

# **LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: EL SER O SER DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI**

**Araceli Mangas Martín\***

Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Salamanca

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Los ejes de la revisión. III. La estructura de la UE: El sistema de pilares. IV. Una Ciudadanía de la Unión "de papel". V. Democracia, transparencia y eficacia en la gestión centralizada de los asuntos comunes por la Comisión. VI. Un origen más democrático de las instituciones. VII. Instituciones de dimensión eficaz. VIII. Democracia, transparencia y eficacia en el proceso legislativo. IX. La simplificación, reestructuración y fusión de los tratados. X. Reflexiones finales: conjugar los riesgos para nuestras democracias.

## **I. INTRODUCCION**

La Unión Europea ha ido arrastrando, sin resolver plenamente en ninguna de las docenas de reformas que han precedido a la prevista Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de la Unión Europea (en adelante, CIG'96), una serie de problemas congénitos que se pueden resumir en las dos coordenadas que han enmarcado todos los procesos reformadores: la necesidad de lograr una mayor eficacia y una mayor democracia.

Siempre se ha necesitado dar respuesta a problemas internos, pero hay que reconocer que a partir de 1986 y, en especial, en 1996, se ha percibido el riesgo de que la patología se agravase ante las sucesivas ampliaciones a las que ha hecho frente la Comunidad

(\*) Miembro del Comité de Sabios para la Reforma de los Tratados (CIG'96);  
Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario

Europea. Claro que no siempre la terapéutica ha sido la correcta o simplemente no ha existido, como ha sucedido con la cuarta ampliación -a Austria, Finlandia y Suecia-, y no ha fortalecido a la Unión. El desafío de la CIG'96 es hacer frente a problemas viejos de cara a la supervivencia de la UE ante el desembarco de los PECO's (Países del Este y del Centro de Europa).

La ampliación ha sido una decisión impuesta como inevitable, sin la menor discusión en términos de racionalidad y viabilidad de las actuales estructuras. Es más, bajo la máscara de la generosa apertura al Centro y al Este se esconde muy probablemente una voluntad de disolución de la Unión Europea tal como ha sido y pretendía seguir avanzando.

El entusiasmo del Reino Unido por la ampliación a Grecia, primero y, luego, a España y Portugal no era por reconocimiento a la idea europea ni por apoyo a nuestras democracias, sino porque una Comunidad Europea ampliada a Doce en 1986 (hoy a Quince, mañana a Veinticinco o Treinta) avanzaría más lentamente y menos profundamente: menor centralización, menor burocratización y menor armonización<sup>1</sup>. Y a lo mejor no le faltaba razón, al fin y al cabo, el RU (y Dinamarca) han visto reforzadas su posición en la UE con países que mantienen posiciones tan tibiamente europeístas como Grecia y Portugal, o Suecia y Finlandia. Para esos seis países ingresar en el seno de la UE ha sido sólo un mal menor.

Claro que el padrinazgo de la ampliación al Este y al centro de Europa hay que situarlo en el haber de Alemania. Es bien conocido y evaluable el interés de Alemania en su expansión económica y geopolítica. Sus intereses no son negociables.

En definitiva, el nuevo marco geopolítico es el de un renacido y turbulento continente europeo: *ad intra* de la Unión, una opinión pública muy crítica y poco compenetrada con el proceso de la integración, deseosa de una profunda reforma institucional; y *ad extra*, diez o quince Estados europeos esperando ver cumplido su deseo de integrarse en la Unión Europea.

(1) Carta del Primer Ministro J. Callaghan al Secretario General del Partido Laborista, *Europe Documents*, 5.10.1977.

Así pues, la Unión Europea debe enfrentarse en la CIG'96 a la necesidad de conseguir el respaldo de la ciudadanía de la Unión a un sistema organizativo sencillo y transparente que pueda ser comprendido y accesible, abierto a su participación, y que sea eficaz para solucionar los problemas reales de la gente. Democracia, transparencia y eficacia son, después de cuarenta y cinco años de integración, los elementos no plenamente engranados en el motor de la integración. Si no dotamos de democracia y eficacia real a la Unión Europea de Quince Estados, la Unión ampliada en los albores del siglo XXI a Veintiocho o Treinta Estados miembros puede bloquearse hasta su destrucción.

Claro que, frente al reforzamiento democrático, otra opción distinta a los problemas que genera la imparable ampliación decidida por unos cuantos Estados miembros, es la dilución de su singularidad actual en una amplia zona de libre comercio o espacio económico europeo de escala continental. Sin duda, estas dos opciones para el futuro de Europa son igualmente legítimas ... siempre que los pueblos de los Estados miembros lo decidieran. Habría otras opciones intermedias: la integración "a la carta" y la desregulación de determinados sectores comunitarios (PAC, fondos de cohesión) que gravan el presupuesto comunitario y restan beneficios económicos a los Estados más industrializados que obtienen inmensas ventajas económicas, fiscales y de empleo gracias a la libre circulación de mercancías.

La reforma que se apruebe por la CIG'96 tiene que garantizar, respecto de sus problemas internos actuales y los potenciales que se deriven de la ampliación, que la UE estará sometida a las reglas del Estado de Derecho, que es eficaz, que las Instituciones son representativas de los Estados y de los pueblos, responden a la necesidad de transparencia y democracia.

Por ello, voy a ir desgranando algunas ideas y propuestas que permitan seguir avanzando a la Unión en democracia, transparencia y eficacia.

## II. LOS EJES DE LA REVISION

Es evidente que toda reforma tiene un límite en el marco actual del TUE: el respeto al acervo comunitario. De este acervo forman parte los equilibrios globales: no se pueden comprometer el

conjunto de equilibrios alcanzados en la integración. Y si se han roto o se pueden fracturar todavía más, habrá que restaurarlos.

Por otra parte, se corre el peligro de transformar la UE en un sistema de cooperación muy estrecha, pero alejada de las premisas de la integración de soberanías que ha guiado el proceso hasta ahora. En fin, la integración puede ser cada vez más informal, y se percibe en algunos socios los deseos de acentuar los rasgos de una UE cada vez más impotente y diluida.

Los objetivos de la reforma deben centrarse en la reforma institucional (composición y funcionamiento de los órganos de la Unión, efectividad de sus disposiciones, incremento de la transparencia), en la participación de los ciudadanos y en dar sentido al segundo y al tercer pilar.

En la CIG'96 no deben hacerse más transferencias en favor de la UE, o las imprescindibles para asegurar que este espacio de libertad sea un espacio de seguridad. Nuestras Constituciones bordean los límites de lo que puede ser cedido sin perder consistencia nuestros Estados en tanto que Estados soberanos e independientes.

### III. LA ESTRUCTURA DE LA UE: EL SISTEMA DE PILARES

La estructura de pilares (un pilar comunitario y dos pilares intergubernamentales) ha originado una gran confusión. La existencia de un marco institucional único al servicio de tres estructuras, de método y finalidad tan diverso, no ha sido comprendido por la opinión pública. Es un sistema farragoso y absurdo.

Lo ciudadanos no comprenden la inmensidad del poder decisorio y ejecutivo de la Comisión y del Consejo en el pilar comunitario y la incapacidad absoluta de la Comisión y, sobre todo, del Consejo para adoptar posiciones y acciones comunes en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior (CJI). Mientras la Comisión representa al pilar comunitario frente al exterior, el Consejo asume la representación de la Unión Europea frente al exterior.

Sin embargo, la PESC no puede separarse de la política comercial, de las relaciones económicas exteriores, de las sancio-

nes, de la cooperación al desarrollo, o de la política pesquera que sí son competencia comunitaria en diverso grado: la financiación de la ayuda humanitaria o las sanciones comerciales son PESC o son materias del Tratado CE que se comunitarizan o se internacionalizan en función del interés de cualquiera de las tres grandes potencias.

Los diversos Informes previos, como numerosos documentos y discursos oficiales, utilizan un eufemismo (hablan de la necesidad de una sola voz, un sólo rostro, de una identidad exterior), para ocultar que, en materia de PESC, carecemos de ideas y de intereses solidarios y que no disponemos de medios para hacer frente a nuestras responsabilidades en el mundo, en especial en Europa (como en la guerra de los Balcanes). La opinión pública y los *media* no creen que el dramático ridículo hecho en la crisis yugoslava se deba a que no se nos identifica en el exterior (de ahí que el problema no sea “afirmar la identidad exterior”). Llamemos a los problemas con sus términos claros: *asumir solidariamente responsabilidades en el mundo*. Y a tal fin deberíamos disponer de un sistema de poder compartido que pueda decidir *quién, dónde y cómo debe hacer algo en nombre y por cuenta de la UE*.

Convendría subrayar que los problemas que hay que resolver mediante los dos pilares intergubernamentales, en especial el de la PESC, no son ideológicos ni de concepción de la integración. Para poder ser activos y asumir responsabilidades hay que tener capacidad de decisión colectiva y ésta sólo resulta de un entramado institucional, de un “poder compartido”.

En estos pilares, a ser posible en estas deseables materias comunitarias en el futuro, se debe abandonar la unanimidad, por razones de eficacia y de democracia; el Estado que se abstenga o se oponga podrá optar por no participar en la ejecución de las decisiones adoptadas.

Por otra parte, se debe abordar y dar solución al déficit democrático de los pilares intergubernamentales. Es fácil constatar el débil rol de la Comisión y del Parlamento Europeo en materia de PESC y de CJI. Debido al exceso de confidencialidad, cuando no secretismo gratuito, también adolecen de falta de transparencia.

Tampoco el PE está asociado a los trabajos del pilar armado: la Unión Europea Occidental. Una organización externa a la UE no

puede ser su sistema defensivo. Un sistema defensivo en una organización democrática debe estar integrado en sus estructuras organizativas, servir a una determinada política exterior que defienda nuestra soberanía, independencia política y a nuestros valores de paz, democracia, solidaridad, justicia social y económica. Esa política exterior debe ser definida por las estructuras civiles. Y en esa definición deben participar la Comisión, el Consejo y el PE. Además la PESC no puede estar al margen de los controles propios de un sistema democrático: control parlamentario, control jurisdiccional y control presupuestario.

Y resulta inconcebible que la cooperación judicial y política no esté sometida a control jurisdiccional por el TJCE. Desde luego, en materia judicial y policial hay que extraer las consecuencias de un espacio sin fronteras: un espacio de libertad, pero también de seguridad.

Lo que puede suceder es que si se dieran pasos cualitativos en estas materias -en el sentido de atribuciones del ejercicio de competencias, ya sea en estos pilares o en otras materias- nos encontramos con problemas constitucionales como sucedió de forma imprevista en el Tratado de Maastricht. Las Constituciones, en conjunto, han llegado al límite de lo que se puede atribuir sin perder las características esenciales actuales de nuestros Estados. Nuevas cesiones de competencias podrían acarrear reformas de las Constituciones que, dada la irritación de la opinión pública, podrían hacer naufragar el texto convencional surgido de la CIG.

#### IV. UNA CIUDADANIA DE LA UNION "DE PAPEL"

##### *1) Una categoría todavía por hacer.*

El Tratado de la Unión Europea llega a considerar la ciudadanía de la Unión como uno de sus cinco objetivos fundamentales. Y era el componente más visible de la Unión Política. Desde el punto de vista español, fue nuestra contribución más notable.

Pero, ¿qué ha sido de la ciudadanía de la Unión?

Por lo que se refiere a la institución misma, es decir, a la categoría jurídico-político que se crea, no ha sido reconocida su novedad y autonomía jurídica. Sin ir más lejos, el Tribunal Constitucio-

nal español ha declarado que no hay más categorías en esta materia que la nacionalidad y la extranjería (Declaración de 1 de julio de 1992). Jurídicamente no tiene sitio en nuestra Constitución, en opinión del TC. Políticamente tampoco ha calado en la sociedad, ni en la española ni en la de los restantes Estados miembros. Quizás es muy pronto. Pero lo cierto es que no tenemos el sentimiento de una común pertenencia.

Bien, no existe la Institución ni el sentimiento de solidaridad que caracteriza a una ciudadanía. Pero, los derechos, cuyo ejercicio pueden contribuir a rellenar aquellas lagunas, ¿qué fue de ellos?.

La libre circulación y residencia de los ciudadanos es un derecho preexistente al TUE; su novedad fue su constitucionalización con carácter general. Pero, nunca ha sido un derecho real; dejando a un lado los inconvenientes jurídicos y factuales con que se topa este derecho cada vez que es invocado, lo cierto es sólo es ejercido en su dimensión real (residencia) por poco más de seis millones de ciudadanos de la Unión (es decir, menos de un 2% de la población actual 370 millones de habitantes en la UE a Quince Estados) Potencialmente se puede ejercer por todos; pero no tiene trascendencia inmediata para la ciudadanía de la Unión.

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales está por estrenar. Después de 1996 podremos ver en que se queda un derecho al que la Directiva 94/80 de 19 de diciembre de 1994 ha permitido a algunos Estados miembros introducir toda clase de limitaciones. Pero la utilización de este derecho probablemente sea tan escasa como lo ha sido la utilización del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994. Doscientos o trescientos mil ciudadanos se sirvieron de este derecho de participación política en las elecciones al Parlamento Europeo en su lugar de residencia. Habida cuenta que hay unos seis millones de desplazados en la UE, apenas al 2 % de los desplazados le interesa este derecho. Probablemente, les interesa más seguir votando en sus propios países, dado que las elecciones al PE suelen tener más importancia en la política interna que para la comunitaria. Lo que demuestra la escasísima integración de la ciudadanía de la Unión desplazada a otros Estados miembros.

El preexistente derecho de petición al PE es otro de los derechos adosados a la ciudadanía de la Unión. Es un derecho clásico en los sistemas parlamentarios: debe figurar en toda Constitución y

suele haber una comisión parlamentaria de peticiones. Pero para qué sirve?. Es bueno que los ciudadanos tengan vías canalizadas para su desahogo; pero precisan algo más de acción.

Del derecho a presentar reclamaciones al Defensor del Pueblo, poco se puede decir. Ha tardado mucho en ser elegido; sus medios materiales y, lo que es más grave, los medios jurídicos son escasos (carece de capacidad de demandar judicialmente) y todavía no es conocida esta institución por la opinión pública.

La protección diplomática y consular podría ser una buena ventaja jurídica y política. Pero ahora mismo, su fundamento jurídico y sus posibilidades son las ofrecidas con carácter universal por los Convenios de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y Relaciones Consulares (1963). El art. 8 D todavía no ha añadido nada; ciertamente, se ha desarrollado la obligación de la asistencia consular mediante la Decisión 95/353 de 19 de diciembre de 1995.

En definitiva, la ciudadanía de la Unión ha sido una falacia. Apenas es nada sustantivo o real para los ciudadanos. Y este tipo de instituciones fantasmagóricas generan frustración y desconfianza, y no una unión cada vez más estrecha entre los pueblos..

## 2) *La extensión de los derechos de los ciudadanos de la Unión.*

Los problemas de la ciudadanía son de fondo y difícilmente las propuestas de la Comisión y del Grupo de Reflexión pueden remediar la carencia del sentimiento común. Desde luego, no hará daño, pero tampoco añadirán un gran impulso reconocer el derecho de asociación política (creación de partidos políticos europeos), el derecho de reunión, la libertad de expresión ni la formación de un voluntariado civil europeo. Tampoco sería muy costoso explicitar el derecho a la transparencia, a un medio ambiente sano, a la igualdad de oportunidades y reubicar el principio de no discriminación en el capítulo de la ciudadanía<sup>2</sup>.

(2) Como sostuve hace algún tiempo en A. MANGAS MARTÍN; "La ciudadanía de la Unión Europea" en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Univ. Carlos III de Madrid y El Defensor del Pueblo, Madrid 1993, pp.15-68, esp. 47-54.

Pero resultará inaceptable políticamente extender el derecho de participación política en las elecciones regionales; como es sabido, en algunos Estados miembros (España, Alemania, Bélgica y, en menor medida, Italia) las regiones gozan, debido al sistema federal o autonómico, de una parte considerable del poder político, de la soberanía y no guardan relación con las regiones o unidades administrativas que tienen los restantes Estados miembros. El derecho de sufragio del que disfrutarían en nuestro Estado no sería recíproco respecto del que disfrutarían los españoles residentes en la mayoría de los otros Estados miembros. Además, si se introdujera semejante derecho<sup>3</sup> en la CIG'96 nos obligaría a una reforma constitucionaal tan indeseable como incierta.

La transparencia en materia de derechos de la ciudadanía, o en el supuesto de que se incluya un catálogo propio de derechos fundamentales aconseja constitucionalizar el acervo jurisprudencial del TJCE en materia de derechos fundamentales (tutela judicial efectiva de los derechos fundados en normas comunitarias, etc).

*3) Una ciudadanía de la Unión unida por una Carta de Derechos y Deberes Fundamentales.*

No se puede demorar más la inclusión de una tabla que sistematice, proclame y proteja los derechos y deberes de los ciudadanos como parámetro de la legalidad comunitaria. En la imprescindible codificación y clarificación en un sólo Tratado, deberá tener un lugar preferente (después de los principios y objetivos iniciales) el compromiso de la Unión por el respeto de los derechos fundamentales, la especificación de tales derechos y la sumisión al control jurisdiccional.

La Instituciones deberán estar *expresamente* sometidas en su actividad al respeto a esos derechos y se deberán reconocer garantías jurisdiccionales: invocabilidad ante los jueces nacionales y eventualmente recurso prejudicial ante el TJCE. Después del Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996, negando competencia a la UE

(3) Fiche 1, Citoyenneté de l'Union, SN 1802/1/96. Rev. 1.

para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>4</sup>, hay que buscar una solución. Ciertamente, no es fácil como se refleja en el Informe del Grupo de Reflexión (oposición neta de al menos un Estado miembro, el Reino Unido) y de forma más objetiva en los trabajos preparatorios. Quizá convenga aparcar momentáneamente la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup> a raíz del citado Dictamen del Tribunal de Justicia, y centrarse en resolver el dilema de una tabla propia: el dilema está en si esa tabla debe ser de máximos, lo que supondría que derechos reconocidos en el nivel europeo no lo estarían en el nivel interno, o de mínimos, lo que llevaría a aceptar que determinados derechos protegidos constitucionalmente no tendrían amparo en el sistema europeo<sup>6</sup>. En parte este problema ya se observa en la actualidad.

Lo que importa es resolver el problema del respeto por las Instituciones y órganos auxiliares a los derechos fundamentales y los medios de garantía frente a eventuales violaciones por parte de la UE misma (no de sus Estados miembros)<sup>7</sup>.

De forma expresa, el nuevo Tratado debe reconocer que el respeto a un catálogo cierto de derechos y libertades fundamentales integra la legalidad de un acto de la UE. El esfuerzo del TJCE, desde 1974 (caso Nold), de integrar “en tanto que principios generales del derecho” los sistemas constitucionales y los convenios internacionales ha colmado una laguna, pero no puede ser una solución definitiva ni clarificadora del peligroso vacío que ha generado la atribución del ejercicio de competencias.

(4) Véase el texto del Dictamen en *la Revista de Instituciones Europeas* 1996-2.

(5) Ya hace años expresé serias reticencias a la competencia comunitaria para ser parte de dicho Convenio y a los problemas institucionales y políticos que se suscitaban en A. MANGAS MARTIN: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987, 2ª ed., p. 161-164.

(6) Fiche N° 2, SN 1803/96.

(7) Respecto a lo que algún Estado parece manifestar en el Informe del Grupo de Reflexión o Informe Westendorp de que la protección de los derechos se garantiza mejor internamente, hay que situar el problema no en las violaciones por los órganos *nacionales* en la aplicación del derecho nacional o del derecho comunitario, frente a las cuales ciertamente tenemos medios de defensa judicial en cada Estado, sino en las eventuales violaciones cometidas *por las Instituciones comunitarias*. Esto preocupa a una parte de la población y provoca desconfianza hacia el sistema de la integración entre los medios jurídicos (abogados, jueces, constitucionalistas, administrativistas e internacionalistas), asociaciones de derechos humanos, etc.

Antes de la atribución a la UE, las competencias nacionales estaban sometidas a la Constitución y a su amparo por el Tribunal o Corte Constitucional, a los convenios internacionales (ONU; OIT) y, en especial, al CEDH y a sus órganos de garantía; tales instrumentos internacionales son de aplicación directa en algunos Estados miembros y su jurisprudencia es invocable ante los jueces nacionales, por ejemplo en España. La pertenencia a la UE rebaja, al menos teóricamente, el nivel de protección de los derechos o lo diluye al liberar el ejercicio de la competencia por las Instituciones comunitarias de sus anteriores límites y garantías constitucionales y convencionales.

De ahí la necesidad de un catálogo cierto y vinculante de derechos y libertades fundamentales.

En materia de derechos fundamentales se deben dar garantías frente a violaciones por las Instituciones. La opinión pública no puede tener la más mínima desconfianza -y tiene mucha- en esta materia hacia la UE.

*4) La protección de los derechos del ciudadano y la Comisión. Transparencia y utilidad del derecho de queja ante la Comisión.*

El ciudadano de la Unión puede hacer llegar sus peticiones al PE, sus reclamaciones al Defensor del Pueblo europeo y sus denuncias o quejas ante la Comisión. Las dos primeras opciones están previstas en los Tratados y son tan inútiles como necesaria ha sido su previsión en las Constituciones nacionales y en el TUE. Jurídicamente nada efectivo pueden hacer salvo consolar al ciudadano. Pero la Comisión *sí tiene poderes para hacer cumplir el Derecho Comunitario a los Estados miembros* (art. 169 TCE); sin embargo, el derecho de queja o denuncia no está previsto en los Tratados.

El registro de quejas o denuncias de la Comisión es un buen mecanismo para hacer llegar las irregularidades e ilegalidades de las administraciones públicas, pero genera también un gran desencanto: no basta una respuesta de acuse de recibo, sino que la utilidad democrática del sistema tendría algún sentido si la Comisión, pasado un tiempo razonable (p.e. máximo seis meses), diera cuenta del examen realizado por sus servicios. Si la queja no es asumible por la Comisión, debe dar una explicación motivada; si hay visos de irregularidad en la denuncia, llegado el caso, debe asumir las accio-

nes previstas en el art. 169 TCE contra el Estado denunciado.

Además, esta posibilidad de enviar denuncias a la Comisión por incumplimiento de los Tratados y del derecho derivado atribuibles a los Estados miembros (poder legislativo, ejecutivo y judicial) debe enunciarse en los Tratados mismos. Simplemente, por transparencia. Exigiendo, además, a la Comisión una respuesta motivada relativa a la existencia o inexistencia de la infracción atribuida y, en su caso, de las acciones que piense llevar a cabo.

*5) Derecho de queja y recurso directo ante los órganos jurisdiccionales nacionales o el TJCE.*

Cabe preguntarse, en el supuesto de que se estime que la Comisión no debe estar vinculada a presentar recurso *ex art. 169 TCE* cuando estime que hay infracción, si en esos casos en que se da una carencia o inacción de la Comisión, pero no se reúnen las condiciones de la “carencia en violación del Tratado” (art. 175 TCE), el ciudadano de la Unión podría verse facultado para iniciar una acción en responsabilidad contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales (extensión de la doctrina *Francovich*) o ante el TJCE contra la UE (en concreto, contra la Comisión), pues su omisión, frente a la violación estatal, le ocasiona un perjuicio y le debe ser reparado por la UE. Entonces, la Comisión actuará con más diligencia en favor de los derechos de los particulares.

*6) Efectividad de los derechos individuales reconocidos por el ordenamiento comunitario.*

En los epígrafes anteriores, con independencia de propuestas concretas, lo que late es la necesidad de que los derechos nacidos del sistema de la integración sean conocidos por sus titulares, los ciudadanos, y por sus aplicadores (empresas, funcionarios, jueces,...) y tengan una aplicación efectiva y pacífica. Ciertamente, confiar que un juez protegerá los derechos conferidos por la norma comunitaria no soluciona el problema de la aplicación ordinaria y efectiva de la norma comunitaria. La protección jurisdiccional, mediante largos y costosos procesos, es una garantía para las situaciones límite; la norma comunitaria debe tener una aplicación ordinaria, pacífica e incontestada en las relaciones entre particulares como en las relaciones con las Administraciones públicas sin necesidad de tener casi sistemáticamente que iniciar la vía administrativa y/o la vía jurisdiccional.

No se puede hablar de un patrimonio jurídico de los ciudadanos de la Unión logrado a golpe de proceso judicial. Y lo más grave es que la inmensa mayoría de los ciudadanos desconocen los derechos que les reconoce la UE, así como los funcionarios, los empresarios o los jueces desconocen los deberes que deben asumir y los derechos que deben reconocer; y cuando los quiere ejercer el ciudadano, casi siempre tiene que citarse en un juzgado.

Se debería abordar la mejora de la eficacia del Derecho comunitario desde diversas perspectivas: la reforma a fines de agilización del art. 171.2 TCE; una redacción más precisa del art. 191 (o del 189.3) y protectora de los ciudadanos, frente a los incumplimientos estatales, en materia de eficacia directa de las Directivas no transpuestas o mal ejecutadas. Por transparencia -y sin necesidad de diplomarse en Derecho comunitario y estar al día respecto a la jurisprudencia del TJCE-, los ciudadanos deben saber qué derechos pueden invocar frente a las autoridades públicas y a otros particulares fundados en una Directiva cuyo plazo de transposición ha expirado.

La efectividad de los derechos fundados en el derecho comunitario debe garantizarse en condiciones de igualdad, independientemente de las relaciones verticales u horizontales y deben garantizarse de forma efectiva y, a ser posible, tener una aplicación ordinaria de forma pacífica. Confiar, en la práctica, la efectividad de los derechos únicamente a la protección jurisdiccional, mediante largos y costosos procesos para decidir el efecto directo, etc., es una garantía para las situaciones límites.

## V. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN LA GESTION CENTRALIZADA DE LOS ASUNTOS COMUNES POR LA COMISION

### 1) *¿Comisión o Agencias?*

Frente a las propuestas (próximas a “ambientes” británicos) de demolición del papel de la Comisión y su asunción por incorpóreas e irresponsables Agencias descentralizadas (probablemente compuestas por “los hombres grises” que se engullirían -como en la novela *Momo* de Michael Ende -el tiempo pasado con el acervo dejado por la Comisión-, y, a pesar del descrédito de la Comisión y de algunos males que le aquejan, estimo que las responsabilidades

clásicas de la Comisión deben mantenerse: iniciativa normativa, gestión y control del cumplimiento de los Tratados.

Las Agencias que existen desde hace algún tiempo (por ejemplo, la de Dublín, la de Londres) nunca han aportado nada a la integración ni tan siquiera su asesoramiento ha podido ser seriamente utilizado por ninguna Institución. No han servido como centros de documentación o investigación especializada y, por el contrario, suelen ser vistas esas Agencias como el rostro desagradable de una administración colonial. Además de incompetencia reconocida, ¿qué responsabilidad política y judicial asumirían?. ¿Estaría mejor garantizada la protección judicial de nuestros derechos frente a los actos de las Agencias que frente a la Comisión?.

La transparencia, la democracia y la eficacia abogan por el mantenimiento de esta Institución y de sus funciones conocidas.

Es más, la Comisión debe alejarse de toda presión intergubernamental y de cierto conformismo permeable a las administraciones nacionales de los tres grandes Estados miembros; no puede resignarse a ser un Secretariado internacional como les gustaría a *todas* las Administraciones nacionales. La Comisión debe reasumir el sentido que inspiró los Tratados fundacionales: las misiones de motor, gestora y guardiana de los Tratados son incuestionable e inevitablemente políticas. Identificar y defender el interés común es una misión política a todas luces. Porque su misión era (y debería volver a ser) política, debía (y debe) asumir responsabilidad política ante el PE. La Comisión no puede ser "la correa de transmisión del Consejo".

Y, naturalmente, el nombramiento del Presidente debe ser más político y más democrático y debe asumir una real y más dinámica responsabilidad política.

## 2) *Responsabilidad política colegiada, pero con matices.*

La Comisión no ha suscitado esta cuestión, lo que en parte es comprensible como actitud de autodefensa; al Grupo de Reflexión no le inquietan las relaciones Comisión-PE, y no desea que el PE pueda presionar a la Comisión. Pero debería tratarse de mejorar la responsabilidad política de la Comisión.

La responsabilidad colegiada de la Comisión sigue siendo

importante teóricamente para su independencia; pero no debe olvidarse que aunque las decisiones son colegiadas la Comisión ha sabido encontrar hace mucho tiempo espacios intermedios para la decisión individualizada de sus miembros. Además, los Comisarios deben dar “rostro humano” personalizado a su gestión y esto ya está sucediendo cada vez más.

Y, por último, reflexiónese sobre el inaccesible y dificultoso sistema de la moción de censura (nunca pudo triunfar una moción de censura en 45 años) En consecuencia, la Comisión y los Comisarios deben afrontar un riesgo político real en el Parlamento Europeo (PE):

- la moción de censura, para su triunfo deberá obtener la mayoría absoluta de los diputados. Se eliminaría el sistema clásico de los Tratados (la doble mayoría de 2/3 y de la mayoría absoluta), tan difícil de explicar a la opinión pública como inútil.

- deben aceptar la posibilidad de la reprobación parlamentaria individualizada por mayoría absoluta; esa reprobación, para salvar el carácter colegial, no conllevará formalmente su cese y la elegancia y conciencia democrática del Comisario reprobado le aconsejará lo que debe hacer en función de las circunstancias.

Las dos reformas podrían ser un buen revulsivo para dinamizar sus relaciones mutuas y contribuir a democratizar la Unión.

*3) Hacer guardar los Tratados... a todos los Estados por igual.*

La continuidad de esta función no se puede discutir (y una Agencia no tendría legitimidad alguna para ejercerla ni sobre los Estados ni sobre los particulares). Pero debe ejercerse con imparcialidad y con transparencia.

Me estoy refiriendo a los poderes de la Comisión en materia de control del cumplimiento del Derecho Comunitario (art. 169 TCE). Como es sabido, la Comisión obra con prudencia, aunque a veces con demasiada discrecionalidad. En efecto, se ciernen algunas dudas sobre los factores que impulsan a la Comisión a ejercer su deber. Ciertamente, los Tratados dotan a la Comisión de márgenes de discrecionalidad excesivos durante todo el procedimiento: en

cuanto a los medios para advertir al Estado sobre su eventual infracción y en relación con el momento de dirigirse al Estado infractor y la apertura misma del procedimiento de control en su fase administrativa o precontenciosa. El art. 169 TCE tampoco vincula automáticamente la desatención al dictamen por parte del Estado infractor con la presentación del recurso.

En mi opinión, la Comisión debería pronunciarse, por transparencia, públicamente sobre la conducta y la eventual respuesta de un Estado que haya sido objeto de un dictamen, una vez agotado el plazo dado para conformarse al mismo, en el sentido de que si estima que ese Estado se ha conformado o dado suficientes explicaciones que convenzan a la Comisión de la legalidad de su conducta.

Pero no lo hace ni está previsto en los Tratados. Sin embargo, sería importante para el futuro de una Comunidad de Derecho que la Comisión, una vez hubiera apreciado alguna infracción al Derecho Comunitario por los Estados miembros, siguiera automáticamente el procedimiento en constatación de infracción hasta sus últimas consecuencias. Una excesiva discrecionalidad en la apertura de un expediente o en relación con la presentación de una demanda, puede dar lugar a arbitrariedades cometidas bajo la dúctil presión política u otras motivaciones espurias.

La deseable transparencia debería inspirar también el ejercicio de las competencias de control del cumplimiento del Derecho Comunitario. Se evitarían así las extendidas sospechas de favoritismo o laxitud de la Comisión con algunos Estados y con algunos intereses económicos.

## VI. UN ORIGEN MAS DEMOCRATICO DE LAS INSTITUCIONES

*1) Un nombramiento todavía más democrático de la Comisión.*

La Comisión deberá completar el ciclo de su democratización en la CIG'96; el nuevo sistema de propuesta e investidura confirmado por el TUE y el sistema de audiencias o *hearings* en las comisiones parlamentarias ha sido muy importante. Pero no basta: el nombramiento del Presidente de la Comisión no puede ser responsabilidad exclusiva de los Presidentes de Gobierno; caben dos opciones muy próximas:

- que el PE proponga una terna por mayoría absoluta de los miembros del PE y el Consejo Europeo lo elige por mayoría de 2/3 o de 3/4 o de 5/6, pero descartando la unanimidad en la UE ampliada;

- o que el Consejo Europeo proponga una terna y el PE lo elige, posiblemente esta sea más realista. Sin embargo, no debe olvidarse que en los momentos decisivos el PE es muy permeable a las instrucciones “subterráneas” de los Gobiernos. Sería preferible la primera opción.

## 2) *Hacer más representativas e independientes a las instituciones de control.*

Se debe instaurar un procedimiento de dictamen conforme del PE para nombrar a los miembros del *Tribunal de Cuentas*, debido a la estrecha relación entre el TC y el PE. Los Estados propondrían el candidato al Consejo y al PE; éste podría someterle al procedimiento de audiencia y pronunciarse por mayoría absoluta sobre la conformidad o no de su nombramiento. Para garantizar su independencia en el ejercicio de su mandato su cargo no será renovable; eventualmente se podría pensar en aumentar su mandato, aunque no está muy justificado debido a que no se genera una jurisprudencia, como en el caso del TJCE.

Obviamente, los miembros del *Comité de las Regiones* deben ser elegidos por las regiones y colectividades locales. La coherencia democrática exigiría descartar el sistema actual basado en el nombramiento por los Estados miembros y optar por la elección, en el caso de las regiones, por las asambleas regionales del miembro titular y suplentes. En el caso de los municipios y provincias, en el seno de su Federación se elegiría a titulares y suplentes. Ahora bien, dada la diversidad y heterogeneidad de la organización territorial, no se debería entrar en el detalle pero sí exigir explícitamente que los miembros del Comité de las Regiones (titulares y suplentes) deberán ser cargos electos por sufragio universal en sus respectivos países para desempeñar responsabilidades políticas en sus regiones o en las colectividades locales. Se evitaría que el Comité de las Regiones estuviera formado, en parte como ahora sucede, por funcionarios o asesores o cargos ejecutivos que no han sido elegidos directamente en las urnas. Igualmente, en el caso de que, como consecuencia de procesos electorales, perdieran la representación, automáticamente dejarían de ser miembros del Comité de las Regiones.

### 3) *El sistema judicial: estabilidad, eficacia y efectividad.*

En el TJCE habría que acometer alguna reforma: de momento, sólo parece gozar de consenso el mandato único y no renovable de 9 años para los Jueces y Abogados Generales del TJCE a fin de garantizar su independencia y una jurisprudencia más sedimentada sin demasiados vuelcos sorprendidos

Pero la mayoría de los informes nada o poco dicen sobre otros problemas del TJCE; ahora ya hay un número excesivo de jueces que le dificulta una labor coherente; en la UE de 25 o 30 Estados se convertirá en una "asamblea" sin opción a una doctrina judicial uniforme. Su jurisprudencia sufrirá continuos cambios.... El Tribunal de Justicia no puede garantizar una jurisprudencia coherente y ágil con treinta miembros. No puede haber 25 o 30 jueces como no hay 190 jueces en la CIJ de La Haya (ONU).

Lamentablemente, tampoco se quiere abordar en esta CIG'96 el problema de la legitimación directa de los particulares: éstos tienen muchas dificultades formales para acceder al TJCE. Por otra parte, sus sentencias tienen, a veces, unas consecuencias formidables en los ordenamientos internos (asuntos *Factortame I y III*, *Francovich*, *Borelli*, etc.). Y, por otra parte, hay un preocupante nivel de inejecución de sus sentencias; el art. 171 TCE complica aún más las cosas.

La CIG'96 debería apoyar la petición del Tribunal de Justicia de adoptar su propio Reglamento interno.

La CIG debe anticiparse al TJCE reconociendo la legitimación activa al Comité de las Regiones y al CES para salvaguardar sus prerrogativas.

## VII. INSTITUCIONES DE DIMENSION EFICAZ

### 1) *El dilema de la Comisión.*

En una UE de 28 ó 30 Estados miembros, la Comisión podría estar compuesta de 33 ó 35 comisarios haciendo la translación mecánica del sistema actual. Y parece excesivo, si bien en algunos Estados el Gobierno tiene un número semejante. Una forma de paliar ese número tan alto de comisarios sería nombrar aproxima-

damente a 1/3 o a la mitad “comisarios adjuntos” permitiendo una política más coordinada, coherente y responsable.

Reducir a un comisario de cada nacionalidad, como ha propuesto la Comisión en su Dictamen de 28 de febrero de 1996, haría de la institución un órgano intergubernamental, imposible de distinguir del Consejo. Será el Secretariado, ansiado, del Consejo.

En la Comisión no tiene por qué haber una presencia de cada Estado miembro ni ésta tiene que producirse en términos de igualdad formal. La Comisión nunca ha sido una institución de representación y presencia de intereses nacionales.

Otra opción podrá ser más drástica y, sin duda, más europeísta: si la Comisión debe seguir siendo una institución independiente encargada de identificar y defender el interés general, no precisa tener comisarios de todas las nacionalidades. Ya en la Comunidad de Seis (EURATOM). Luxemburgo no tenía ningún nacional. La alternativa hoy en día sería, no la renuncia, sino la rotación de forma, en grandes rasgos, parecida al sistema de los abogados generales.

## 2) *Un Parlamento eficaz.*

Un PE con 800 ó 900 diputados no podría funcionar de forma organizada y sería costosísimo para los ciudadanos. El ejemplo ruso de asambleas con un millar de diputados son caóticas.

Esto exige reexaminar los cupos actuales de todos los Estados miembros actuales. Habría que asegurar un mínimo fijo por Estado miembro (por ejemplo, cuatro) a fin de garantizar la presencia de diputados luxemburgueses y compensar a los Estados medios; pero por razones de democracia y proporcionalidad se tendría un diputado más por cada millón de habitantes y se podría introducir una proporcionalidad regresiva a partir de cuarenta millones de habitantes para aminorar la diferencia brutal de población entre los cuatro grandes Estados miembros y los pequeños o medios.

De esta manera, el PE tendría con los Quince Estados miembros actuales 442 diputados (frente a los 624 que hay realmente); el PE tendría unos 650 diputados en una UE de Treinta Estados (estas cifras no incluyen la proporcionalidad regresiva).

En definitiva, una cifra ideal para el PE estaría en los 600 diputados. Sobrepasar los 700 será una pesada carga financiera e inútil políticamente.

## VIII. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

### *1) Monopolizar o compartir la iniciativa normativa: la concurrencia de la Comisión y del PE.*

La Comisión debe mantener su facultad de iniciativa como lo que ha sido: una facultad-deber. Pero no puede parapetarse en su monopolio y deberá compartir con el PE ese poder (que será, salvo en materia electoral, solo un derecho). La iniciativa de la Comisión ha sido un engranaje decisivo para hacer avanzar la integración y ha tenido pleno sentido en el pasado cuando el Consejo gozaba de la plenitud del poder de decisión; y lo ha utilizado, globalmente, de una manera adecuada. La Comisión y los Estados miembros deberán comprender que, al asumir el PE poderes codecisionarios y tener una responsabilidad directa ante sus electores, el PE reivindique y obtenga el derecho de iniciativa normativa.

Las reiteradas peticiones del Parlamento Europeo de compartir el derecho de propuesta (art. 37 del Proyecto Spinelli de 1984, Informe Hermann, o el Informe de D. Martin, así como sus Informes sobre el TUE y sobre la CIG'96) han chocado con la oposición de la Comisión y de los Estados miembros a modificar los Tratados en ese punto esencial de la dinámica comunitaria.

Aquel anterior equilibrio basado en "la propuesta de la Comisión" y "la decisión del Consejo" tenía sentido en las relaciones entre ambas Instituciones: parecía lógico, sin otra opción entonces, que el Consejo no tuviera iniciativa normativa para evitar la influencia de los intereses de determinados Estados miembros; además, el carácter heterogéneo y la falta de permanencia o exclusividad en las funciones de los miembros del Consejo hacen poco factible la elaboración de un proyecto normativo. Por otra parte, se hubiera planteado el problema de la mayoría necesaria para proponer y para aprobar. En cambio, la Comisión, por su estructura y dedicación, puede pensar con independencia y elaborar el proyecto legislativo.

Pero aceptar que el PE pueda participar del derecho de iniciativa no supone ruptura del equilibrio Comisión-Consejo. Aunque sí un cambio en las relaciones interinstitucionales semejante a otras reformas del sistema institucional que han añadido nuevos equilibrios: los procedimientos de concertación, las reformas presupuestarias, el procedimiento de cooperación y el de codecisión han creado nuevos equilibrios. Han disminuido o limitado los poderes del Consejo, que se ha visto “obligado” a compartirlos con el PE.

Lo que no se entiende es el atrincheramiento de la Comisión en estos cuarenta años de integración: el Consejo ha cedido a las nuevas exigencias democratizadoras del PE, pero la Comisión ha conseguido desviar todas las reclamaciones hacia el Consejo manteniendo incólumes sus poderes y prerrogativas. Ya es hora de que comience a compartirlos.

Ese derecho de iniciativa podría tener características muy diversas:

- un derecho compartido, sin más, con carácter general, tal como plantea el PE; es decir, ambas Instituciones podrían proponer en cualquier materia y, para evitar “dobles empleos”, en el calendario legislativo anual delimitarían las materias que serían proyectadas por una u otra Institución. Pero, entonces el derecho de propuesta de la Comisión ya no sería un deber de cuya omisión tendría que responder ante el TJCE. Habría que idear un sistema que evitara las carencias y las lagunas de responsabilidad; el PE tendría que afrontar responsabilidad judicial frente al Consejo por eventuales omisiones. Esta opción plantea muchas ambigüedades en términos de responsabilidad política y judicial y, por ello, debería descartarse;

- una alternativa consistiría en aceptar el derecho de iniciativa del PE subsidiario respecto del de la Comisión. Es decir, en caso de carencia de la Comisión, el PE presentaría el proyecto al Consejo. Ahora bien, el PE debería requerir previamente a la Comisión, para evitar caer en una apreciación unilateral de la carencia, y tras un plazo razonable de tres meses elaboraría la propuesta el PE.

- la tercera opción consistiría en reconocer al PE derecho de iniciativa legislativa en materias de mayor incidencia política siguiendo la inspiración del art. 138.3 (proyecto electoral); así, en materia de desarrollo de los derechos de la ciudadanía de la Unión, libre circulación de trabajadores y derecho de establecimiento, polí-

tica social, educación, formación profesional, juventud, cultura, protección de consumidores y medio ambiente.

- otra opción sería la del Informe Westendorp (respuesta motivada al derecho de evocación). En la práctica esto ya existe y se regula en el Reglamento interno. Sería constitucionalizar la práctica haciéndola más transparente.

El derecho de iniciativa compartido subsidiariamente o de forma limitada por el PE es defendible objetivamente. Pero dicho esto, yo no estoy segura de la absoluta bondad y eficacia de su reclamación; pero es su reivindicación política.

Por lo que se refiere a mis dudas, basta examinar el ejercicio que del derecho de propuesta hacen los parlamentos nacionales para colegir que, transcurrido un período inicial de estreno, pasaría desapercibido entre la conocida desgana de buena parte de los parlamentarios. No está demostrado en la práctica parlamentaria que el derecho de iniciativa sea más beneficioso o más práctico; ni tan siquiera se utiliza.

Requiere tal complejidad de esfuerzos que los Parlamentos nacionales raramente utilizan este derecho de propuesta legislativa y siempre su actividad depende de la presentación de los proyectos de leyes que elaboran las Administraciones nacionales. Pero, además, hacer un proyecto legislativo exige mucha reflexión, ciertos estudios técnicos, una adecuada infraestructura e independencia para reconocer y proteger los intereses generales de la Comunidad. Pero sigo creyendo que el PE ha equivocado sus pretensiones con esta reclamación en la que prima el "fuero", el prurito del PE de tener todos los poderes de un Parlamento nacional.

Además, se podría plantear, desde un discurso basado en la paridad del PE y del Consejo, que en ese caso no tendría sentido dotar únicamente al PE de tales poderes: la paridad entre la diarquía legislativa exigiría que la "cámara territorial" (el Consejo) y la "cámara popular" (el PE) gozasen de iguales oportunidades sobre la elección de las cuestiones a legislar y el momento de su presentación; pero, en mi opinión, dar ese poder al Consejo supondría una verdadera ruptura del equilibrio y, lo que es más grave, el peligro de desarbolar el sistema de la integración si se permite a los Estados miembros presentar unilateralmente proyectos normativos: ¿qué interés les guiaría?.

Ni en el pasado ni en el presente tiene consistencia un derecho de propuesta del Consejo. En un Estado Federal es aceptable la igualdad de las Cámaras en materia de derecho de iniciativa (por ejemplo, mediante un reparto de los ámbitos en que una y otra Cámara tendría la iniciativa). Pero hay que reiterar que el sistema comunitario no es un sistema federal (aunque se inspire en la metodología federal) y está muy lejos (afortunadamente) de ser estatal.

## 2) *La reducción del número de procedimientos de decisión.*

La multiplicidad de los procedimientos en los que la principal variante es el papel del PE debe terminar. Afortunadamente, se observa un consenso generalizado en los Informes sobre el funcionamiento del TUE emitidos por la Comisión, el Consejo y el PE de 1995 y en los Dictámenes de la Comisión y del PE en 1996, así como del Grupo de Reflexión en torno a la supresión del procedimiento de cooperación

El procedimiento de cooperación debe ser eliminado y todos los supuestos actuales deben ser de codecisión. Es obvio que no se puede hacer una *reformatio in peius*, rebajando el “acervo” de participación del PE de la cooperación a la consulta. La CIG’96 debe advertir que la eliminación de la cooperación no puede hacerse en favor del procedimiento consultivo, pues sería una *reformatio in peius* que provocaría un atentado al acervo comunitario (art. B y M). Casos concretos de dictamen consultivo con una mejora global de la participación del PE (transvase a la codecisión) no pondría en riesgo el acervo.

El sistema de dictamen conforme debe limitarse a la autorización de los tratados internacionales que suscriba la UE con terceros y a los tratados de adhesión. En el resto de casos en que hoy se prevé el dictamen conforme, la participación debe ser la codecisión.

Dejando a un lado el procedimiento presupuestario, los procedimientos serían, pues, de autorización de tratados, de codecisión y de consulta.

Finalmente, la participacinn del PE deberá ser revisada y eliminar graves lagunas identificando en los vigentes Tratados los ámbitos en los que es necesaria una mayor participación del PE: el

caso del art. 235 TCE es paradigmático. No se puede seguir aceptando la *vis expansiva* de la competencia de la UE sin una participación y control democrático real, ya sea del PE mediante el dictamen conforme o de nuestros parlamentos nacionales.

### 3) *Eliminar el déficit democrático del Consejo.*

El reparto del voto ponderado de los Estados miembros se hizo en función de las características de las Comunidades Europeas en 1957 (tres Estados grandes y tres medios o pequeños) y con unos criterios encaminados a garantizar unos equilibrios globales. La situación ha cambiado y los Estados medios o pequeños son 10 sobre 15 (2/3); en una UE ampliada pueden ser 24 sobre 30 (4/5). Ciertamente, nunca hay alianzas estables ni ententes de los Estados medios contra los grandes.

Pero hay que restablecer los equilibrios globales que se pretendían con aquel reparto de votos, por lo que será necesario o una ponderación de voto que no penalice o minimice a amplias capas de la población y/o una adecuada constatación de que toda decisión es adoptada por Estados que representan a grandes mayorías de población (una mayoría de Estados y una mayoría de población).

Una traslación mecánica de las reglas actuales, en una EU de 25 ó 30 Estados, daría a los nuevos Estados la minoría de bloqueo.

No se puede aceptar, desde un punto de vista democrático real -no formal-, la idea de que las poblaciones deben sentirse representadas únicamente a través del PE. No se puede imponer a los pueblos que se sientan identificados en el PE cuando realmente no lo sienten. El PE no tiene un peso semejante al del Consejo ni lo tendrá en mucho tiempo y ello produce un déficit democrático, no sólo en el sentido tradicional del limitado rol del PE sino del desequilibrado peso de los pueblos en el Consejo.

La defensa legítima de los intereses nacionales de un pueblo concreto no se representa jamás por el PE. Esta institución representa a los pueblos, a la pluralidad. El peso concreto de cada pueblo constituido en Estado debe estar representado en el Consejo: la dialéctica de los intereses nacionales debidamente representados debe llevar a identificar el interés común.

Cada interés debe tener su propia consistencia en un relativa proporcionalidad que evite la brutal sobre-representación actual de los Estados medios y pequeños y la infra-representación de varios cientos de millones de ciudadanos (a descartar la proporcionalidad rigurosa o matemática). La CIG'96 debe hacer una llamada al sentido común para evitar que algunos Estados se parapeten en las deformaciones del sistema que les reportan privilegios<sup>8</sup>.

La CIG'96 deberá pronunciarse, además, sobre el mantenimiento en una UE ampliada de la unanimidad en la larga lista de decisiones. Debe afrontar los casos de carácter semi-constitucional (arts. N, O, 201, 235, etc.) en los que podría mantenerse la unanimidad y aquellos otros que no podrán soportar el mantenimiento de la unanimidad.

#### 4) *Simplificación y simetrías en la codecisión.*

El art. 189 B TCE debe ser redactado de forma más sencilla, previa simplificación del *iter* procedimental. Se deberá derogar el art. 189 B.6 del TCE relativo a la tercera lectura por imposición del Consejo.

¿La CIG será consciente de las consecuencias del privilegio de la propuesta de la Comisión en la codecisión y, especialmente, en la segunda lectura?. ¿Cómo explicar a la opinión pública que el entendimiento entre el Consejo y el PE (legitimidad territorial y popular) tiene que depender de la aprobación de la Comisión?.

Las enmiendas del PE están penalizadas en el Consejo pues su aprobación por el Consejo requieren su unanimidad. El privilegio de la Comisión puede dificultar o incluso impedir la adopción de un acto legislativo que reúna la mayoría cualificada del Consejo y la mayoría absoluta del PE. ¿Porqué hay que abrir el Comilé de Conciliación si hay acuerdo mayoritario en el Consejo y en el PE?.

(8) En otra obra he hecho un estudio pormenorizado con alternativas concretas de los problemas del sistema actual de ponderación de votos del Consejo: A. MANGAS MARTIN: "Democracia y eficacia en la UE ampliada: el restablecimiento de los equilibrios globales en el sistema de votaciones del Consejo", en *Reflexiones sobre la Conferencia Intergubernamental 1996*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Madrid, 1996, pp. 111-136 y también en *GJ de la CE y de la Competencia*, Boletín, 1996.

Ciertamente, la Comisión representa el interés general y vela contra espurias mayorías. El privilegio de la propuesta de la Comisión ha sido uno de los presupuestos tradicionales del equilibrio institucional. Pero ese privilegio ha sido absolutamente necesario en un sistema en que todo el poder de decisión de naturaleza legislativa ha estado en manos del Consejo: la prerrogativa de la propuesta de la Comisión ha sido un contrapeso al poder legislativo del Consejo a fin de evitar que el juego de las alianzas entre Estados se impusiera sobre los intereses generales.

Pero este sistema estaba pensado al margen del PE en una época en la que el PE solo tenía competencias consultivas; se pronunciaba sobre un texto de la Comisión, no del Consejo, a diferencia de lo que ahora sucede en la segunda lectura del procedimiento de codecisión. Todo el poder de decisión ha estado en manos del Consejo sin un contrapunto en el PE. De ahí que los Tratados fundacionales idearan el privilegio de la Comisión como un regulador ingenioso de las relaciones Comisión-Consejo. Pero el diálogo Comisión-Consejo ha ido evolucionando en los años ochenta, especialmente a partir de la reforma del AUE, en un verdadero triálogo con la presencia del PE.

El PE desea y está en condiciones de asumir su natural carácter de interlocutor del Consejo y debe serlo sin estar subordinado o condicionado a la Comisión cuando se trate del proceso legislativo. Al haber cambiado las relaciones interinstitucionales -del diálogo al triálogo-, no se pueden mantener a toda costa viejos equilibrios que provocan serias disfunciones democráticas. Lo que permitía el equilibrio en otra época y en otro contexto bilateral, en la codecisión es hoy un privilegio exorbitante.

La prerrogativa de la Comisión debe ser mantenida en su sentido original para las estrictas relaciones Comisión-Consejo, de forma que la unanimidad (o una fórmula adecuada a una UE de 25-30 Estados) sea necesaria cuando se trate de modificaciones autónomas del Consejo. La prerrogativa de la Comisión debe mantenerse para lo que fue ideada, como contrapeso al poder de decisión del Consejo en la dialéctica interés común-intereses nacionales.

La Comisión deberá dar ejemplo de generoso sentido común y autocrítica. En las grandes reformas (presupuesto 1975, 1987 y 1992) el Consejo y el PE han evolucionado en su peso en los procesos de decisión. La Comisión se ha guardado bien en posiciones inamovibles.

Se debe reflexionar sobre las asimetrías detectadas en el proceso de codecisión entre el Consejo y el PE. El Consejo siempre aprueba por mayoría cualificada (y enmienda por unanimidad). Por el contrario, el PE aprueba por mayoría de los miembros presentes (luego, basta la mayoría simple sin una exigencia indirecta de quórum): se le dan facilidades para aprobar la posición común del Consejo. Pero se le exige la mayoría absoluta de los miembros efectivos del PE para la aprobación de enmiendas -desde la primera lectura incluso- y también para el rechazo; es decir, para enmendar y rechazar, penalidades. En definitiva, se le exige medida y responsabilidad penalizándole en las votaciones.

Unanimidad en el Consejo para enmendar la propuesta de la Comisión es una regla clásica...; pero, ¿puede seguir siéndolo en una UE de 25-30 Estados miembros...?

Con un Consejo de 25 ó 30 Estados miembros difícilmente se podrán hacer modificaciones por unanimidad. La alternativa no es eliminar ese contrapeso a la propuesta, sino transformar y adaptarlo a una UE quintuplicada (de 6 Estados miembros a 30): las modificaciones a la propuesta de la Comisión deberían recoger 4/5 (24 sobre 30) ó 5/6 (25 sobre 30) del Consejo.

Codecisión y atribución de competencias a la Comisión (comitología) es otro de los problemas que tiene que abordar la CIG: la grave incongruencia entre el procedimiento de codecisión y la atribución de poderes a la Comisión sin participación del PE (habrá que modificar de manera coherente el art. 145 TCE). La simplificación de la "comitología" es un problema pendiente, pero no es un problema de derecho originario.

La CIG'96 no debe olvidar, aunque sea un aspecto menor en las asimetrías, que en el marco de la codecisión la consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones deberá ser recabada por el Consejo y *por el PE* en los dictámenes preceptivos; el dictamen consultivo puede ser solicitado por cualquiera de las Instituciones que participan en el proceso decisorio.

## IX. LA SIMPLIFICACION, REESTRUCTURACION Y FUSION DE LOS TRATADOS

La CIG'96 tiene que solucionar este problema. Aunque al final de la CIG'96 sólo se hubiera logrado acuerdo para hacer un texto, un único Tratado, una sólo CE fundida en una UE ya sería un progreso en sí misma. Es una petición clamorosa de la opinión pública y de los mismos operadores jurídicos.

Es relativamente sencilla, con diversas opciones<sup>9</sup>, pero las burocracias intergubernamentales se mueven por inercias, son insensibles a los problemas de comprensión que tienen los ciudadanos y algunas Delegaciones tienen por estrategia "cuanto peor, mejor".

La Secretaría General del Consejo ha propuesto de cara a la *simplificación* la supresión de disposiciones caducas u obsoletas y la re-enumeración del articulado, perdiendo los rasgos históricos o evolutivos y la referencia de preceptos bien conocidos y consolidada interpretación jurisprudencia (p.e., afectaría a unos 50 artículos del TCE). También cabría la simplificación redaccional, que podría comprometer los delicados equilibrios en cada precepto, o bien una simplificación limitada de la sustancia o fondo: 189 B, 189 C, dobles bases,... que afectaría más claramente a los equilibrios institucionales y por desbordar la operación técnica, requeriría una decisión de naturaleza política.

La *fusión* podría ser de los 3 Tratados sin tocar la sustancia, reagrupando las disposiciones institucionales y respetando las particularidades de las tres Organizaciones Internacionales o la fusión de los tres Tratados con cambios limitados o alineando parcialmente el sistema en torno a la CE. Si se reduce a una Organización, la UE no tendría personalidad. Si se acomete la fusión de los tres Tratados + TUE, con mantenimiento separado de PESC y la CJI, la UE *sustituiría* en la personalidad a las tres CCEE, pero la UE *no* tendría personalidad en PESG y JAI. Se mantendrían las formas y métodos intergubernamentales.

(9) Como lo demuestra el documento elaborado por la Secretaría General del Consejo de 17 de octubre de 1995. *Simplification des Traités*.SN/513/95 (Reflex 14).

Si se adopta la fusión de los tres Tratados + TUE, sin separar la PESC y la CJI, la UE sustituiría en la personalidad a las tres CCEE y tendría personalidad limitada, debido a competencias limitadas, en PESC y JAI. Las competencias de control político (PE) y jurisdiccional (TJCE) estarían muy limitadas o serían casi nulas. Los procedimientos de decisión y presupuestarios, así como la denominación de los actos serían específicos.

La reestructuración hace referencia a la mejor presentación de nuevo Tratado: una opción consistiría en la inserción de los tres Tratados en el TUE, ya sea llevando a los art. G, H e I los Tratados respectivos, ya sea reenumerando todo: 1, 2, etc. Una segunda opción sería insertar los tres Tratados -previa fusión- en el TUE; éste mantendría su articulado y en el lugar de los art. G,H e I incluir y separar una 1ª Parte o Tratado de base (I. Personalidad jurídica, II. Objetivos y principios fundamentales, III. Ciudadanía, IV. Instituciones, reglas y procedimientos decisorios generales (incl. Presupuestario), actos jurídicos, V. Procedimientos Decisorios Específicos (UEM), VI. Control presupuestario y jurisdiccional); la 2ª parte comprendería el Derecho material o, en su caso, Protocolos sobre las cuatro libertades, políticas sectoriales, UEM, disposiciones no institucionales CECA, y disposiciones no institucionales CEEA.

Una tercera opción sería insertar los 3 Tratados -previa fusión- en el TUE formando una unidad numerada correlativamente y reestructurada - 1ª Parte: I Definición de la UE y de su personalidad jurídica limitada, II. Objetivos y principios fundamentales de la Unión, III. Ciudadanía, IV. Instituciones, reglas y procedimientos decisorios generales, actos jurídicos, V. Procedimientos decisorios específicos (UEM, PESC, JAI..., VI. Control presupuestario y jurisdiccional (dispos. esp. PESC y JAI), VII. Disposiciones finales (adhesión, revisión, lenguas...). La 2ª Parte: igual que en la opción anterior.

#### X. REFLEXIONES FINALES. CONJURAR LOS RIESGOS PARA NUESTRAS DEMOCRACIAS

Se debería evitar que el sistema de la integración (la atribución de determinados derechos de soberanía) siga debilitando nuestras democracias al encontrar en el sistema institucional comunitario espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de las limitaciones y rigideces de la competencia judicial comunitaria.

La opinión pública y la doctrina jurídica independiente percibe, con razón, que la integración debilita peligrosamente nuestras democracias.

Los Gobiernos nacionales ejercen en común (Consejo) competencias que aisladamente no pueden ejercer. Los Gobiernos nacionales están ejerciendo en común competencias legislativas. La democracia parlamentaria constitucional de cada Estado miembro ha sido sustituida en los ámbitos de competencia comunitaria por un Directorio, que no representa a la población, y que no asume una real y plural responsabilidad política ni judicial.

Los Parlamentos nacionales han perdido en buena medida la consistencia de su razón de ser legislativa sin que la esencia democrática esté salvaguardada mediante su recuperación por el PE. Un ejemplo, en materia de autorización de Tratados internacionales, se puede observar como las Cortes pierden competencias en favor de los Gobiernos nacionales reunidos en el Consejo. Si los Gobiernos nacionales no están dispuestos a aceptar la paridad con el PE, lo que posiblemente tampoco tranquilizaría a los pueblos, se deben encontrar más cauces para la participación de los Parlamentos nacionales.

La responsabilidad política de los Gobiernos nacionales ante sus Parlamentos nacionales se diluye en los mecanismos decisorios comunitarios, sin el contrapeso del control político del PE.

Los medios de defensa jurídicos ante el Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad en defensa de la legalidad superior para las minorías -50 diputados o senadores en el sistema español) no son posibles en el sistema comunitario: el PE tiene limitada su legitimación activa por los Tratados a la defensa de sus prerrogativas y los Parlamentos nacionales no tienen ninguna legitimación; de la legitimación activa de los particulares mejor no decir nada, habida cuenta las estrictas y difícilmente alcanzables condiciones de la legitimación directa e individual.

La UE no tiene articulada una adecuada defensa y confrontación de los intereses ni una plural garantía judicial de los derechos: en los ámbitos de competencia cedidos a la UE no está plenamente garantizado el "Estado de Derecho". Sin embargo, formalmente, en los ámbitos bajo soberanía nacional sí está garantizado el Estado de Derecho: la participación democrática y la responsabilidad política y judicial. Por ello se entienden las serias críticas y reticencias de

algunos Tribunales Constitucionales a toda nueva cesión de competencias.

Por tanto, la Comisión y la CIG'96 deben reflexionar sobre alternativas serias a la marginación de los Parlamentos nacionales y al deterioro democrático que produce la UE y estimular una adecuada ponderación del voto en el Consejo, un mayor peso del PE y la participación de los Parlamentos nacionales.

Hay que hacer progresos en la democratización interna de la UE sin más sacrificios de nuestras democracias. Los objetivos de democracia, eficacia y transparencia se pueden lograr mediante la reordenación interna de las competencias, el reequilibrado de su ejercicio y una clarificación de las responsabilidades ya asumidas.

Las actuales carencias, desde las exigencias de una participación democrática moderna, eficaz y transparente, harán insoportable el actual proceso de integración a amplios grupos de población.