas de la Comunidad"), paralelamente a lo que ocurre en las Constituciones nacionales, donde se identifiquen claramente estos derechos y libertades, ampliando así el exiguo catálogo de derechos del "ciudadano de la Unión" contenido en los artículos 8 a 8 E del TCE.

Aunque algunos miembros del Grupo no ven la utilidad de incluir una carta de derechos humanos en el Tratado, pues ya todos los Estados miembros los garantizan en el ámbito nacional (aunque

algunos sin embargo admitirían un catálogo de derechos en el Pre-ámbulo del Tratado), varios miembros del Grupo -según explica el Informe de Etapa-, con independencia de la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo, señalan la conveniencia de incluir en el Tratado un catálogo de derechos o "Bill of Rights", bien sea en la parte dispositiva o en un anexo. Explica el Informe que, con objeto de poder pronunciarse en su momento acerca de tal lista, se convino en que los representantes personales remitirían a la Secretaría General del Consejo una relación de los derechos fundamentales garantizados por sus respectivas normas constitucionales, que sirva de base para un estudio comparado.

#### IV. LAS INSTITUCIONES

##### *1. Consejo.*

En relación con el Consejo se plantean sobre todo los siguientes problemas:

- En aras de un funcionamiento más eficaz, la primera cuestión que deberá debatir la CIG de 1.996 por lo que respecta a esta Institución es una *nueva reducción*, iniciada por el Acta Unica Europea y consolidada por Maastricht, de los *supuestos en que el Consejo todavía se pronuncia por unanimidad* (lo que aún sigue ocurriendo en 59 casos) y un *aumento correlativo del voto por mayoría cualificada* del Consejo. La flexibilización del requisito de la unanimidad es particularmente indispensable en el ámbito del segundo y tercer pilar, si se quiere en el futuro lograr un mayor desarrollo del que han tenido hasta ahora tanto la PESC como la cooperación en justicia e interior.

Convendría ir acotando poco a poco el número -lo más reducido posible- de supuestos de unanimidad del Consejo (nuevas adhesiones, fiscalidad, recursos propios, artículo 235, defensa común, y algún otro caso) si se quiere que la Unión Europea pueda funcionar con más de veinticinco miembros, pues de lo contrario resultará prácticamente imposible lograr la unanimidad entre un número tan elevado de Estados con características muy heterogéneas.

as.

Tratándose de la dualidad entre unanimidad y mayoría cualificada, el Informe de Etapa explica que existe un consenso en el Grupo en favor del mantenimiento de la *unanimidad* para la modificación del Derecho Primario: artículo N, artículo O y otras decisiones de tipo “constitucional”, como la de recursos propios, que requieren todas ellas ratificación por los Parlamentos nacionales y en algún caso también dictamen conforme del Parlamento Europeo.

En cuanto a las decisiones de Derecho Derivado, la mayoría del Grupo -prosigue el Informe- entiende que la Unión ampliada parece exigir la extensión o incluso la generalización de la *mayoría cualificada*, por razones de eficacia, para impedir la parálisis de la Unión ampliada en la toma de decisiones, y además lo exige la necesidad de mayor coherencia entre el desarrollo logrado por el Mercado Interior (donde se aplica la mayoría cualificada) y la insuficiencia del desarrollo de sus políticas de acompañamiento: social, fiscal, medioambiental (en las que rige básicamente la unanimidad). Según el Informe, algún miembro del Grupo objeta estos razonamientos y otros los aceptan, pero justifican excepciones en defensa de intereses sensibles. Algunos vinculan el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada a una mejor aplicación de los principios de subsidiariedad y suficiencia de medios.

Por último, el Informe señala que se ha pensado en “fórmulas intermedias” entre unanimidad y mayoría cualificada para los Títulos V y VI (mayoría super-cualificada, abstención positiva, consenso menos uno), así como para cuestiones comunitarias especialmente sensibles.

- La segunda cuestión que debatirá la CIG del 96 es la *ponderación de los votos* en el Consejo. Actualmente los dos países claramente infrarrepresentados son Alemania (que con 80 millones de habitantes tiene 10 votos como los otros “tres grandes”, con una población cada uno de casi 60 millones) y Países Bajos (que con 15 millones tiene 5 votos como los otros Estados “medianos” que sólo alcanzan los 10 millones de habitantes). Ahora bien, no está claro que los afectados vayan a permitir una modificación de la paridad institucional de los “cuatro grandes” por lo que respecta a la ponderación de votos en la mayoría cualificada del Consejo.

Los ocho votos atribuidos a España desde nuestra adhesión corresponden adecuadamente a nuestro status de “país intermedio” entre los “cuatro grandes” y los países “medianos”. En todo caso, será difícil evitar en el futuro que siga habiendo como ahora una cierta sobrerrepresentación de los países medianos y pequeños en detrimento de los grandes.

Conviene recordar aquí que recientemente responsables políticos de países como Francia y Alemania han defendido la necesidad de modificar el sistema actual de ponderación de votos porque, en caso contrario, la futura ampliación podría conducir a una situación en la que los Estados miembros que son contribuyentes netos al presupuesto comunitario ya no reuflirían entre ellos la “minoría de bloqueo”, siendo poco realista pensar que estarían dispuestos a ser minorizados en decisiones cuya financiación debería ser sufragada por ellos.

Sobre este problema, el Informe de Etapa manifiesta que, teniendo en cuenta que en las sociedades democráticas la eficacia es indisociable de la legitimidad y que una decisión eficaz no es aquella que resulta más fácil de adoptar sino la que obtiene el mayor respaldo de los ciudadanos, algunos miembros del Grupo han señalado el hecho del creciente desequilibrio entre la población y su representación en el voto por mayoría cualificada, procedimiento por el que se toman la mayor parte de decisiones comunitarias que afectan directamente a los ciudadanos. Para estos miembros del Grupo, con la próxima ampliación, de no corregirse este desequilibrio, la mayoría cualificada podría alcanzarse por un número de votos que pueden representar incluso a una minoría de la población. Estos miembros consideran que esta situación deteriora la eficacia y democracia de las decisiones del Consejo y resulta inaceptable en la perspectiva de la ampliación. Para ellos, el sistema debe corregirse de modo que se tenga más en cuenta la población, mediante una nueva ponderación de los votos, una modificación del umbral de la mayoría cualificada (cuestión a la que se hace referencia en el siguiente guión) o la introducción de un doble umbral (votos y población).

Según el Informe, otros miembros del Grupo, por el contrario, no comparten este análisis y ponen más el acento en que la ponde-

ración del voto en el Consejo debe inspirarse más en el principio de igualdad soberana de los Estados (principio, todo sea dicho, más propio de una organización internacional basada en la mera cooperación intergubernamental que de una organización de integración como es la Unión Europea) que en el factor población, que a su juicio ya se recoge adecuadamente en la representación de cada Estado en el Parlamento Europeo. Señalan también que éste es un falso problema, pues la práctica demuestra que en la Comunidad no se producen coaliciones sistemáticas entre los países menos poblados contra los más poblados, por lo que no estiman necesario introducir modificaciones en el sistema actual.

- En tercer lugar se planteará de nuevo el año que viene el problema del *umbral de la mayoría cualificada* (fijado en 62 votos desde el 1 de enero de 1.995) o, dicho de otra manera, la cuestión del número de votos que hacen falta para alcanzar la "minoría de bloqueo" que impida adoptar una decisión del Consejo por mayoría cualificada (26 votos actualmente).

Sobre este tema se alcanzó el 29 de marzo de 1.994 el "Compromiso de Ioannina", cuyo valor jurídico sólo ha sido defendido abiertamente por el Reino Unido y España, países impulsores del mismo, mientras que la mayoría de los Estados miembros se inclinan por otorgarle un mero valor político (a pesar de su formalización como "Beschluss" o Decisión atípica del Consejo), consistente en imponer a la Presidencia de turno una obligación de comportamiento para lograr la adhesión a la mayoría de alguno o algunos de los Estados que sumen de 23 a 25 votos en un plazo razonable.

En todo caso, en la CIG de 1.996 habrá que alcanzar un compromiso para que la "minoría de bloqueo" se mantenga a un nivel lo más bajo posible con vistas a la nueva ampliación de la Unión, a fin de lograr una protección suficiente de los intereses esenciales de los diversos bloques minoritarios de países representados en el Consejo, en aras de la legitimidad democrática de la Unión, y a pesar de que ello contradiga en cierto modo el principio de eficacia. De lo contrario, crecerá la tentación de invocar el "Compromiso de Luxemburgo" a cada momento.

Para lograr este objetivo se han avanzado diversas hipótesis,

desde la “sectorialización” de la mayoría cualificada en función de los diversos ámbitos de intervención de las Comunidades Europeas (lo que plantea el problema, prácticamente insalvable, de ponerse de acuerdo sobre la mayoría cualificada exigible respecto de cada política comunitaria) hasta el establecimiento de una “doble mayoría” de Estados y población de manera que pudiesen bloquear una decisión del Consejo los votos de Estados que representen cerca de un tercio de la población de la Unión (planteamiento que estaba detrás de la postura española que se acabó plasmando en el “Compromiso de Ioannina”).

A primera vista, la vía sobre la que parece más factible trabajar en la CIG del 96 es la de, a cambio de extender los supuestos de voto por mayoría cualificada del Consejo en detrimento de la unanimidad, estabilizar la “minoría de bloqueo” en una cifra lo más reducida posible al objeto -como ha quedado subrayado- de asegurar una protección adecuada de las posiciones de los Estados con intereses minoritarios pero dignos de tutela en un determinado tema. Sólo así podrá hacerse frente a un desplazamiento hacia el Norte y Este de Europa del centro de gravedad de la Unión ampliada y a los inconvenientes que ello provocará para nuestro país.

- En cuarto lugar, habrá que examinar la permanencia del *sistema de rotación semestral de la Presidencia del Consejo*, toda vez que en una hipotética Unión con veintisiete miembros sólo se tendría la Presidencia una vez cada trece años.

A este respecto se han sugerido últimamente ideas como la de crear un sistema de Presidencias colectivas de dos, tres o hasta cuatro miembros (con inclusión de un país grande o como mínimo mediano en cada una de ellas), pero lo cierto es que este sistema plantearía el problema, difícil de salvar, de una adecuada coordinación entre los países que ostentasen la Presidencia y de lograr una definición común de los objetivos y prioridades de la misma.

Por todo ello quizá sería preferible de momento seguir con el sistema actual de rotaciones semestrales. obviamente, el alargamiento de la Presidencia a un año parece totalmente descartado en una Unión tan numerosa como será la del siglo próximo, a no ser que se instaure el sistema de Presidencias colectivas.

En el Informe de Etapa puede leerse que el Grupo de Reflexión subraya la importancia del papel de la Presidencia, responsable de la conducción de los asuntos de la Unión. El Grupo valora positivamente el sentimiento de pertenencia que fomenta el sistema de rotación de Presidencias, y el estímulo y superación de quien la ejerce. La perspectiva de la ampliación dilatará en exceso la frecuencia de la rotación, por lo que resulta necesario establecer un sistema que asegure mayor permanencia y visibilidad de la Presidencia sin menoscabo de la participación menos esporádica de los Estados miembros en una Unión ampliada. Para ello, el Grupo ha barajado fórmulas que combinan elementos de permanencia y rotación como, por ejemplo, la *Presidencia por equipos*. También se contemplan hipótesis como la elección de un Presidente, o de un Alto Representante de la Unión para asuntos de política exterior (cuestión que es examinada con detalle más adelante al hablar de la PESC).

- En quinto lugar, desde la perspectiva asimismo de un funcionamiento más eficaz del Consejo, el Informe de Etapa destaca que una amplia mayoría de miembros del Grupo de Reflexión ha puesto de manifiesto un progresivo deterioro tanto en la organización del Consejo como en sus métodos de trabajo, pensados para un número menor de Estados miembros. Por ello el Grupo subraya la necesidad de que el Consejo de Asuntos Generales recupere su papel de coordinación general de los asuntos de la Unión, dotando de coherencia global a las actividades del Consejo. En la fase preparatoria de las decisiones, la mayoría de los miembros del Grupo considera necesaria una mayor coherencia entre los Comités preparatorios.

La Unión ampliada hace inaplazable, en opinión de algunos miembros del Grupo, la necesidad de replantearse los métodos de trabajo del Consejo, sustituyendo algunas fases de discusión en Grupos de Trabajo por un procedimiento escrito, con arreglo a modalidades que deberán ser profundizadas.

Por consiguiente, el Grupo se plantea como cuestión importante la de recuperar el papel central del Consejo de Asuntos Generales, al tiempo que se interroga sobre la conveniencia de crear un Consejo de Asuntos Europeos formado por Adjuntos al Consejo de

Asuntos Generales, con reuniones más frecuentes, de modo que al Consejo de Asuntos Generales de Titulares llegue una agenda reducida que permita a los Ministros de Asuntos Exteriores deliberar y decidir sobre los asuntos de interés general de la Unión.

Con el propósito de mejorar los métodos de trabajo del Consejo, el Informe también apunta la posibilidad de estudiar fórmulas de mayor coherencia entre el Coreper y el Comité Político (COPO).

- En sexto y último lugar, debe evocarse el problema de *la transparencia aplicada a los trabajos del Consejo*:

a) Por un lado, cada día será más difícil de resistir la presión en favor de la *celebración de debates totalmente abiertos cuando el Consejo actúe como legislador*. Ello parece tanto más inexcusable cuanto que la previsible extensión del campo de aplicación del procedimiento de codecisión llevaría al absurdo de que, de las dos ramas de la autoridad legislativa, una de ellas -el Parlamento Europeo- celebraría sus debates con toda publicidad, mientras que la otra -el Consejo- seguiría celebrando sus reuniones a puerta cerrada. Se produciría así una incongruencia que sería cada día más difícil de justificar.

Por ello en el 96 habrá que abordar esta cuestión sin ambages, máxime si se tiene en cuenta que los debates televisados que celebra el Consejo ocasionalmente desde la aprobación de los métodos sobre transparencia contenidos en las Conclusiones de Edimburgo han degenerado en un ejercicio meramente ritual consistente en intervenciones leídas de los Ministros sin ningún debate o interacción entre los mismos. Es indudable que si se acaban abriendo los debates del Consejo cuando éste actúa como cámara legislativa se modificará sustancialmente la manera en que se han venido produciendo las negociaciones en el mismo desde su creación en los años 50, pero, como ha quedado dicho, ello parece inevitable en el nuevo contexto presidido por el principio de transparencia, fin de la opacidad institucional y acercamiento del funcionamiento de las Instituciones comunitarias al ciudadano de la Unión.

Esta apertura al público de los trabajos del Consejo ha venido siendo en cierto modo preparada o anticipada estos últimos meses

mediante algunas medidas de transparencia incorporadas en la actual versión del Reglamento Interno del Consejo, adoptado con fecha 6 de diciembre de 1.993, es decir, unas semanas después de la entrada en vigor del TUE: así, del juego conjunto de los artículos 5.1 y 7.5 del mismo se desprende que ya se hacen actualmente públicos los “resultados de las votaciones” del Consejo así como las “explicaciones de voto” que se hayan realizado con ocasión de una determinada votación siempre que lo pidan los miembros del Consejo interesados. Sería, pues, totalmente coherente con esta incipiente apertura de los trabajos del Consejo la culminación de esta evolución haciendo públicos de forma general sus debates legislativos.

El Informe de Etapa destaca que para varios representantes en el Grupo el Consejo debería ser abierto al público siempre que actúe como Cámara legislativa. otros señalan, por el contrario, que un exceso de transparencia puede ir en detrimento de la eficacia; para estos, por encima de la distinción entre función ejecutiva y legislativa, lo que prevalece es una intensa tarea de negociación, que no debe ser pública. otros representantes, en fin, puntualizan que la apertura al público (no tanto por medio de la retransmisión de los debates como por la habilitación de salas de escucha abiertas a los medios interesados) podría limitarse al debate inicial de presentación de una propuesta legislativa y al momento final de la votación.

b) Por otro lado, si se abriesen al público los trabajos del Consejo se solucionaría también otro de los problemas debatidos actualmente en relación con la transparencia del Consejo, a saber, el *problema de la publicación de las llamadas “declaraciones en actas” del Consejo*, técnica utilizada habitualmente por esta Institución cuando no es posible incorporar un determinado compromiso entre los Estados en la parte dispositiva o en la exposición de motivos del Reglamento, Directiva o Decisión de que se trate. Estas declaraciones, que casi nunca se publican, y que tienen efectos meramente “inter partes”, siendo por tanto desconocidas de terceros, carecerían de razón de ser si los debates del Consejo fuesen públicos, o al menos no plantearían los problemas jurídicos que se les achacan (con fecha 29 de mayo de 1.995, el Consejo Asuntos Generales ha adoptado unas Conclusiones sobre transparencia de los trabajos del Consejo cuyo punto 4 encarga al COREPER que examine las con-

diciones en que podría ser facilitado el acceso del público tanto a las actas de dicha institución como a las declaraciones en actas).

## 2. Comisión.

Respecto de la Comisión, puede señalarse lo siguiente:

- El primer problema que deberá abordarse es el del *número futuro de miembros de la Comisión Europea*, que en la actualidad se eleva a veinte. Con una ampliación a veintisiete Estados, y suponiendo que a Polonia se le atribuyesen dos Comisarios (pues tiene una población casi idéntica a la de España), el Colegio contaría tras la próxima ampliación con treinta y tres miembros, cifra que probablemente lo haría inmanejable o que acarrearía en todo caso la quiebra de su carácter colegial.

De ahí el debate que se registrará en la CIG, de acuerdo con el principio de eficacia, sobre una necesaria reducción del número de Comisarios. Para España, probablemente la peor solución sea la de un Comisario por Estado miembro, pues con ello perderíamos la paridad institucional que en este tema logramos en el 86 con los "cuatro grandes"; además, un Comisario por país daría todavía un número de veintisiete Comisarios, aún demasiado elevado para un funcionamiento eficaz del Colegio. Por otra parte, esta fórmula actuaría en beneficio de los países menos poblados, "intergubernamentalizando" la Comisión.

De ahí que la mejor solución consistiese probablemente (aunque los pequeños y medianos Estados se opondrán casi con toda seguridad a la misma, como ya lo ha advertido Luxemburgo en su reciente contribución al debate sobre la CIG) en un número de Comisarios inferior al de Estados miembros, lo que implicaría que Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, España y Polonia contarían con un Comisario permanente, efectuándose una rotación para los restantes Comisarios (en función del número total de Comisarios que se decidiese) entre los países pequeños y medianos, como ocurre con los Abogados Generales del Tribunal de Justicia.

A este respecto el Grupo de Reflexión, según se desprende de su Informe de Etapa, ha identificado dos posibles fórmulas que

tienden a evitar un enfrentamiento entre Estados, según su tamaño o población, y que pueden responder al test de más democracia, eficacia y transparencia, especialmente en la perspectiva de la ampliación: una primera fórmula consistiría en mantener el sistema actual del artículo 157, apartado 1, último párrafo (según el cual la Comisión “deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos”). Esta fórmula tiene la ventaja de que garantiza la participación de Comisarios de todos los Estados miembros, lo que fomenta el sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos. Ahora bien, tiene el inconveniente de que en la Unión ampliada el número de Comisarios puede ser tan amplio que los Comisarios resulten anónimos, el Colegio pierda coherencia y algunos Comisarios carezcan de funciones relevantes, o se fraccionen innecesariamente las que hoy ejerce la Comisión. Estos inconvenientes podrían contrarrestarse con sistemas de reforzamiento de la coherencia del Colegio, reforzando el papel de su Presidente y revisando el sistema de nombramiento y censura de los miembros del Colegio.

La otra fórmula u opción apuntada en el Informe de Etapa es un Colegio formado por un número reducido de Comisarios, el que corresponda a las carteras realmente necesarias (entre 12 y 15). La lógica de esta opción sería la de recuperar el carácter original del Colegio, dotado de coherencia, formado por personalidades claramente identificadas por los ciudadanos, “sin adscripción a países concretos”.

- En segundo lugar, la CIG de 1.996 debería *mantener el derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión en el pilar comunitario*. Por lo que respecta al artículo 138 B, párrafo segundo, del TCE no parece oportuno reintroducir la propuesta que se debatió y abandonó en el año 91 consistente en atribuir un derecho de iniciativa residual al Parlamento Europeo si pasado un plazo de por ejemplo seis meses la Comisión no aprobaba la oportuna propuesta. Parece preferible mantener la redacción acordada en Maastricht sobre este precepto, complementándola quizá -como pide el Parlamento Europeo en su informe al Grupo de Reflexión- con la necesidad de que la Comisión justificase frente al Parlamento Europeo, llegado el caso, por qué no ha procedido a elaborar una determinada propues-

ta de acto comunitario tal como se lo pedía el Parlamento.

Sobre esta cuestión, el Informe de Etapa explica que el Grupo se inclina por el mantenimiento de su monopolio de iniciativa legislativa, sin perjuicio del “derecho de evocación” en sus actuales términos (artículos 138 B y 152).

Añade el Informe que otro miembro del Grupo sugiere que dicha limitación se extienda no sólo a las propuestas sino también a las propias normas del Derecho Comunitario. Ahora bien, la gran mayoría del Grupo considera esto último incompatible con una Comunidad de Derecho, ya que, de aplicarse esta cláusula con carácter general, haría del Derecho algo efímero (la cláusula produciría un “efecto termita” sobre el acervo comunitario). Concluye el Informe señalando que habrá que estudiar si ello puede ser útil en casos excepcionales.

Al mismo tiempo, si se mantiene la estructura en pilares del TUE, como parece probable, *podría extenderse el derecho de iniciativa compartido con los Estados miembros* que posee la Comisión en las materias cubiertas por el tercer pilar a los puntos 7) a 9) del artículo K. 1, excluidos actualmente de dicho derecho de iniciativa en virtud del artículo K.3, apartado 2. No parece, en cambio, realista de momento atribuir a la Comisión un derecho de iniciativa exclusiva en los pilares segundo y tercero.

- En tercer lugar, no debería aceptarse la propuesta avanzada últimamente por algún país de establecer la *caducidad automática de las propuestas de la Comisión si pasado un plazo razonable* - por ejemplo de tres años- no fuesen adoptadas por el Consejo o por el Consejo y el Parlamento en los temas de codecisión (la denominada “sunset clause”).

En efecto, debe tenerse en cuenta que hay muchas propuestas de la Comisión que finalmente han sido aprobadas por el legislador comunitario más de tres años después de su transmisión al mismo (el récord parece que lo ostenta la Directiva de arquitectos de 10 de junio de 1.985, que requirió dieciocho años para su negociación y aprobación por el Consejo, con diversas intermitencias). Debe tenerse en cuenta, además, que el plazo medio del procedimiento de

codecisión -que se generalizará sin duda a partir del 96- es actualmente de 300 días, pero es probable que este plazo se incremente con el aumento del número de Estados miembros del Consejo, pues entonces será más difícil alcanzar la primera lectura o “posición común” del Consejo.

En relación con la introducción de una “fecha de caducidad” a las propuestas legislativas de la Comisión, es conveniente -señala el Informe de Etapa- profundizar sobre esta cuestión, teniendo en cuenta que, en principio, la norma mejor no es necesariamente la que menos se discute.

- En cuarto y último lugar, por lo que respecta al *control sobre la Comisión*, el Informe de Etapa señala que algunos miembros del Grupo se han pronunciado a favor de incrementar el control de la misma, tanto por parte del Parlamento Europeo como del Consejo, habiéndose propuesto por algunos representantes personales en el Grupo la posibilidad de censura individual a los Comisarios, más allá de la censura colectiva sobre la gestión del Colegio prevista en el artículo 144.

### 3. Parlamento Europeo.

Tratándose del Parlamento Europeo las perspectivas de la CIG pueden sintetizarse así:

- Ante todo, existe un consenso bastante general en que se debería *limitar el número máximo de Diputados al Parlamento Europeo*, de manera que éste no sobrepasase la cifra de 700, en aras de la eficacia futura de sus trabajos (así lo recoge expresamente el Informe de Etapa al referirse a su composición).

- En segundo lugar, el Informe de Etapa considera suficiente el “*derecho de evocación*” contemplado en el artículo 138 B, segundo párrafo, que permite al Parlamento solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del TCE, paralelamente a la facultad atribuida al Consejo por el artículo 152.

Así pues, el Grupo no ha estimado necesario atribuir al Parlamento Europeo -pues ello habría alterado el equilibrio institucional actualmente existente, que reconoce a la Comisión el monopolio de la iniciativa legislativa- un derecho de iniciativa legislativa ni siquiera de forma subsidiaria, una vez pasado un plazo prudencial sin que la Comisión se hubiese decidido a presentar la correspondiente propuesta en una materia determinada.

- En tercer lugar, también existe un consenso general en que conviene *ampliar el campo de aplicación del procedimiento de codecisión del artículo 189 B*, extendiéndolo notablemente - aunque quizá no generalizándolo como pretende el Parlamento Europeo, por ejemplo a todos los casos que actualmente se rigen por el procedimiento de cooperación introducido en el Tratado por el Acta Unica Europea.

El Informe de Etapa señala sobre este punto que no hay acuerdo en el Grupo sobre el ámbito de aplicación de la codecisión: unos desean aplicarlo en principio a las decisiones legislativas en las que el Consejo decida por mayoría cualificada; otros prefieren un enfoque caso por caso; y un miembro no ve razón para aumentar aún más los poderes del Parlamento Europeo.

- En cuarto lugar, parece indispensable *reforzar el papel del Parlamento Europeo en el segundo y tercer pilar*, donde actualmente sólo tiene un derecho de mera información y consulta (artículos J.7 y K.6, respectivamente) que no le permite formular enmiendas a las propuestas de acciones y posiciones comunes -o de Convenios, en el caso del tercer pilar- que debate el Consejo. Ello se justifica por el principio de legitimidad democrática, máxime en el caso de los asuntos de iusticia e interior, que afectan directamente a los derechos y libertades de los ciudadanos de la Unión.

- En quinto lugar, por lo que respecta a la *ampliación del poder de control del Parlamento Europeo*, el Informe de Etapa pone de relieve que, en lo tocante al nombramiento de la Comisión, algunos miembros del Grupo consideran que el sistema actual -regulado en el artículo 158- es adecuado, mientras que otros prefieren que el Parlamento Europeo elija al Presidente de la Comisión a partir de una lista propuesta por el Consejo (es de suponer que hay que enten-

der aquí “Consejo Europeo”).

- Finalmente, por lo que respecta a la *relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales*, tema evocado en las Declaraciones números 13 y 14 anejas al Acta Final del TUE, el Informe de Etapa señala, por una parte, que existe un acuerdo en el Grupo sobre la necesidad de incrementar el control de cada Parlamento nacional sobre su Gobierno en asuntos de la Unión, resultando al que deben contribuir no sólo cada Gobierno sino también las Instituciones comunitarias; y, por otra, que existe asimismo acuerdo en la no creación de una Segunda Cámara en el Parlamento Europeo formada por representantes de los Parlamentos Nacionales en el seno del Parlamento Europeo.

#### *4. Tribunal de Justicia v Tribunal de Primera Instancia.*

Sobre las instituciones de control jurisdiccional de la Unión (respecto de las cuales el Informe de Etapa se limita a decir que una amplia mayoría de miembros del Grupo de Reflexión acuerda mantener sus funciones actuales), puede señalarse lo siguiente:

- El aumento del número de Estados miembros de la Unión Europea plantea, en primer lugar, el *problema de un posible número excesivo de jueces* sobre todo del Tribunal de Justicia (en el caso del Tribunal de Primera Instancia la situación se plantea de forma distinta porque sólo se reúne en salas) con vistas a la formación de su Pleno, que podría degenerar en una “asamblea deliberante” en detrimento del carácter colegial que ha tenido hasta ahora.

Ahora bien, a pesar de este riesgo, que puede por lo demás solucionarse reforzando la práctica del “pequeño pleno” que funciona desde hace tiempo en el Tribunal, parece inexcusable que el Tribunal de Justicia cuente en todo caso con un juez por Estado miembro, pues constituye una exigencia indispensable de su funcionamiento el que absolutamente todas las culturas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros estén representadas en el mismo. Por tanto, no sería sensato reducir el número de jueces a una cifra inferior a la de Estados miembros, incluso aunque los países grandes contasen con un juez permanente.

- En segundo lugar, a fin de reforzar la independencia de los jueces y evitar los problemas que se plantean sobre la continuidad de sus trabajos con motivo de las renovaciones parciales cada tres años, sería conveniente *extender su mandato a nueve años y hacerlo al mismo tiempo no renovable*, tanto por lo que se refiere a los Jueces de los dos Tribunales como a los Abogados Generales del Tribunal de Justicia.

- En tercer lugar, deben rechazarse las propuestas avanzadas por algunos autores, con vistas a una reducción de la duración de los procedimientos ante ambos Tribunales, consistentes en crear "*Tribunales regionales*" o "*Tribunales especializados*" en algunas materias (como la propiedad industrial: marcas, patentes, obtenciones vegetales), pues ello afectaría a la necesaria uniformidad de la jurisprudencia y crearía nuevos niveles de jurisdicción sin mejorar la protección de los justiciables.

Resulta preferible crear salas especializadas dentro del Tribunal de Primera Instancia, sin perjuicio de la posibilidad de plantear un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

- En cuarto y último lugar, sería conveniente alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión para determinar los *criterios relativos a la aplicación del artículo 171 TCE*, que permite a la Comisión proponer al Tribunal la imposición de una multa a tanto alzado o de una multa coercitiva al Estado miembro que no haya ejecutado una sentencia condenatoria anterior, precepto que todavía no ha sido aplicado pero cuyas consecuencias presupuestarias para el Estado miembro afectado pueden ser enormes (si bien es dudoso que la CIG sea el foro más adecuado para esta discusión).

##### 5. *Tribunal de Cuentas.*

Como ya quedó señalado, se debe *incluir* al Tribunal de Cuentas en la enumeración de instituciones contenida en el *artículo E* de las Disposiciones Comunes del TUE, en coherencia con la existencia de un "marco institucional único" aludida en el artículo C.

En efecto, la intervención del Tribunal de Cuentas en el ámbito de los pilares segundo y tercero será cada día mayor, toda vez que

los gastos operativos de la PESC y de la cooperación en los asuntos de justicia e interior también pueden ser cargados al presupuesto comunitario por decisión unánime de los Estados miembros. En todo caso, los gastos administrativos que para las instituciones se deriven de las disposiciones relativas a estos dos pilares corren de cargo del presupuesto comunitario.

En definitiva, sería más correcto hablar hoy en día, desde la entrada en vigor del TUE, de *presupuesto de la "Unión Europea"* que de presupuesto de las Comunidades Europeas, como ha hecho ya el Presidente del Parlamento Europeo en la declaración por la que aprobó definitivamente el presupuesto para el ejercicio 1.995.

El Informe de Etapa señala únicamente que el Grupo de Reflexión ha acordado profundizar vías de incrementar su control sobre la gestión de los asuntos de la Unión que lo requieran, concretamente en la lucha contra el fraude.

El Informe de Etapa recuerda que se han hecho algunas sugerencias, asimismo, para reforzar el Tribunal de Cuentas en su lucha contra el fraude, así como para instaurar una colaboración a estos efectos con los Tribunales de Cuentas nacionales.

#### *6. Comité Económico y Social.*

Debería *definirse mejor el papel institucional* del Comité Económico y Social, ya que sus dictámenes son prácticamente irrelevantes en el procedimiento decisorio comunitario, pues raramente son tenidas en cuenta sus enmiendas por la Comisión Europea y prácticamente nunca por el Consejo.

De ahí que sea necesario encontrar una nueva función para este organismo consultivo del Consejo y de la Comisión, como podría ser la de "observatorio del Mercado Interior" una vez que, agotado casi enteramente el programa legislativo contenido en el Libro Blanco de junio de 1.985 de la Comisión sobre el "achèvement" del Mercado Interior, y encontrándonos actualmente, desde el 1 de enero de 1.993, en una fase de gestión del mismo, puedan resultar especialmente útiles los informes y observaciones sobre los problemas que suscita la aplicación de la normativa de Mercado

Interior emanantes de las principales categorías socioprofesionales integradas en la sociedad civil.

En todo caso, no parece conveniente reconocer al Comité el *rango de institución en sentido formal* como ha solicitado en su informe al Grupo de Reflexión.

El Informe de Etapa se limita a decir que se estudiará su situación en función de las soluciones que se retengan para el Comité de las Regiones.

### 7. *Comité de las Regiones.*

Tampoco en este caso parece conveniente incluirlo en la *lista de instituciones del artículo 4.1 TCE*, junto a las cinco existentes desde Maastricht, dada su falta de rodaje y el hecho de que en tal caso también sería obligado elevar al Comité Económico y Social al rango de institución en sentido formal.

En relación con el Comité de las Regiones, convendría *reforzar*, a fin de intensificar su legitimidad, el *mandato democrático de sus miembros*, reformando para ello el artículo 198 A TCE, tal como solicitan el propio Comité y el Parlamento Europeo en sus respectivos informes al Grupo de Reflexión.

En cambio, es discutible que sea necesario *reformular el artículo 3 B, párrafo segundo, del TCE*, donde se define el principio de subsidiariedad con vistas a incluir una *referencia expresa a las colectividades regionales y locales*. En efecto, este principio, en el ámbito del Derecho Comunitario, únicamente pretende determinar cuál es el nivel idóneo para regular una determinada materia: el estatal o el comunitario. Si se llega a la conclusión de que es preferible seguir con una intervención aislada de los Estados miembros en lugar de una actuación a escala de los Quince, será un problema constitucional de cada Estado el precisar posteriormente si la materia objeto de regulación debe serlo por su Administración Central, o bien por sus Regiones o incluso Municipios. Es decir, desde el punto de vista de la Comunidad Europea el principio de subsidiariedad regula únicamente las relaciones entre ésta y sus Estados miembros, sin interferir en la manera cómo cada uno de ellos dis-

tribuye internamente sus poderes, como se recuerda en el punto 5 de la Declaración de Birmingham de 16 de octubre de 1.992.

El Informe de Etapa señala que el Grupo ha desestimado unánimemente la petición del Comité de las Regiones para tener legitimación activa ante el Tribunal por violaciones del principio de subsidiariedad en el nivel interno de cada Estado, precisamente porque de acuerdo con dicho principio es en cada Estado nacional donde deben sustanciarse las cuestiones competenciales internas.

Añade el Informe de Etapa que se estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de sus competencias consultivas, así como dotarle de un aparato administrativo específico (puesto que hasta ahora dicho aparato ha sido común al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones).

#### 8. *El procedimiento decisorio.*

Una vez vista cada institución estáticamente, conviene ahora examinar su interacción en el procedimiento decisorio.

Conviene *distinguir* a este respecto entre el procedimiento legislativo y el procedimiento presupuestario:

- Tratándose del procedimiento legislativo, hay que diferenciar a su vez entre la adopción de actos de base y de actos de ejecución:

a) Por lo que respecta a la aprobación de los *actos de base*, la CIG debería intentar, por un lado, una *simplificación* de los procedimientos de adopción de los mismos, reduciéndolos básicamente a tres en lugar de los veintidós actuales (aunque muchos de ellos son de aplicación exclusiva al ámbito de la Unión Económica y Monetaria): dictamen consultivo del Parlamento Europeo, dictamen conforme y codecisión (el Informe de Etapa subraya que una amplia mayoría del Grupo de Reflexión se inclina por una simplificación de los procedimientos legislativos en esta línea).

Por su parte, el procedimiento de *codecisión* del artículo 189 B debería ser asimismo simplificado (según el Informe, el Grupo de

Reflexión está de acuerdo en esta simplificación), dado que es demasiado complejo y, en particular, como ha ocurrido en el caso de la propuesta de Directiva sobre protección jurídica de las invenciones biotecnológicas, puede ocurrir -lo que resulta contradictorio- que un "texto conjunto" aprobado por el Comité de Conciliación sea luego rechazado por el Pleno del Parlamento Europeo.

Y, por otro lado, debe operarse una *racionalización* del procedimiento legislativo pues actualmente presenta algunas incoherencias notorias. Así por ejemplo, carece de sentido que en la actualidad tres ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad como son la PAC, la Política Común de Transportes y el Mercado Interior se rijan, respectivamente, por tres procedimientos distintos: dictamen consultivo del Parlamento Europeo (cfr. artículo 43 TCE), cooperación (cfr. artículo 75 TCE) y codecisión (cfr. artículo 100 A TCE).

Tampoco se justifica del todo que en una misma política, como es el caso del medio ambiente, coexistan varios procedimientos de decisión (cooperación tratándose del apartado 1 del artículo 130 S y dictamen consultivo en los supuestos del apartado 2 de este precepto).

Asimismo, convendría racionalizar el campo de aplicación del *dictamen conforme*, pues existe consenso en considerar que es inadecuado para la adopción de actos de naturaleza legislativa, debiendo quedar reservado para la conclusión de acuerdos internacionales, la revisión de los Tratados o la adhesión de nuevos Estados miembros.

b) Por lo que se refiere a la adopción de *actos de ejecución* de actos de base del legislador comunitario, se plantea en primer lugar la conveniencia o no de mantener el sistema de Comités de ejecución establecidos por la Decisión de 13 de julio de 1.987 sobre "Comitología". A pesar de las críticas que ha recibido este sistema, que obliga a la Comisión a recurrir normalmente a un *Comité Consultivo, de Gestión o de Reglamentación* para poder aprobar su proyecto de medidas de ejecución de un acto de base, lo cierto es que ha funcionado bastante satisfactoriamente y no ha bloqueado la adopción de actos de ejecución (valga como prueba de ello el que

en los últimos tres años únicamente en seis casos ha sido elevado al Consejo un proyecto de medidas de ejecución de la Comisión tras haberse producido un dictamen negativo de un Comité de Gestión o de Reglamentación, o la ausencia de dictamen de un Comité de Reglamentación, y en ningún caso a lo largo de estos tres años se ha desembocado en una falta de decisión porque el Consejo -en virtud del Comité de Reglamentación en su variante llamada de “contrefilet”- se haya pronunciado por mayoría simple en contra del proyecto de medidas de ejecución). Por tanto, parece preferible seguir con el sistema de la Decisión de 1.987 en lugar de atribuir sin más un poder general de ejecución a la Comisión de los actos de base no mediatizado por la intervención de los tres tipos de Comités mencionados.

En todo caso, sí será en principio necesario retocar la Decisión de 1.987 por lo que respecta a la *ejecución de los actos de base adoptados por codecisión*. En efecto, este tema fue objeto del “modus vivendi” interinstitucional de 20 de diciembre de 1.994 mediante el cual se alcanzó un arreglo provisional, hasta la CIG de 1.996, para dar intervención al Parlamento Europeo en la ejecución de dichos actos de base. A primera vista el sistema previsto en el “modus vivendi” podría ser confirmado en el 96 a condición de que se clarifiquen mejor algunos de los elementos más imprecisos del mismo (en particular, la interpretación que deba darse a los términos “encontrar una solución en el marco apropiado,, contenida en el punto 5 del “modus vivendi”).

Según consta en el tema 8 del Informe de Etapa, en el Grupo de Reflexión se ha ido delineando una doble tendencia en relación con esta cuestión. Para algunos miembros, lo ideal consistiría en suprimir el sistema comitológico actual, ya hoy confuso y complicado, e insostenible tras la próxima ampliación. Para otros, partidarios de mantener la Decisión de 13 de julio de 1.987 (entre los que se ha alineado hasta ahora nuestro país), el Consejo debe preservar sus poderes legislativos y ejecutivos, de manera que el traspaso de los poderes de ejecución a la Comisión sin ninguna capacidad de supervisión de los mismos por parte del Consejo alteraría el equilibrio institucional.

Varios miembros del Grupo, a la vista de estas dos tendencias

encontradas, han avanzado -según explica el Informe de Etapa- una vía de compromiso consistente en recomendar la simplificación de la comitología sustituyéndola por un procedimiento único en virtud del cual correspondería a la Comisión, tras consulta a los expertos nacionales, decidir la medida de ejecución bajo un poder de supervisión del Consejo y del Parlamento Europeo, en aplicación de los procedimientos legislativos ordinarios. Algún miembro del Grupo ha señalado a este respecto que debería bastar la oposición de tres Estados en el Consejo para desautorizar la medida de ejecución.

- En el caso del *procedimiento presupuestario*, habría que intentar su simplificación a fin de hacerlo más transparente (el Informe de Etapa acepta este planteamiento, mediante la supresión de una lectura), así como reconsiderar la distinción entre “gastos obligatorios” y “no obligatorios”, con vistas a lograr una mayor equiparación entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria. Sin embargo, según el Informe de Etapa, la mayoría de miembros del Grupo se muestra contraria a la supresión de la distinción entre dichos tipos de gastos. Una posición intermedia que se ha ido configurando en el Grupo para mejorar el equilibrio de los poderes presupuestarios entre el Consejo y el Parlamento podría consistir en dar a éste un cierto margen de intervención en los “gastos obligatorios” que podría expresarse en un porcentaje.

Al mismo tiempo, convendría llegar a un acuerdo para la financiación de los gastos operativos en el marco del segundo y tercer pilar así como establecer un presupuesto único para toda la Unión Europea -que comprenda sus tres pilares- en lugar del actual presupuesto para las Comunidades Europeas.

## V. LAS POLITICAS

### a) Políticas internas.

#### 1. Políticas comunitarias.

Como *observación de carácter general*, puede afirmarse que existe un clima de opinión bastante extendido según el cual en la CIG del 96 no se deberían modificar las políticas ya incluidas en el

Tratado ni añadir políticas nuevas, pues de lo que se trata esencialmente es de desarrollar y lograr un rodaje mucho mayor de las políticas que el TUE incluyó en el TCE o de las que reforzó. Además, el nuevo contexto institucional, que se ha ido perfilando estos dos ó tres últimos años, presidido por el principio de subsidiariedad, hará sin duda que muchos Estados sean reticentes a la hora de prever la atribución a la Comunidad de nuevas competencias aunque sea a título compartido con los Estados miembros, transmutándose con ello este principio -como ya señalamos- en un criterio de atribución de competencias. Como dice el Informe de Etapa, el sentimiento general del Grupo de Reflexión es que no se trata de que la Comunidad haga más cosas, sino que las haga mejor (“agir moins pour agir mieux”, frase favorita del Presidente Delors y auténtico “leitmotiv” de la Comisión de estos últimos años).

Además, algunos miembros del Grupo han recordado que el mantenimiento del artículo 235 permite abordar, en su caso, nuevos ámbitos de acción de la Comunidad dentro del respeto a los límites del Tratado.

Como *comentarios puntuales* sobre las diversas políticas comunitarias, cabe señalar lo siguiente:

- Por lo que respecta a la *Unión Económica y Monetaria*, también existe una marcada unanimidad en vísperas de la CIG en el sentido de que no deben tocarse los artículos del Tratado relativos a la misma, y en particular los criterios de convergencia, pues ello supondría abrir la “caja de Pandora”. Según el Informe de Etapa, el Grupo de Reflexión considera que no cabe replantearse ni los criterios ni el calendario de la moneda única, por tratarse de un compromiso pactado por todos y ratificado por los Parlamentos nacionales, que se encuentra en curso de ejecución con arreglo a lo pactado.

Sin embargo, algunos miembros del Grupo se plantean únicamente la posibilidad de suplementar el contenido existente, de manera que haya un adecuado equilibrio entre el desarrollo de la integración monetaria y la correspondiente integración económica y social de la Unión.

A este respecto quizá la única cuestión que puede llegar a la

CIG, si no se resuelve previamente en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1.995, es el *problema de la denominación de la futura moneda única*. A pesar de que los preceptos sobre esta cuestión introducidos por Maastricht en el TCE llaman a esta moneda única "ecu" en su versión francesa y "E.C.U." ("European Currency Unit") en su versión alemana, lo cierto es que estos últimos meses Alemania ha dejado claro que no aceptará que se denomine así a la futura moneda única por cuanto el ecu no es símbolo de estabilidad monetaria, toda vez que se ha depreciado casi un 50 % respecto al marco en los últimos quince años.

- Según el Informe de Etapa, el Grupo de Reflexión subraya la necesidad urgente de responder al desafío de la *creación de empleo*, demanda apremiante de los ciudadanos. El Grupo coincide en considerar que el empleo no es una política sectorial sino un objetivo (conviene recordar que el artículo 2 TCE atribuye a la Comunidad como misión el logro de un "alto nivel de empleo y de protección social") que debe reforzarse y, por otra parte, el resultado de una política global; señala además que de la eficacia de la Unión para lograr este objetivo dependerá en buena medida la aceptación y el apoyo de la opinión pública a este proceso.

Así pues, la mayoría de los miembros del Grupo considera asimismo que la Unión debe reforzar el contenido social del Tratado, incorporando en el mismo disposiciones concretas, más allá de la declaración general contenida en su artículo 2, al servicio del objetivo de mantener un elevado nivel de empleo en la Unión y reformando el artículo 103 para incorporar la prioridad del empleo. Además, en cuanto a la organización y métodos de trabajo de las instituciones, una mayoría de miembros del Grupo proponen la creación de un Alto Comité de Empleo que supervise permanentemente el impacto de las políticas comunitarias sobre la creación de empleo, supervisión que debe también formar parte esencial de las tareas del Consejo de Ministros responsables del empleo y del ECOFIN.

Ahora bien, señala a continuación el Informe de Etapa que "un miembro" (aunque no lo nombra se trata obviamente del Reino Unido) rechaza todo este planteamiento, pues considera que la creación de empleo no se logra con más regulación sino con menos

regulación comunitaria, al tiempo que considera que el verdadero desafío del empleo viene planteado por la economía global, frente a la que propone como respuesta de la Comunidad la desregulación y el énfasis en una mayor competitividad.

Existe asimismo un amplio consenso en que debería *eliminarse el Protocolo Social a Catorce* que obtuvo el Primer Ministro Major el año 91 cuando se negoció Maastricht. Este Protocolo ha sido criticado por una mayoría de países por los efectos nefastos que puede tener como prefiguración de una "Europa a la carta" y, más en concreto, porque puede dar pie a fenómenos de deslocalización de empresas (casos Hoover y Gillette, entre otros) que son trasladadas al Reino Unido porque allí los costes sociales son menores.

Así pues, convendría integrar el Acuerdo anexo al Protocolo Social (que hasta ahora sólo ha servido como base para aprobar la Directiva sobre el Comité de empresa europeo, aplicable a las sociedades con más de mil trabajadores, así como una Resolución sobre las perspectivas de la política social) en el Tratado. Así lo reconoce el Informe de Etapa, con arreglo al cual existe una "amplísima mayoría,, (esto es, salvo el Reino Unido) en el Grupo de Reflexión que considera urgente dicha integración.

- En materia de *medio ambiente*, el Grupo de Reflexión ha considerado prioritario tener en cuenta la dimensión medioambiental en las políticas comunitarias. Como propuestas prácticas, algunos miembros del Grupo han sugerido las siguientes: incorporar al TUE los acuerdos de la Conferencia de Rio, posterior al mismo, de manera que las políticas comunitarias se orienten hacia un modelo de desarrollo sostenible; la posible inclusión del medio ambiente en los artículos 36 (restricciones a la importación) y 39 (objetivos de la PAC) del TCE, así como la consideración de la extensión de posibilidades que ofrece a los Estados miembros el artículo 100 A, apartado 4, para establecer normas nacionales más elevadas; y, por último, una mayor implicación del Parlamento Europeo a través de la codecisión en estas materias.

Algunos miembros, con todo, han señalado la necesidad de precisar mejor los objetivos prioritarios de una política medioambiental de la Unión, que ha de ser coherente con otras políticas sec

toriales -agricultura, etc.- en la preservación del medio ambiente, pues no en vano el artículo 130 R, apartado 2, estipula que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las de».ás políticas de la Comunidad.

- Conviene tener buen cuidado en que las “*políticas no económicas*” constitucionalizadas por el Tratado de Maastricht (*educación y juventud, cultura, salud pública, protección de los consumidores*) no queden vacías de contenido -riesgo que se ha detectado desde la entrada en vigor del mismo- porque un número importante de Estados consideran que se trata de políticas en que la intervención a nivel comunitario es por definición “secundaria”, en virtud del principio de subsidiariedad, respecto de la actuación aislada de los Estados miembros, apoyándose para esta tesis en la letra de los artículos 126 a 129 A del TCE, que excluyen las medidas de armonización de las disposiciones nacionales y hablan de que la Comunidad “apoyará y completará” la acción emprendida por los Estados miembros.

Este planteamiento debe ser combatido porque puede dejar en letra muerta algunas de las políticas que más pueden servir para identificar al ciudadano y al estudiante con el proceso de integración, políticas cuya inclusión en el Tratado explica junto a la “ciudadanía de la Unión”- el que el antiguo Tratado de la Comunidad Económica Europea se llame simplemente hoy en día Tratado de la Comunidad Europea. En el fondo, lo que está detrás de la actitud reticente de los Estados más ricos es el elevado coste presupuestario de programas como el Sócrates o Leonardo, o de iniciativas a nivel de los Quince de lucha contra el cáncer, el sida o las toxicomanías, así como -en el caso de Alemania- el temor de los “Laender” a la pérdida de competencias en favor de Bruselas.

No deja de ser sintomático a estos efectos que, como puede leerse en el Informe de Etapa, al tratarse el tema de la subsidiariedad, quede recogido que un miembro del Grupo haya pedido un recurso más sistemático a “cláusulas explícitas de limitación de la competencia comunitaria” como ocurre ahora en la educación, la sanidad o la cultura.

- Hay que referirse, a continuación, siguiendo los términos de la Declaración núm. 1 aneja al Acta Final del TUE, a la posibilidad de incluir en el Tratado en el 96 una base jurídica precisa y operativa por lo que respecta a *la energía, el turismo y la protección civil* (conviene no olvidar que en el artículo 3, t) del TCE ya se mencionan estos tres ámbitos posibles de actuación de la Comunidad, si bien luego la tercera parte del Tratado, relativa a las “políticas de la Comunidad”, no las desarrolla ni les atribuye un fundamento jurídico preciso, lo que ha obligado hasta ahora a recurrir a preceptos generales como el 100 A o el 235).

El Informe de Etapa destaca que el Grupo de Reflexión ha llegado a la conclusión de que en estos tres ámbitos parece más adecuado prever simplemente una “cooperación reforzada” de los Estados miembros en estas materias (en línea, por tanto, con el tipo de actuación prevista en los artículos 126 a 129). Añade el Informe que un miembro del Grupo rechaza incluso esta posibilidad, habiendo llegado a sugerir la supresión de la letra t) del artículo 3.

- El Informe de Etapa se refiere, al abordar las *nuevas políticas* que podrían introducirse en el Tratado con motivo de la CIG de 1.996, a las siguientes:

a) Algunos miembros del Grupo consideran necesario incorporar en el Tratado una disposición que prevea un tratamiento específico de sostenimiento a las *regiones ultraperiféricas* de los Estados miembros de la Unión.

b) Otros miembros -es de suponer que encabezados por Francia, que ha hecho de esta cuestión uno de sus principales caballos de batalla estos últimos años en Bruselas- consideran conveniente introducir una disposición relativa al *concepto de servicio público*, que comportaría, entre otros elementos, la definición del servicio universal.

c) Algún miembro ha sugerido la *extensión del artículo 113 a los servicios*.

d) Otros miembros del Grupo han afirmado la necesidad de revisar el *artículo 223* sobre la producción y comercio de armas.

e) Algún miembro también se ha mostrado favorable a incorporar al Tratado la *programación financiera plurianual*. Ahora bien, la gran mayoría prefiere mantenerla al margen, en el plano más flexible de los acuerdos interinstitucionales.

- Finalmente, el Informe de Etapa destaca que no existe una posición única en el Grupo de Reflexión acerca de la necesidad o no de *revisar las políticas comunes* (en particular, la PAC y la Política Regional) en función de la ampliación, ni cuál habría de ser en su caso el alcance de dicha revisión. En todo caso, la mayoría del Grupo se decanta por separar la CIG del estudio del impacto de la ampliación con vistas a una posible revisión de las políticas comunes, por tres razones: en primer lugar, porque una eventual revisión de políticas no requiere la modificación de sus respectivas bases jurídicas; en segundo lugar, porque el efecto de la ampliación sobre las políticas comunes no será instantáneo sino dilatado en el tiempo, como corresponde al único modelo de ampliación que parece posible para la mayoría de los próximos candidatos; y, finalmente, porque no conviene mezclar dos ejercicios de tan alta sensibilidad política.

Ello no es obstáculo para que algunos miembros del Grupo subrayen el vínculo existente entre el proceso de ratificación de la CIG y las discusiones acerca de las consecuencias de la ampliación sobre las distintas políticas y sobre la financiación de la Unión.

## *2. Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.*

El Informe de Etapa empieza señalando, en su tema 5, consagrado a los asuntos de justicia e interior, con el título “un espacio de libertad y de seguridad”, que el Grupo de Reflexión coincide en considerar que el reforzamiento de la seguridad interna de la Unión debe ser objeto de atención prioritaria por el Grupo, tal y como prescribe el Consejo Europeo de Cannes. A estos efectos el Grupo entiende que existe una clara demanda de la ciudadanía para obtener una mayor seguridad ciudadana en el ámbito de la Unión frente a fenómenos como el crimen organizado con móviles económicos (narcotráfico, etc.) y el terrorismo. En un contexto de mercado único y sociedad abierta, el Estado no puede garantizar plenamente la

seguridad interna de sus ciudadanos actuando de manera aislada, ya que estos fenómenos tienen un claro componente internacional. Para el Grupo, existe una clara contradicción entre la organización supranacional del crimen en estos casos y el carácter nacional de los principales instrumentos para combatirlo, lo que explica su escasa eficacia (vale la pena recordar aquí que el artículo K.3, apartado 2, al referirse a las acciones comunes, alude al principio de subsidiariedad estableciendo la competencia del Consejo para adoptar dichas acciones “en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate”, redacción muy similar a la del artículo 3 B, párrafo segundo, del TCE).

Todos los miembros del Grupo coinciden, pues, en que la magnitud de los desafíos no se corresponde con los resultados de las respuestas dados a los mismos. Difieren, sin embargo, en el análisis de las *causas* de esa escasez de resultados y en el *método* para ulteriores progresos.

Así, una amplia mayoría de miembros del Grupo considera inadecuadas las disposiciones del Título VI del TUE, poniendo de relieve que su funcionamiento es claramente deficiente, tal como lo han señalado los informes de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado dirigidos al Grupo de Reflexión.

Algún miembro del Grupo, por el contrario, achaca las imperfecciones del Título VI exclusivamente a la falta de rodaje suficiente y de voluntad política, así como a unas estructuras excesivamente complejas, pero considera que la separación de pilares resulta esencial para el respeto a la gestión intergubernamental de asuntos ligados a la soberanía nacional.

La experiencia adquirida desde el 1 de noviembre de 1.993, fecha de entrada en vigor del TUE, por lo que respecta a su “tercer pilar”, permite identificar, en definitiva, los siguientes problemas de funcionamiento y extraer una serie de conclusiones aceptadas por una amplia mayoría de miembros del Grupo de

- Los *resultados prácticos* del “tercer pilar” han sido hasta ahora muy escasos, incluso decepcionantes, por lo que respecta a las *formas de intervención del Consejo previstas específicamente para las materias del “tercer pilar”* en el artículo K.3, apartado 2 (posiciones comunes, acciones comunes y Convenios), pues sólo se han adoptado tres acciones comunes -una de 30.11.94 sobre facilidades de desplazamiento para los escolares de terceros países que residan en un Estado miembro, otra de 10.3.95 sobre la Unidad de Drogas de Europol y una tercera de 25.9.95 sobre medidas de aplicación del artículo K.1- y se han abierto a la firma cuatro Convenios: uno con fecha 10.3.95 relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea y otros tres con fecha 26.7.95 referentes, respectivamente, a la creación de una Oficina Europea de Policía (Europol), a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros. En cambio, el Consejo ha adoptado, en los asuntos de justicia e interior, una cincuentena de Recomendaciones, Resoluciones o Conclusiones, instrumentos típicos de la mera cooperación intergubernamental, de los que ya podían echar mano los Estados antes de la entrada en vigor del TUE.

Los instrumentos del Título VI no son considerados adecuados por la mayor parte de miembros del Grupo, según pone de relieve el Informe de Etapa, pues les parecen copiados del Título V mientras que la naturaleza de los asuntos es muy diversa: la política exterior es rara vez normativa y requiere acción ágil, mientras que los asuntos de seguridad ciudadana requieren protección jurídica y por tanto un marco normativo.

La *causa principal* de lo anterior reside en la exigencia de unanimidad para la adopción de las posiciones y acciones comunes. De cara al 96, sería conveniente intentar introducir mecanismos de flexibilización de esta exigencia, en particular la posibilidad -en línea con lo previsto en el artículo 148.3 TCE- de que la abstención de algún o algunos Estados miembros no impida la adopción de una acción o posición común, si es que no se puede prever la adopción de acciones o posiciones comunes por mayoría cualificada en algunos casos, o cuando menos por mayoría “supercualificada”.

Otra razón que ha dificultado la puesta en marcha de las previsiones del tercer pilar ha sido sin duda su *complejidad de niveles de negociación*, pues a diferencia de lo que ocurre en el “pilar comunitario”, donde sólo existen tres niveles dentro del Consejo como institución (de arriba abajo: Sesión Ministerial, Coreper y Grupo de Trabajo), en el tercer pilar se dan cinco niveles (Sesión Ministerial, Coreper, Comité K.4, Grupos Directores y Grupos de Trabajo), lo que dificulta enormemente una negociación ágil de las propuestas de Convenios y de acciones y posiciones comunes. A este respecto, el Informe de Etapa se hace eco del acuerdo de todos los miembros del Grupo para la supresión de uno o dos de los actuales niveles orgánicos.

- Se discute incluso el *valor* mismo de las *acciones y posiciones comunes* (obviamente, no plantea dudas el carácter jurídicamente vinculante de los Convenios adoptados sobre la base del tercer pilar, una vez ratificados por los Estados miembros): así, para una mayoría de Estados miembros, entre los que se encuentra nuestro país, las acciones y posiciones comunes del tercer pilar deben ser jurídicamente vinculantes y obligar a los Estados miembros de la Unión a su estricto cumplimiento, en consonancia con el valor vinculante que tienen las posiciones y acciones comunes del segundo pilar (cfr., respectivamente, artículos J.2, apartado 2, y J.3, punto 4), pues sería contradictorio dar una interpretación distinta a términos análogos contenidos en un mismo Tratado, con arreglo al Convenio de Viena de 1.969 sobre Derecho de los Tratados; en cambio, para el Reino Unido no se puede afirmar con carácter general y apriorístico que las acciones y posiciones comunes del tercer pilar deben ser siempre obligatorias, pues el artículo K.3 no lo dice expresamente, con lo que los Estados tienen las manos libres para atribuir o no carácter jurídicamente vinculante a las acciones y posiciones comunes del tercer pilar en cada caso concreto (sólo una lectura atenta de cada una de las posiciones y acciones comunes permitirá determinar si, en un supuesto determinado, los Estados han querido obligarse).

Con vistas a la CIG del 96, sería conveniente clarificar esta cuestión y atribuir valor jurídicamente vinculante a las acciones y posiciones comunes del tercer pilar, como ocurre en el marco de la PESC. De hecho, las tres acciones comunes adoptadas hasta ahora,

antes mencionadas, parecen crear obligaciones para los Estados miembros.

- No está enteramente justificada la *escisión* un tanto artificial de *del tratamiento de la libre circulación de personas* entre el primer pilar (definición global del Mercado Interior en el artículo 7 A, política de visados en el artículo 100 C) y los “ámbitos de interés común” mencionados de forma casuística en el artículo K. 1 del tercer pilar (referentes a los aspectos más problemáticos de dicha libertad: controles en el cruce de fronteras exteriores, lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada internacional, etc.).

Hubiese sido preferible un *enfoque más integrado* de las cuestiones relativas a la libre circulación de las personas. Así se evitaría la *duplicidad de iniciativas* sobre un mismo tema (como ejemplo de este riesgo de solapamiento puede mencionarse la protección de los intereses financieros de las Comunidades, materia en que coexisten un Reglamento comunitario y un Convenio del tercer pilar).

De ahí que el Informe de Etapa subraye que faltan objetivos en el Título VI -limitándose su artículo K.1 a mencionar ámbitos de interés común- así como un calendario para alcanzarlos.

- Resulta esencial incrementar el papel del Tribunal de Justicia en el control de los temas que caen dentro del tercer pilar, pues cada día con más frecuencia se verán afectados derechos y obligaciones de los ciudadanos de la Unión, o de los nacionales de países terceros presentes en territorio de la Unión.

Aunque el artículo K.3 “in fine” prevé la posibilidad de que en los Convenios adoptados con base en el tercer pilar se atribuya competencia de interpretación de sus disposiciones al Tribunal de Luxemburgo, en la práctica este punto ha sido arduamente discutido en cada uno de los Convenios negociados hasta ahora al amparo del tercer pilar.

En definitiva, parece indispensable intensificar el control jurisdiccional de los ámbitos de interés común enumerados en el artículo K. 1 del TUE.

- El *papel del Parlamento Europeo* también debe ser *reforzado*, más allá del derecho de mera información y consulta prevista en el artículo K.6. Cuando menos se debería prever el dictamen consultivo del Parlamento respecto de las materias cubiertas por el tercer pilar, es decir, la posibilidad de presentación de enmiendas por parte del mismo en relación con los proyectos de acciones y posiciones comunes y de Convenios.

- La llamada "*pasarela*" del artículo K9 no ha sido utilizada hasta ahora por su rigidez (requiere unanimidad del Consejo y ratificación por los Estados miembros, lo mismo que el artículo 8 E en materia de ciudadanía de la Unión) y porque sigue pesando la Decisión sobre Dinamarca incluida en las Conclusiones de Edimburgo, pues no en vano una de las declaraciones unilaterales del Gobierno danés que la acompaña recuerda que la ratificación en dicho país de una decisión de "activar" la pasarela requiere o bien una mayoría de los 5/6 de los diputados del Folketing, o bien tanto una mayoría de los diputados del Folketing como una mayoría de votos en un referéndum. De ahí que el Informe de Etapa haga hincapié en que debe hacerse más ligero el procedimiento previsto en el artículo K.9.

Por ello sería preferible intentar en el 96 "comunitarizar" directamente algunos de los ámbitos de interés común mencionados en el artículo K.1. El Informe de Etapa señala que, en opinión de la mayoría de los miembros del Grupo, sería necesario comunitarizar, al menos parcialmente, el Título VI del TUE, superando así la actual fase de cooperación intergubernamental. A estos efectos numerosos miembros del Grupo coinciden en identificar como ámbito de lo que debe comunitarizarse el *régimen de extranjería*: política de inmigración (incluida quizá la creación de un estatuto comunitario para todos los residentes legales originarios de países terceros), asilo (sin que sea concebible el asilo entre ciudadanos de la Unión), control de fronteras exteriores, etc.

## B. Políticas externas.

### 1. Políticas comunitarias.

La política económica exterior o, dicho de otro modo, las relaciones exteriores de contenido económico que despliega la Unión

Europea con base en el “pilar comunitario” se plasman básicamente en tres ámbitos de actuación: la cooperación al desarrollo, la política comercial común y las sanciones económicas a países terceros:

- Por lo que respecta a la *cooperación al desarrollo*, política constitucionalizada merced al TUE, los problemas mayores derivan de la necesidad de mejorar la coordinación y complementariedad de la ayuda comunitaria al desarrollo con los regímenes nacionales de ayuda al desarrollo de carácter bilateral. Aunque el artículo 130 U, apartado 1, se refiere ya a esta complementariedad, en la práctica se ha puesto de manifiesto un “déficit de información” por parte de los Estados miembros por lo que respecta a sus regímenes de ayudas nacionales al desarrollo.

- La delimitación exacta de la *Política Comercial Común* está en una fase de transición, tras el reciente dictamen 1/94 del Tribunal relativo a los Acuerdos de la Ronda Uruguay, del cual se desprende una interpretación del artículo 113 mucho más restrictiva de lo que desearía la Comisión, pues el Tribunal limita su campo de acción esencialmente a las mercancías, reconociendo la existencia de competencias mixtas o compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de servicios (GATS) y de propiedad intelectual e industrial (TRIPS), así como la imperiosa necesidad - que debe ser resuelta en el futuro- de una estrecha coordinación en los foros internacionales de carácter económico (empezando por la OMC) a fin de hacer frente a la confusión y falta de nitidez en la imagen exterior de la Unión Europea.

- En lo tocante, finalmente, a las *sanciones económicas impuestas a terceros Estados*, materia regulada en el nuevo artículo 228 A TCE, que exige una estrecha coherencia entre el primer y el segundo pilar, es necesario evitar -como ha puesto de relieve la Comisión- que la adopción de una acción o posición común -que requiere unanimidad- precondicione el contenido de las sanciones económicas -que se adoptan por mayoría cualificada- impuestas a un Estado tercero, lo que, de producirse, puede implicar un “contagio” o “contaminación” del segundo pilar sobre el primero, es decir, de lo intergubernamental sobre lo comunitario.

## 2. *Política exterior y de seguridad común.*

El segundo pilar del TUE abarca, como es sabido, dos grandes vertientes:

- Por lo que respecta, en primer lugar, a la *política exterior*, el Grupo de Reflexión reconoce las insuficiencias en el funcionamiento del Título V del TUE, si bien no coincide, en cambio, en un análisis común sobre las causas de estas insuficiencias y problemas. Para algún miembro del Grupo esta situación se debe simplemente a falta de rodaje de una parte novedosa del Tratado, para otros hay falta de voluntad política, para la mayoría existe un problema estructural de inadecuación entre objetivos ambiciosos, aunque poco concretos, e instrumentos insuficientes para alcanzarlos.

En concreto, las principales dificultades que han frenado el desarrollo del segundo pilar por lo que respecta a la acción política exterior de la Unión provienen sobre todo de los siguientes factores:

a) *La falta de personalidad jurídica de la Unión Europea* (sólo las tres Comunidades Europeas la tienen reconocida), lo que ha imposibilitado hasta ahora la firma por la Presidencia de turno en nombre de la Unión de acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales en materias relativas a la PESC, toda vez que algunos Estados miembros conocen problemas constitucionales insalvables para delegar dicha firma en la Presidencia de la Unión. Este problema ha afectado decisivamente a la “visibilidad” de la presencia exterior de la Unión Europea.

A este respecto el Informe de Etapa destaca que varios miembros del Grupo han señalado la conveniencia de que la Unión se dote de personalidad jurídica internacional.

b) La exigencia de *unanimidad* para la adopción de acciones y posiciones comunes también ha frenado el desarrollo del segundo pilar (aunque el número de las adoptadas hasta la fecha -completadas con una serie interminable de Declaraciones- es mucho mayor que en el caso del tercer pilar).

El Informe de Etapa, en relación con los *mecanismos de deci-*

*sión*, expone que según algunos miembros del Grupo la no utilización del voto por mayoría cualificada es una de las causas de la ineficacia de la PESC. Otros consideran que el consenso y el derecho de veto son esenciales en estas materias, tan próximas al corazón de la soberanía nacional. Como fórmulas intermedias, el Grupo ha explorado fórmulas ad hoc como el “consenso menos uno”, la “mayoría super-cualificada” o la “abstención positiva o constructiva”, con vistas a superar los riesgos de bloqueo en un ámbito en que la Unión necesita capacidad de decisión.

c) El informe de la Comisión al Grupo de Reflexión se refiere a una *inadecuación entre los objetivos bastante ambiciosos de la PESC y los medios limitados* con que cuenta.

A este respecto el Grupo de Reflexión coincide en la conveniencia de crear una *célula de análisis, previsión, planificación y propuesta* de la política exterior común. Ahora bien, la duda surge a la hora de decidir si dicha célula debería quedar ubicada en la Secretaría General del Consejo o en la Comisión.

Otra opción que se ha discutido en el Grupo consiste en la creación de una figura nueva, un *Alto Representante Permanente para la PESC*, nombrado por el Consejo Europeo, que asumiría la conducción y representación de los asuntos políticos exteriores de la Unión, con vistas a lograr una mayor “visibilidad” y personificación de la PESC bajo la figura de un “Señor o Señora PESC”. De todos modos, una mayoría del Grupo se ha manifestado en contra de crear una nueva institución para la gestión de la PESC y prefiere estudiar fórmulas que no impliquen una modificación del actual marco institucional.

d) Lo mismo que en el caso del tercer pilar, debería *reforzarse la intervención del Parlamento Europeo*, dándole la posibilidad de emitir dictámenes de naturaleza consultiva.

Sobre esta cuestión, el Informe de Etapa destaca que la mayoría del Grupo estima que el papel del Parlamento no puede ser el mismo en este ámbito que en el ámbito comunitario; algún miembro, incluso, es reacio a cualquier incremento del papel del Parlamento y varios señalan que, en ningún caso, debieran darse al Par-

lamento atribuciones que ni siquiera tienen los Parlamentos nacionales en esta materia, en la que los Gobiernos desarrollan su política exterior sin autorización previa del Parlamento, salvo casos tasados por su extraordinaria gravedad.

e) En cuanto a *la financiación* de la PESC existe consenso en el Grupo de Reflexión acerca de la necesidad de establecer modalidades específicas que aseguren la disponibilidad de los fondos necesarios para una acción rápida cuando sea preciso. En todo caso, la solidaridad en general y la financiera en particular debe inspirar las fórmulas de financiación y, por lo mismo, aplicarse a posibles casos de “abstención positiva” o de “opting out”. Una amplia mayoría del Grupo considera, en todo caso, que la financiación de la PESC debería correr a cargo del presupuesto comunitario.

f) En cambio, a diferencia de lo que puede ocurrir con algunos de los “ámbitos de interés común” enumerados en el artículo K.1 del tercer pilar, será *difícil “comunitarizar” partes de la PESC*, dada su estructura menos casuística y la menor disponibilidad de los Estados a este trasvase (ya es sintomático de por sí que en el segundo pilar no aparezca una “pasarela” para permitir dicha “comunitarización” como ocurre en los asuntos de justicia e interior).

- Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la *política de seguridad y de defensa*, cabe señalar, como hace el Informe de Etapa al inicio de su tema 7, que el final de la guerra fría ha modificado los desafíos en materia de defensa, de manera que hoy día, junto con la dimensión clásica de la defensa concebida como garantía de la integridad territorial, es cada vez más relevante una nueva dimensión centrada en torno a conflictos internos civiles, protección de minorías, violaciones de derechos humanos, riesgos de catástrofes ecológicas, uso irresponsable de nuevas tecnologías, etc., es decir, las misiones definidas en la Declaración de Petersberg adoptada en Bonn el 19 de junio de 1.992 por la UEO.

Las principales cuestiones que se plantean en este ámbito son las siguientes:

a) El *abandono de la regla de la unanimidad o del consenso* para la adopción de acciones y posiciones comunes en materia de

defensa difícilmente prosperará en el 96, por tratarse de cuestiones mucho más sensibles que las referidas a la pura política exterior.

Como dice el Informe de Etapa, el principio de soberanía nacional continúa siendo la referencia esencial en materia de defensa y, por tanto, la regla del consenso deber regir en este ámbito. Añade el Informe que conviene, sin embargo, introducir un elemento de flexibilidad en este principio, que consistiría en aplicar la regla según la cual nadie puede ser obligado a participar en una acción militar de la Unión ni nadie puede impedir tal acción a un grupo mayoritario de Estados miembros. En este caso, los Estados que no participasen deberían ser solidarios con la acción emprendida, tanto financiera como políticamente.

b) En el 96, con arreglo a lo previsto en el artículo J.4, apartado 6, será preciso examinar *la posibilidad de una integración futura de la UEO en la Unión Europea* así como la clarificación de las relaciones de ésta organización con la OTAN, cuyo papel vital como elemento esencial de la seguridad colectiva en Europa es destacado por el Informe de Etapa.

Añade el Informe que, para una mayoría de miembros del Grupo, la creación de una verdadera identidad europea de seguridad y defensa pasa por la integración progresiva de la UEO en la Unión Europea con sus dos dimensiones potenciales: defensa territorial en aplicación de la garantía prevista en el artículo V del Tratado de Bruselas y nueva dimensión de la defensa (misiones Petersberg). Esta fusión está en la lógica del Tratado y sería la única vía para lograr la plena coherencia entre Unión Política, Política Exterior y Defensa. En esta perspectiva de fusión a término entre la Unión Europea y la UEO, algunos miembros consideran necesario establecer un calendario con una fecha objetivo de plena fusión, mientras otros consideran que basta fijar una cita para debatir la fusión definitiva en el futuro y fijar sus modalidades. Para los miembros del Grupo partidarios de la fusión es importante que la CIG consagre lazos jurídico-políticos entre ambas organizaciones, así como un mínimo de medios operacionales que permitan a la UEO actuar como brazo militar de la Unión Europea en el campo de la gestión de crisis, su prevención y el mantenimiento de la paz.

Algunos miembros han evocado fórmulas intermedias entre la autonomía y la integración mediante la creación de un vínculo de subordinación de la UEO a la Unión Europea. Se ha avanzado, igualmente, la idea consistente en incluir las cuestiones relativas a las misiones de Petersberg en el Tratado, dejando la cuestión de la defensa del territorio para un Protocolo anejo.