



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

ELEMENTOS PARA UNA POSICION ESPAÑOLA EN LA  
CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

29-3-96



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

## PRESENTACION

El Gobierno de España transmitió a las Cortes en marzo de 1995 un primer documento, **Bases para una reflexión**, relativo a la definición de los elementos de la posición española en la Conferencia Intergubernamental que se abre el 29 de marzo de 1996 en Turin.

Posteriormente, España ha presidido los trabajos del Grupo de Reflexión y en esa capacidad ha redactado los documentos previos y el Informe que ha obtenido finalmente el respaldo de todos los miembros del Grupo y, más tarde, la aprobación de los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Madrid que lo han acogido con gran satisfacción y lo han considerado una buena base para los trabajos de la Conferencia.

Al mismo tiempo, en el seno de las Cortes Generales se han discutido ampliamente todas estas cuestiones, habiéndose aprobado por amplia mayoría un **Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea sobre "Consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales"** cuyas conclusiones el Gobierno ha hecho suyas.

En el presente documento, y en el Dictamen de la Comisión Mixta que se adjunta al mismo como anexo, se recogen las líneas definitorias de una posición española elaborada principalmente a partir del texto del Informe del Grupo de Reflexión. Únicamente se han añadido algunos aspectos que con posterioridad a la aprobación del Informe han adquirido particular relevancia y se han desarrollado con mayor detalle algunos de los elementos y propuestas contenidos en el citado Dictamen.

Carlos Westendorp

## I. LA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA APUESTA HACIA EL FUTURO

### A. ¿POR QUÉ UNA REFORMA?: MANDATO Y DESAFÍOS

1. Además del mandato contenido en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE) y los compromisos asumidos con posterioridad por el Consejo y los Consejos Europeos, tendentes todos ellos bien a completar la obra de Maastricht, bien a tratar determinadas cuestiones institucionales suscitadas a raíz de la última ampliación o a preparar adecuadamente la próxima, existen otras sustantivas razones de fondo para la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96).

Dos son las razones que España ha identificado como fundamentales: mejorar el funcionamiento de la Unión, por una parte, y, por otra, crear las condiciones que le permitan afrontar con éxito los desafíos, tanto internos como externos, a que se ve sometida, sobre todo la próxima ampliación.

#### El mandato de la Conferencia

2. El mandato de la Conferencia de 1996, cuya base jurídica es el artículo N del TUE, ha quedado en parte establecido por el propio Tratado o por las Declaraciones que lo acompañan. Así:
  - El artículo B en su quinto guión señala que, con el objetivo de mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo, la Conferencia deberá analizar en qué medida "las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios";
  - El artículo 189 B, párrafo 8, prevé una posible extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos;
  - Los artículos J.4, párrafo 6, y J.10, prevén la posibilidad de una revisión de la Política Exterior y de Seguridad Común "para promover el objetivo del presente Tratado y teniendo en cuenta la fecha límite de 1998 en el contexto del artículo XII del Tratado de Bruselas de la UEO".
  - La Declaración nº 1, por su parte, establece la posibilidad de incorporar la energía, el turismo y la protección civil, como nuevos títulos, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
  - Finalmente, la Declaración nº 16 pide que se examine la cuestión de la introducción en el TUE de una jerarquía normativa.
3. En el marco de las negociaciones para la adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia se plantearon diversas cuestiones institucionales que fueron abordadas en el Consejo Europeo de Bruselas, en el llamado "compromiso de Ioannina" y en el Consejo Europeo de Corfú. Todas estas cuestiones (la reforma de las instituciones en general, incluida la ponderación de votos y el número de votos para la mayoría cualificada en el Consejo, el número de miembros de la Comisión y "cualquier otra medida necesaria para facilitar el trabajo de las instituciones, en un espíritu de democracia y apertura, así como para garantizarles un funcionamiento eficaz en la perspectiva de la ampliación") deberán también ser tratadas con ocasión de la CIG 96.

Por acuerdos interinstitucionales entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se han añadido al orden del día de la Conferencia las cuestiones relativas a la disciplina y al procedimiento presupuestario, así como a la ejecución de las normas comunitarias (comitología).

## Los nuevos desafíos de Europa

### Los desafíos internos

4. Existe un desafío de primera magnitud en el contexto interno de la Unión, a saber: la necesidad de hacer de la construcción europea una empresa de los ciudadanos.

La mayoría de los europeos consideran que la integración comunitaria es una inestimable baza que garantiza la paz en un continente cada vez más inestable y la prosperidad en un mercado mundial. Sin embargo, se dan hoy causas sociales, políticas, institucionales y económicas, que explican en parte la creciente insatisfacción ciudadana respecto a la cosa pública en general y respecto a la construcción europea en particular: el grave fenómeno de la delincuencia organizada, con especial atención al terrorismo; el alto nivel de desempleo, especialmente grave en el caso de los jóvenes y los parados de larga duración; la marginación y la exclusión sociales; fuertes cambios en nuestras estructuras demográficas que comprometen el modelo social europeo; la creciente complejidad y la insuficiente explicación y comprensión de la razón de ser de la Unión Europea; la degradación medioambiental.

Como resultado, existe una creciente demanda de seguridad por parte de los ciudadanos que no puede atenderse con la exclusiva acción de los Estados nacionales, pero que tampoco encuentra una satisfactoria respuesta de la Unión. Esto se debe a las lagunas o insuficiencias de los mecanismos previstos por la Unión y a la falta de voluntad política para colmarlas.

### Los desafíos externos

5. Otros importantes desafíos resultan de los profundos cambios en el contexto exterior de la Unión en este fin de siglo.

La mayor inestabilidad política en el entorno europeo tras el final de la guerra fría, a pesar de una mayor seguridad global; fuertes presiones migratorias que inciden con especial intensidad en Europa; riesgos de desequilibrios ecológicos ante los que la Unión y los Estados miembros no pueden quedar indiferentes, etc; junto con una globalización creciente de la economía que subraya la pérdida, por parte de Europa, de algunas de sus ventajas comparativas, derivadas de sus innovaciones tecnológicas y sociales, son muestras de la amplitud de unos desafíos, que sólo pueden resolverse adoptando un enfoque igualmente amplio y global.

### El desafío de la ampliación

6. La próxima ampliación es tanto un imperativo político como una nueva oportunidad para Europa, pero constituye a la vez un importante desafío para la Unión, que exige respuestas adecuadas:

- en primer lugar, en el marco de la Conferencia Intergubernamental, a través de las reformas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Unión en general y las reformas institucionales en particular,
- en segundo lugar, habida cuenta del impacto que dicha ampliación tendrá sobre los países candidatos y sobre la Unión.

La próxima ampliación será una gran oportunidad para Europa y se diferenciará de las anteriores por el elevado número de los candidatos y por la heterogeneidad de su situación política, económica y social. Para que tal ampliación no conduzca a un debilitamiento, a un cambio de su naturaleza o, incluso, a una disolución de la Unión, es preciso previamente realizar las reformas necesarias para hacer frente a los desafíos que comporta. Las negociaciones para la ampliación sólo podrán iniciarse una vez que la Conferencia de 1996 haya concluido satisfactoriamente. Del éxito de ésta depende, pues, el éxito de aquélla.

### Las respuestas

7. Como acabamos de ver, el nuevo contexto interno y externo en Europa abre interrogantes y exige de la Unión Europea y de los Estados miembros respuestas que proporcionen mayor estabilidad política y que permitan a la vez mantener el desarrollo económico y el clima social adecuado en el marco de una economía abierta, global y competitiva. Unas respuestas que, en definitiva, pongan a la Unión Europea en condiciones de seguir siendo un factor primordial de paz y prosperidad en nuestro continente.

Las respuestas de Europa a estos desafíos en parte están ya identificadas. Tal es el caso de la Unión Económica y Monetaria, cuya realización constituye una prioridad para Europa, tal como ha sido acordada en el Tratado de Maastricht y ratificada por los Parlamentos nacionales. España reafirma su compromiso con la UEM, cuyo desarrollo tuvo un impulso decisivo en el Consejo Europeo de Madrid.

8. La próxima ampliación constituye también una respuesta a los desafíos de seguridad y estabilidad política y económica en Europa. Sin embargo, para lograrlo, resulta necesario realizar reformas en algunos ámbitos de la Unión y, muy en particular, en el ámbito de las instituciones de la Unión. Otras respuestas posibles han sido ya previstas, como se ha visto al principio, por el propio Tratado o por los subsiguientes Consejos Europeos.
9. El principal desafío con que la Unión se encuentra, en su plano interno, es la reconciliación con sus ciudadanos. Por lo tanto, la próxima reforma debe tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la Unión ante la opinión pública.

Esto depende a la vez de una clara definición de los objetivos de la Unión, es decir, de lo que queremos hacer juntos, de la credibilidad de las políticas comunes y de los mecanismos de cooperación puestos al servicio de dichos objetivos (o, lo que es lo mismo, la adecuación de los instrumentos para alcanzar los objetivos fijados), y del mantenimiento de la cohesión interna de la Unión.

- En la próxima reforma se deberá dotar a la Unión de los medios necesarios para atender prioritariamente a los problemas que más preocupan a los europeos. Entre los problemas que reclaman una más urgente respuesta se encuentran la inseguridad interior, el desempleo, la exclusión social, y la degradación del medio ambiente
- Otra respuesta necesaria al desafío del alejamiento entre el ciudadano y la Unión hay que buscarla a través de una correcta y sistemática aplicación de los principios de **democracia, eficacia, transparencia, subsidiariedad y solidaridad** en la Unión Europea.

Estos principios deben concretarse en la práctica a través de medidas concretas, tales como una mejor aplicación del principio de subsidiariedad ("quién hace qué"); una legislación comunitaria centrada en lo esencial; la promoción de la competitividad a escala europea; la simplificación (de textos y procedimientos); la aplicación efectiva de los derechos de los ciudadanos de la Unión; la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer; una mayor responsabilidad política de las instituciones y, correlativamente un mayor control de las mismas; la lucha contra el fraude; una mayor transparencia en el funcionamiento de dichas instituciones, que deberán además poder adoptar decisiones con el más amplio respaldo posible de los ciudadanos; así como una asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales a las tareas de la Unión.

- Deben también adaptarse y reforzarse los mecanismos tendentes a mantener la **solidaridad y cohesión internas** en el seno de la Unión.

10. Por otra parte, las respuestas a los desafíos introducidos por los profundos cambios operados en el contexto exterior de la Unión, tanto en el terreno político y de la seguridad, como en el económico y comercial, han de fundamentarse en un reforzamiento de los mecanismos previstos para conseguir los más elevados niveles de estabilidad y de seguridad externas.

- La tarea prioritaria en este ámbito es, pues, hacer todo lo necesario para que la Unión llegue realmente a dotarse de una identidad exterior que le permita promover sus valores y defender sus intereses. Ello pasa obviamente por hacer que los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común funcionen de manera eficaz y con plena coherencia entre los aspectos políticos y económicos de la acción exterior de la Unión.
- Ante los nuevos desafíos surgidos en el terreno de la seguridad en Europa, es preciso asimismo permitir que la Unión siga avanzando hacia la definición de una política de defensa común que pueda conducir en su momento a una defensa común.

## B. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

### El objetivo a alcanzar

11. De la simple enumeración de los desafíos y sus correspondientes respuestas se desprende un objetivo primordial a alcanzar: el mantenimiento de una **integración y de una cooperación europeas fuertes** en este nuevo contexto de fin de siglo, ya que

ambas, junto con los organismos que aseguran la seguridad europea y las políticas nacionales, son una garantía de paz y prosperidad para los ciudadanos de la Unión.

Esta garantía de prosperidad y de paz no es irreversible y sería un grave error menospreciar la principal aportación de la Comunidad a los Estados miembros y a sus ciudadanos: la creación de una mentalidad de vida en común que ha descartado la guerra como método para resolver las diferencias y que ha decidido seguir resueltamente por la senda del crecimiento respetuoso del medio ambiente, la competitividad y el empleo, velando por el rigor de las cuentas públicas y de la lucha contra la inflación, como la vía para mejor atender las demandas de los ciudadanos. España considera que la Conferencia debe, pues, mantener y reforzar los objetivos comunes de la Unión que confluyen en la paz y en la libertad, la seguridad interior y exterior, la democracia, la protección de los derechos humanos y la prosperidad y solidaridad de los europeos.

### La flexibilidad: su lógica y sus límites

12. El éxito de esta Unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos pasa, por su capacidad de atender las demandas de los ciudadanos. Pero debe basarse igualmente en una serie de principios que deben ser reafirmados. Todos ellos se desprenden del tronco común que caracteriza a nuestra Comunidad de derecho, y en especial:

- del mantenimiento del acervo comunitario en su integridad, así como su desarrollo, tal y como prevé el artículo B del Tratado. Este mantenimiento del acervo no debe ser obstáculo, sin embargo, para que se introduzcan en él las adaptaciones necesarias para responder a las nuevas situaciones. Tampoco, como se verá más adelante, para encontrar fórmulas flexibles que, caso por caso y cuando sea necesario, permitan franquear nuevos umbrales de integración con ritmos diferentes, sin que en ningún caso se pongan en peligro los objetivos de un proyecto común;
- de la consolidación de un marco institucional único, máxima garantía de coherencia en las actuaciones de la Unión y que permite al ciudadano identificar claramente a los responsables de unas tareas cuyas decisiones le afectan claramente.

Conviene subrayar que el respeto de estos dos principios debería constituir una respuesta adecuada a la creciente necesidad de coherencia de la acción de la Unión como un todo, con independencia del resultado de la Conferencia sobre las opciones a favor de la estructura bicéfala -Unión/Comunidad- o en "pilares" del Tratado, o su unificación.

13. Sobre la base de este tronco común, la perspectiva de la ampliación, así como la existencia en la Unión ya de esquemas de integración diferenciados plantean la cuestión de la flexibilidad y sus límites, con vistas a los resultados de la Conferencia y al tratamiento de la ampliación. La respuesta clara a la pregunta "¿qué queremos hacer juntos?", permitirá marcar la ambición de la reforma. Si al final falta la voluntad común no debería por ello impedirse que quienes desean e incluso necesitan hacer que la Unión avance puedan hacerlo dentro de ciertos límites, de forma que será necesario considerar caso por caso, y cuando sea necesario, cuál debe ser la flexibilidad autorizada que permita a la Unión gestionar la diversidad sin comprometer el acervo y los objetivos comunes.

14. España rechaza toda fórmula que pueda conducir a una "Europa a la carta". Las líneas directrices para autorizar la flexibilidad deberán observar los siguientes criterios:

- que la flexibilidad debe autorizarse sólo, caso por caso, cuando contribuya a la consecución de los objetivos de la Unión y si las demás soluciones se han descartado.
- que las diferencias en el grado de integración sean temporales;
- que nadie que lo desee y cumpla las condiciones necesarias, fijadas por todos de antemano, pueda ser excluido de participar plenamente en una determinada acción o política común;
- que se prevean medidas ad hoc para ayudar a aquéllos que deseándolo no puedan temporalmente participar en una determinada acción o política;
- que, cuando se autorice la flexibilidad, se realicen las adaptaciones necesarias para mantener el acervo y se respete una base común que evite cualquier tipo de regresión de los principios y objetivos comunes;
- que, sin perjuicio de cuál sea la estructura del Tratado, se respete un marco institucional único.

15. Conviene señalar, por otro lado, que los grados de flexibilidad admisibles son diferentes, tanto en cada uno de los tres "pilares", así como en el caso de los Estados miembros actuales y de los candidatos a la próxima ampliación:

- mientras que en el "pilar" comunitario no deben admitirse excepciones que pongan en peligro el mercado interior y provoquen condiciones discriminatorias para la competitividad, las cuestiones relativas a la PESC y a algunos Asuntos de Justicia e Interior se prestan a mayores grados de flexibilidad.
- las fórmulas aplicables a los países candidatos a la adhesión deberían ser en principio acuerdos transitorios que partan de la consideración de sus circunstancias específicas y sólo podrán concretarse con motivo de la negociación de sus adhesiones respectivas. No obstante, una "masa crítica" de acervo imprescindible para la adhesión debe preservarse pese a cualquier acuerdo flexible.

### C. EL CONTEXTO Y EL CALENDARIO

16. La Conferencia no es un hecho aislado. Se inscribe, por tanto, dentro de un contexto más amplio, que se irá desarrollando de forma paralela a la Conferencia, en algunos casos, o a continuación de la misma, en otros. Dicho contexto se extiende, entre otros, a los siguientes elementos, que constituyen la agenda de Europa de aquí a finales de siglo, tal como ha sido aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Madrid:

- llevar a buen término la adaptación del Tratado de la Unión Europea;

- realizar el paso a la moneda única de acuerdo con el calendario y las condiciones previstas;
  - preparar y conducir las negociaciones de ampliación con los Estados asociados de Europa central, oriental y meridional, candidatos a la adhesión;
  - paralelamente, fijar las perspectivas financieras a partir del 31 de diciembre de 1999;
  - contribuir al establecimiento de una nueva arquitectura europea de seguridad;
  - proseguir de forma activa la política de diálogo, de cooperación y de asociación ya en curso con los países vecinos de la Unión y en particular con Rusia, Ucrania, Turquía y los países mediterráneos.
17. La reflexión global sobre cuál deba ser la mejor manera de gestionar la agenda de Europa de aquí a fin de siglo ha sido asumida personalmente por los miembros del Consejo Europeo, es decir, el máximo nivel del liderazgo político de Europa. Todos estos puntos, aunque tienen su propio impulso, están de una u otra forma claramente vinculados a la reforma de la Unión; por tanto, será necesario considerar la articulación entre una y otros, con objeto de que todos ellos lleguen a buen fin sin entorpecerse los unos a los otros. Sólo cuando la Conferencia de 1996 se haya concluido de forma satisfactoria podrán abordarse las otras tareas sobre bases más sólidas.
18. La ampliación es una respuesta de la Unión a los nuevos desafíos en el continente europeo, pero es en sí misma también un desafío. Y ello por su triple impacto tanto sobre un sistema institucional concebido para los seis Estados fundadores, como sobre la seguridad interior y exterior de la Unión, y sobre la necesidad de preservar y reforzar nuestra Comunidad de Derecho. Es, además, posible que la ampliación tenga igualmente un impacto cierto sobre las políticas de la Comunidad y plantee una nueva dimensión al problema de los recursos de la Unión.
19. Por lo tanto, la ampliación debe hacerse, pero debe prepararse debidamente para que tenga éxito. Evitarla o malograrla crearía una seria crisis no sólo en los países candidatos sino también en la actual Unión.

¿Quiénes accederán a la Unión tras la ampliación? Está claro que tienen vocación de adhesión todos los países europeos que lo deseen y cumplan los criterios establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague. Cada caso deberá ser tratado, durante las negociaciones, según sus propios méritos. Sin embargo, la Conferencia deberá realizar las reformas deseables y suficientes que permitan situar a la Unión en condiciones de acoger a los países asociados de Europa Central y Oriental, incluidos los Países Bálticos, a Chipre y a Malta.

¿Cuándo? Las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid reitera que las negociaciones con Malta y Chipre comenzarán seis meses después de finalizada la Conferencia y habida cuenta de sus resultados; y, con respecto a los demás candidatos, establece que el Consejo tomará las decisiones oportunas una vez concluida la Conferencia y teniendo en cuenta los resultados de la misma y los informes de la Comisión. Asimismo aspira a que la fase inicial de las negociaciones con éstos últimos coincida con el comienzo de las negociaciones con Chipre y Malta.

¿Cómo? Las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid combinan un enfoque global para responder a las demandas comunes junto a un exámen caso por caso, que permita una adaptación flexible acompañando en el tiempo el proceso de plena incorporación de los candidatos a las políticas comunes de la Unión actual.

20. España considera esencial el mantenimiento del acervo y su desarrollo (artículos B y N) como principio básico para los Estados miembros actuales y como señal importante para los países candidatos que no desean el desmantelamiento de las políticas comunes de la Unión. Ello no debería impedir una aplicación progresiva del acervo por los países candidatos.

Es necesario separar el ejercicio de la Conferencia del estudio del impacto de la ampliación en relación con el futuro desarrollo de las políticas comunes, por tres razones: en primer lugar, porque una 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 modelo de ampliación que, con carácter general, parece posible para la próxima ampliación; y, finalmente, porque no conviene mezclar dos ejercicios de tan alta sensibilidad política. No obstante, es preciso reconocer que cada una de las grandes citas de la Unión Europea desde ahora hasta final del siglo son aspectos de una misma estrategia global, cuyos resultados serán juzgados con una evaluación del conjunto de sus esfuerzos, sus concesiones y sus oportunidades dentro del proyecto común.

España apoya firmemente la futura ampliación que, si se hace bien, debería producir beneficios políticos y económicos, contribuyendo a la estabilidad de Europa y abriendo un mercado de más de cien millones de consumidores. Sin duda alguna la ampliación tendrá importantes implicaciones presupuestarias, así como ciertos impactos sobre las políticas de la Unión en general y la política agrícola en particular. Frente a aquellos que consideran que es necesario reformar las políticas comunes, especialmente la PAC, para facilitar la ampliación España debe insistir en el respeto al acervo comunitario y en el principio de la adicionalidad de recursos. La adhesión de nuevos Estados Miembros no requiere la modificación de las políticas de la Unión, sino que con esquemas de adaptación flexible -a través de períodos transitorios más o menos largos- debemos facilitar que los futuros Estados Miembros vayan sustituyendo progresivamente sus políticas nacionales por las de la Unión. Al mismo tiempo, es necesario que se mantenga la cohesión económica y social actualmente existente entre los quince Estados Miembros y que los costes de la incorporación de los futuros Estados Miembros sean financiados con recursos adicionales y repartidos entre todos los socios.

#### D. ¿QUÉ CONFERENCIA?

##### El alcance de la Conferencia. La necesidad de transparencia

21. España considera que la Conferencia debe dar las respuestas adecuadas a los desafíos mencionados. Esto significa que además de mejorar el actual funcionamiento de la Unión, deberá efectuar las reformas que permitan la asimilación a la Unión de un número de Estados miembros mayor que en previas ampliaciones. La próxima ampliación dará como resultado una Unión de características mucho más heterogéneas

que la actual tanto en diversidad de tamaño de países como en variedad de lenguas o en la disparidad de niveles de renta, así como en cuanto a sus distintas sensibilidades en materia de Política Exterior o de Justicia e Interior.

El Tratado de Maastricht establece un objetivo específico para la Conferencia. Este objetivo ha sido posteriormente ampliado en varios Consejos Europeos. Los Jefes de Estado y de Gobierno han identificado la necesidad de realizar reformas institucionales como un punto importante de la Conferencia con el fin de mejorar la eficacia, democracia y transparencia de la Unión. De acuerdo con dichos elementos, España considera que el objetivo de la Conferencia debería dirigirse a obtener los resultados necesarios sin necesidad de proceder a una revisión general del Tratado.

22. España es partidaria de un tratamiento global y en un solo acto de todas las cuestiones materia de la Conferencia. Una Conferencia única que tenga una visión general de los temas esenciales y sin fraccionamiento parece lo más conveniente para obtener un resultado coherente capaz de resolver los desafíos a que se enfrenta la Unión. Para España no es admisible ni en modo alguno conveniente proceder en esta Conferencia a una simple "reformatte" para responder a una pequeña ampliación y esperar a futuras ampliaciones para conseguir el resto de nuestros objetivos tanto en el ámbito institucional como en otras cuestiones que nos interesan.
23. Por otra parte, los resultados que se necesitan pueden lograrse mediante una modificación de los tratados y también a través de una mejora de los procedimientos y métodos de la Unión. Sin embargo, esta distinción no es siempre una cuestión neutral. En efecto, la línea divisoria entre las mejoras prácticas que no requieren reformas de los Tratados y los casos en que los Tratados deban ser reformados no es una simple cuestión técnica, sino que expresa una distinta voluntad política. Por ello, solamente cuando la Conferencia identifique el alcance de su voluntad de reforma se podrá precisar el margen de maniobra que se dispone para las mejoras prácticas; y viceversa: una clara identificación de las mejoras prácticas, en el marco de la Conferencia, marcará a su vez la pauta de las modificaciones de los Tratados que resulten necesarias.
24. España atribuye una importancia especial a que los trabajos de la CIG-96, se lleven a cabo con toda la transparencia que sea posible. Las Instituciones, la sociedad civil organizada, los futuros candidatos deberán ser debidamente escuchados en sus preocupaciones. Asimismo la opinión pública debe recibir cuanta información sea relevante y le permita seguir de cerca un debate que se refiere directamente a las preocupaciones fundamentales de los ciudadanos. Ello es esencial no sólo para que los ciudadanos se sientan partícipes en el esfuerzo de la construcción europea, sino también porque su opinión es absolutamente imprescindible para llevar a cabo la reforma.
25. Una reforma inadecuada o insuficiente a ojos de los ciudadanos, o en la que éstos no se hayan sentido implicados a través de una adecuada información, corre el riesgo de no ser aprobada. Dado que las reformas que implica la Conferencia son una pieza necesaria en la agenda de Europa hasta el fin de siglo, España considera fundamental que la Conferencia en su contenido y en su desarrollo responda a las expectativas con las que fue convocada. Existe, pues, una obligación de alcanzar un resultado suficiente, de la que deben responder las Partes en la Conferencia.

Esta Conferencia forma parte de un proceso abierto. Constituye una etapa importante del mismo, pero no será ciertamente la última. La Unión continuará su evolución en el futuro tras la Conferencia de 1996.

26. Siguiendo los diferentes ámbitos de actuación identificados por el Grupo de Reflexión en su Informe para el Consejo Europeo de Madrid, las prioridades de la posición española en la Conferencia deben centrarse en torno a tres grandes capítulos de negociación:

- Hacer que Europa sirva mejor a sus ciudadanos;
- Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la ampliación;
- Dar a la Unión una mayor capacidad de acción exterior.

## II. EL CIUDADANO Y LA UNIÓN

27. Un elemento clave, no sólo para evaluar las razones que exigen una reforma del Tratado, sino también para garantizar el éxito de la Conferencia, consiste en colocar al ciudadano en el centro de la construcción europea, en tratar de responder a sus expectativas y a sus preocupaciones; es decir, hacer, en definitiva, de Europa una empresa de los ciudadanos. Por tanto, el principal criterio-guía de la reforma prevista debería ser el servicio a los intereses y a las perspectivas de futuro de los ciudadanos.
28. España considera que existen unos valores europeos comunes que la Unión debería proteger y fomentar. Estos valores constituyen la base de nuestras democracias y de nuestra seguridad y también se hallan presentes en el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. Elementos esenciales de los mismos se hallan en el respeto de los derechos fundamentales y la no discriminación así como en la clarificación de los derechos y obligaciones, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países que en ella se encuentren. Asimismo, la Unión ha de tener debidamente en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos en lo que se refiere a la mejora de la seguridad, el empleo, el medio ambiente, la transparencia y a lograr una Unión más próxima a ellos.

### A. FOMENTO DE LOS VALORES EUROPEOS

#### Los derechos humanos y los derechos fundamentales

29. Un planteamiento básico en este campo radicaría en hacer explícito y más operativo el principio general de respeto a los Derechos Fundamentales del artículo F.2. Obviamente, este principio es de aplicación "erga omnes", es decir, comprende a todas aquellas personas que se encuentren en la Unión, tanto sean ciudadanos de ésta como de terceros países.
30. A este respecto, España apoya la inclusión en el artículo F.2 del Tratado de una mención expresa de la obligación de los Estados miembros de respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y añadir que, en caso de incumplimiento, la Unión podría actuar en consecuencia. Esta mención expresa reforzaría la visibilidad de la Unión en tanto que Comunidad de valores compartidos. Algo que interesa asegurar tanto para los actuales miembros como para los que accedan en la próxima ampliación.
31. 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. España apoya la inclusión de un artículo en el Tratado que prevea la suspensión de sus derechos de un Estado miembro en casos de violación grave y reiterada de los derechos humanos fundamentales o los principios democráticos básicos.
32. Por lo que refiere a la posibilidad de reclamaciones de personas físicas individuales en materia de derechos humanos, en la actualidad se da la incoherencia de que mientras los Estados miembros están sometidos a los mecanismos de supervisión de

la Convención Europea de Derechos Humanos, las Instituciones de la Unión y la normativa comunitaria quedan excluidas de dichos controles. Hasta ahora esa protección de los derechos humanos individuales sólo se realiza por el propio Tribunal de Justicia de Luxemburgo. España es partidaria de que se refuerce la protección de los derechos fundamentales, bien estableciendo en el mismo las disposiciones que permitan que la Unión Europea, dotada de personalidad jurídica, se adhiera a la Convención Europea de Derechos Humanos.

España considera que se debe incorporar a la parte dispositiva del Tratado el Acuerdo anejo al Protocolo Social como expresión de los valores europeos comunes, para que la integración económica vaya acompañada de un clima social adecuado.

España favorece asimismo la inclusión de derechos de carácter socioeconómico y, concretamente, la incorporación de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales, como declaración aneja al Tratado.

### La no discriminación

33. Para que la Unión incorpore en mayor medida unos valores europeos comunes, España es partidaria de introducir en el Tratado una cláusula general de no discriminación (añadida a la no discriminación por nacionalidad del artículo 6) ampliada para incluir, además de la nacionalidad, el sexo, la raza, la religión, la minusvalía, la edad, y la preferencia sexual.

También aboga España por el refuerzo y extensión a todos los ámbitos, no sólo de la mera igualdad de retribución para un mismo trabajo del artículo 119, sino también del principio de plena equiparación entre hombres y mujeres, que debería formularse en el Tratado de forma positiva y no únicamente como resultado de una prohibición de discriminación. En este sentido, en el Tratado se debe incluir una referencia a la integración en todas las políticas y programas de la Unión de una perspectiva de igualdad de sexos.

Asimismo el Tratado debe incluir una condena expresa del racismo y de la xenofobia y la intolerancia, a través de una disposición análoga a la propuesta en 1993 por el Parlamento Europeo.

### La ciudadanía de la Unión

34. La introducción en el TUE del principio de Ciudadanía de la Unión -que se añade, y no sustituye, a la nacional- por el artículo B, tercer guión, y su desarrollo en los artículos 8 a 8 E, responde a la necesidad de conseguir un mayor acercamiento de los ciudadanos al proceso de construcción europea.
35. España otorga a la ciudadanía de la Unión el carácter de elemento esencial para la aceptabilidad del Tratado por la opinión pública, por lo que es partidaria de su desarrollo a través de la profundización de los derechos concretos del ciudadano de la Unión ya incluidos en el Tratado (alcanzar la libre circulación y de residencia sin restricciones, completar la protección diplomática y consular en terceros países) y la inclusión de nuevos derechos, así como por medio de una simplificación de los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía. En este contexto, debería reconocerse al ciudadano un

derecho específico a la información sobre los asuntos de la Unión y el funcionamiento de ésta. Debería estudiarse asimismo, con espíritu abierto, la posibilidad de establecer un servicio voluntario para acciones humanitarias.

### Servicios públicos de interés general

36. España es partidaria de que la Conferencia refuerce el concepto de **servicios públicos de interés general** como principio que complementa los criterios de mercado. En las economías modernas el suministro de algunos servicios (por ejemplo, el suministro de electricidad y agua, los servicios de correos, la enseñanza, el servicio de teléfonos y ciertos transportes públicos) debe cumplir determinados criterios, como la accesibilidad general que deberá garantizarse independientemente del carácter público o privado del proveedor. Por consiguiente, es el acceso del consumidor lo que debe protegerse y no el tipo de proveedor. En el Tratado deberían figurar más disposiciones, y con mayor alcance, sobre la función de los servicios públicos y los servicios de interés general, a fin de garantizar que la competencia no influya en la accesibilidad, la calidad y el carácter universal de los servicios que se suministran al ciudadano.

## B. LIBERTAD Y SEGURIDAD INTERIOR

### Consideraciones generales

37. La consolidación de la seguridad interior dentro de un espacio con libertad de circulación sin fronteras interiores es uno de los principales desafíos con que se enfrenta actualmente la Unión. Existe una clara demanda de la ciudadanía para obtener una **mayor seguridad** ciudadana en el ámbito de la Unión frente a fenómenos como el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada (tráfico de drogas, entre otros). En un contexto de mercado único, sociedad abierta y supresión de las fronteras internas de la Unión de conformidad con lo dispuesto en el Tratado, el Estado no puede garantizar plenamente la seguridad interna de sus ciudadanos actuando de manera aislada, ya que la realidad europea afecta directamente a estos fenómenos que tienen un claro componente internacional. Existe una clara contradicción entre la organización internacional efectiva del crimen en estos casos y el carácter nacional de los principales instrumentos para combatirlo, lo que explica su escasa eficacia. La ciudadanía reclama igualmente una mejor gestión del desafío impuesto a la Unión por las crecientes **presiones migratorias** de que es objeto, cuya dimensión y diversidad exigen una gestión en común. La explotación de la inmigración ilegal es un problema que debe prevenirse mediante acciones a escala europea. Finalmente, la perspectiva de la próxima ampliación plantea un cambio cualitativo en la necesidad de asegurar de modo más eficaz la seguridad interior de los ciudadanos de la Unión.

Sin embargo, la magnitud de los desafíos no se corresponde con los resultados de las respuestas dadas a los mismos. Algunas disposiciones de este Título son inadecuadas siendo su funcionamiento claramente deficiente, tal como lo han señalado los informes de la Comisión y del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado.

38. Para España, esta situación se explica por una triple constatación:

- Ausencia de objetivos y de calendario para alcanzarlos. En vez de poner el acento en la consolidación de un espacio de libertad y de seguridad, donde no existan fronteras interiores y las personas puedan circular libremente, meta hacia cuya consecución deberían ir dirigidas todas las actuaciones, el artículo K.1 se limita a enumerar una lista de ámbitos de interés común.

La definición de los objetivos perseguidos permitiría establecer con más precisión los medios y las actuaciones necesarias. Ello supondría la aclaración a los ciudadanos de cualquier duda que hoy pueda existir sobre las acciones que se contemplan o la finalidad última que se busca. Por otra parte, los límites de los diferentes ámbitos de interés no se distinguen claramente de las competencias comunitarias encaminadas al mismo objetivo (p. ej., la libre circulación de personas), lo que conlleva un solapamiento de actuaciones y un riesgo de "contaminación" entre "pilares", sin que las salvaguardias previstas (las llamadas "pasarelas") resulten eficaces para impedirlo. En realidad, la regla de la unanimidad y la necesidad de ratificaciones nacionales convierten a la pasarela en un instrumento muy difícil de utilizar.

- Tampoco son adecuados los instrumentos que se aplican a los asuntos de Justicia e Interior que son análogos a los de la Política Exterior y de Seguridad Común a pesar de 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. Las directivas podrían ajustarse bien a este sector. Asimismo las Convenciones están sometidas a un procedimiento de aprobación extremadamente lento y siendo conveniente prever su entrada en vigor entre los Estados miembros que las hayan ratificado a partir del momento en que se reúnan un cierto número de ratificaciones.
- Finalmente, falta un verdadero mecanismo institucional de impulso. Las complejas estructuras de trabajo, escalonadas en cinco diferentes niveles negociadores -que a veces se superponen, contribuyendo a bloquear las decisiones- no son los instrumentos más adecuados para avanzar en este campo.

#### Prioridades españolas en la Conferencia

39. España considera como una cuestión absolutamente prioritaria en la Conferencia la **lucha contra el terrorismo** debiendo exigirse resultados eficaces y urgentes. En Estados democráticos en los que impera el Estado de Derecho es absolutamente inaceptable la categorización del terrorismo como delito político. España debe defender en la Conferencia situar la lucha contra el terrorismo como el primer objetivo de la cooperación policial europea y el reconocimiento expreso en el Tratado de que el terrorismo no es un delito político, y de que no cabe excepción de delito político para denegar una extradición entre Estados miembros. Asimismo la imposibilidad de conceder el estatuto de refugiado político a un ciudadano de un Estado miembro de la Unión.
40. La Conferencia deberá igualmente mejorar los objetivos e instrumentos de este ámbito del Tratado. La definición en el Tratado de unos objetivos concretos que deberían ser alcanzados en ciertos plazos permitiría establecer con más precisión las acciones

necesarias. Es preciso realizar un enfoque pragmático para identificar los ámbitos en los que es preciso hacer mayor uso de instituciones y criterios comunes (derecho de iniciativa no exclusivo de la Comisión, control por parte del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, uso de la norma de la mayoría en algunos casos, sin perjuicio del uso adecuado de la unanimidad en ciertos ámbitos particularmente sensibles) y aquéllos en los que se requiere hacer pleno uso del método comunitario:

- El ámbito de la cooperación policial y judicial, tanto civil como penal debe desarrollarse por la vía de una cooperación intergubernamental más estrecha, al menos durante cierto tiempo. Entretanto, sería útil hacer más ligero el procedimiento previsto en el artículo K.9 ("pasarela").

Esta mayor cooperación exige una mejora de los instrumentos jurídicos (los convenios pueden resultar demasiado pesados; en algunos casos, deberían sustituirse o permitir que entraran en vigor con una ratificación mayoritaria) o del papel de las Instituciones (iniciativa generalizada -aunque compartida- de la Comisión, consulta al Parlamento Europeo y control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia).

- España es partidaria de examinar la comunitarización en este ámbito en todo aquello que tiene que ver con el cruce de las fronteras exteriores: régimen de extranjería, política de Inmigración, asilo (sin que sea concebible el asilo entre ciudadanos de la Unión) y normas comunes para el control de las fronteras exteriores. Se da además la circunstancia de que otros aspectos del cruce de las fronteras exteriores se tratan ya dentro del primer "pilar", como el formato de los visados y la lista común de visados, por lo que la introducción del control comunitario daría mayor coherencia a la acción exterior de la Unión en este ámbito, lo que resulta un requisito esencial para la eficacia en estas materias.

En todo caso por la naturaleza de estas materias se debe favorecer en la Conferencia una mayor intervención de los Parlamentos nacionales. Deben utilizarse instrumentos eficaces en la regulación de estas cuestiones, como las directivas, que aportarían seguridad jurídica. Una simplificación de los niveles de decisión con su reducción aumentaría asimismo la eficacia.

Por último, España es partidaria de estudiar la posible incorporación del Acuerdo de Schengen y su acervo a la Unión Europea mediante arreglos flexibles (véase capítulo I.B anterior) en relación con los avances que se obtengan en la Conferencia en esta materia de Justicia e Interior.

## C. EMPLEO

41. España considera el empleo un tema capital de la Conferencia, debiendo existir una obligación de resultado. Existe una necesidad urgente de responder al desafío de la creación de puestos de trabajo, demanda apremiante de los ciudadanos europeos.
42. Si bien el aumento de la competitividad -que fomenta la integración europea- es la clave para la creación de puestos de trabajo, ésta se produce sobre todo en el nivel local y a través de las empresas y los Estados siguen siendo las instancias principalmente responsables de asegurar la cohesión interna y de asistir a los sectores

marginados. Pero, la Unión no puede desentenderse de los efectos económicos y sociales de sus políticas. Aunque la Unión no cuenta con remedios milagrosos frente al desempleo, sí puede coordinar y desplegar esfuerzos en una dirección común. España estima que debe persistirse en la línea marcada en el Libro Blanco sobre la competitividad y en el proceso de examen de la problemática del empleo, que se ha puesto en marcha a partir del Consejo Europeo de Essen, y ha culminado en las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid.

El empleo no es hoy una política sectorial sino un objetivo que debe reforzarse y, por otra parte, el resultado global de las políticas de la Comunidad. En este sentido, el artículo 2 del TCE establece como misión del mercado único, de la UEM y de todas las políticas, promover un alto nivel de empleo y de protección social. En la actualidad existen varias políticas que pueden contribuir en particular a ese esfuerzo, en especial las de competencia, medio ambiente, fondos estructurales, educación e investigación.

Por lo tanto, España considera conveniente que la Comisión, el ECOFIN y el Consejo de Asuntos Sociales continúen prestando a este asunto la especial dedicación que se les ha encomendado. Su labor de supervisión, coordinación e información debería dar lugar a un marco de estrategias comunes y de refuerzo de los elementos económicos y sociales de la Unión.

43. España propone que en las bases jurídicas de estas políticas se refuerce el objetivo de creación de empleo. La creación de puestos de trabajo debería formar parte de los cometidos mencionados en el artículo 3 del Tratado.
44. Asimismo España es partidaria de la inclusión en el TUE de disposiciones específicas sobre política de empleo que permitan una actuación más coordinada y refuercen la creación de empleo como un objetivo al que sirvan todas las políticas de la Unión. En este sentido, España debe proponer la institucionalización en el Tratado de las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid.

#### D. EL MEDIO AMBIENTE

45. Por lo que se refiere al medio ambiente, existe una fuerte demanda de la opinión pública por un respeto creciente a los límites que impone el medio ambiente y el desarrollo sostenible.
46. La política medioambiental y el desarrollo sostenible son objetivos prioritarios de la Unión. Por lo tanto, las consideraciones medioambientales han de ser coherentes con otras políticas sectoriales, como por ejemplo la agrícola en la preservación del medio ambiente.
47. Una gran parte de la legislación medioambiental dentro de cada uno de los Estados miembros es de procedencia comunitaria y España estima que habría que conseguir en primer término una adecuada aplicación de la normativa sustancial ya en vigor, sin tener que reformar forzosamente el Tratado. La Conferencia debería estudiar, en concreto, la forma de aumentar la capacidad de la Unión para actuar con mayor eficacia, así como para identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito interno de cada Estado.

48. España es partidaria de mantener las excepciones existentes en esta materia en las que se decide por unanimidad debido a su carácter cuasi-constitucional por afectar a materias muy sensibles para la soberanía de los Estados otener una altísima incidencia financiera a nivel nacional. Si bien es cierto que, en el caso de que en algunas de estas cuestiones, se generalizase de una manera equilibrada para España el uso de la mayoría cualificada, debería garantizarse la aplicación del principio de la suficiencia de medios y del principio de subsidiariedad.

#### **E. MAYOR TRANSPARENCIA DE LA UNIÓN**

49. España es partidaria de favorecer la accesibilidad y la comprensión de los asuntos de la Unión por parte del público en general. El concepto de "transparencia" atiende a esta finalidad y abarca diferentes aspectos (muchos de los cuales no exigen una modificación de los Tratados):

- Debe realizarse un mejor uso de los métodos de **publicidad, información y consulta** por parte de los poderes e Instituciones de la Unión, que deberán prestar especial atención a facilitar los trabajos de los Parlamentos nacionales. Las **propuestas de la Comisión** deben conocerse con mayor antelación, debe fomentarse la práctica de "Libros Verdes", y el recurso cada vez más frecuente a los **Acuerdos Interinstitucionales** debe acompañarse de la debida difusión general y conocimiento público de su contenido.
- La aplicación del principio de subsidiariedad contribuye a aumentar la transparencia (véase más adelante).
- Las modificaciones en la organización y métodos de trabajo del Consejo deberán tener en cuenta, entre otros, el objetivo de una mayor transparencia. En esta línea, es necesario reforzar la información a los particulares, así como aumentar la claridad y la calidad de los **textos legislativos**.
- Debe **simplificarse**, en lo posible, el texto existente del Tratado de modo que su contenido resulte más claro y sencillo, haciéndose así accesible al ciudadano interesado en su examen y estudio. La discusión sobre la simplificación del Tratado no es una cuestión meramente técnica que se pueda dissociar de la decisión sobre su contenido. España favorece reformas ambiciosas para conseguir un Tratado mas sencillo que suponen una reforma en la estructura del Tratado.

#### **F. SUBSIDIARIEDAD**

50. La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, consagrados en el artículo 3 B del Tratado y confirmado por un Acuerdo Interinstitucional sobre la aplicación del mismo, son de una importancia especial.

La subsidiariedad impone no sólo una obligación legal, sino también una obligación de comportamiento.

Una correcta aplicación de este principio debe evitar dos desviaciones: que la

subsidiariedad permanezca como principio abstracto sin efecto en la práctica, y que en la práctica se convierta en un instrumento de reducción sistemática de las competencias de la Unión. Se considera que el principio de subsidiariedad debe ser 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. La subsidiariedad no puede ser una excusa que justifique la insolidaridad ni la renacionalización de políticas comunes. Tampoco puede ser la coartada para un incremento no deseado de las tareas de la Comunidad. Por estas razones España no cree oportuna la modificación del artículo 3 B del Tratado.

51. Sin embargo, España podría considerar favorablemente la inclusión del contenido de las Declaraciones de Birmingham y Edimburgo en un Protocolo anejo al Tratado.

España preconiza el refuerzo en el Tratado el principio de suficiencia de medios como elemento moderador del ejercicio de las competencias de la Comunidad. Este principio no trata de establecer una garantía de financiación comunitaria de toda decisión de la Comunidad que genere gastos para alguno de sus miembros, sino que debe inspirar un control "ex-ante" de las propuestas, que impida que la Unión pueda decidir obligaciones financieras intolerables contra la voluntad de los Estados que se verían obligados a sufragarlas con cargo a sus presupuestos nacionales. El principio de suficiencia de medios exige que exista coherencia entre las ambiciones de quien propone y los límites de quien financia.

Una correcta aplicación de la subsidiariedad y un reconocimiento oportuno del principio de suficiencia de medios podría facilitar el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada.

### III. UNA UNIÓN EFICAZ Y DEMOCRÁTICA

52. El objetivo de la reforma de 1996, tal y como se desprende de su mandato y del desafío de la ampliación, es asegurar que la Unión funcione con eficacia y con legitimidad; se trata de mejorar, en definitiva, la calidad del funcionamiento de la Unión. Para ello, será necesario clarificar sus objetivos y refinar los instrumentos al servicio de los mismos, teniendo en cuenta que en el futuro no se trata de que la Unión tenga necesariamente más competencias sino que haga mejor las tareas que le correspondan.
53. Los instrumentos de la Unión, es decir, sus Instituciones, normas, recursos y políticas, no son fines en sí mismos sino que están al servicio de los objetivos y tareas de la Unión. El sentido de la reforma ha de ser que las adaptaciones que se decidan en la Conferencia permitan que el funcionamiento de los instrumentos de la Unión esté guiado por los criterios de eficacia, democracia, solidaridad, transparencia y subsidiariedad.
54. La riqueza de la diversidad natural de la Unión, la transparencia y una mayor participación de los Parlamentos nacionales, 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. Esta obligación de comportamiento debería reforzarse sin modificación alguna de los tratados.
55. La reforma de 1996 debe adaptar los instrumentos de la Unión de modo que asegure la mejor calidad de funcionamiento no sólo en la Unión actual, sino sobre todo en la que resulte de la próxima ampliación. Si la reforma es ya hoy necesaria, la perspectiva de la ampliación la hace imperativa. Los resultados de la Conferencia deberán juzgarse con esa perspectiva.

#### A. LAS INSTITUCIONES

##### Consideraciones generales

56. España considera prioritario que la reforma institucional consolide el marco institucional único en todo el conjunto del Tratado de la Unión, cualquiera que sea la estructura del mismo.
57. Es igualmente necesario que la reforma de las Instituciones respete el equilibrio institucional en su conjunto, de acuerdo con el carácter propio de la Unión Europea. Esto es conforme con la adaptación de las instituciones a las nuevas circunstancias y necesidades -en especial el aumento en el número de Estados miembros- tras la ampliación, con su reforzamiento y con la mejor definición de sus funciones respectivas.
58. La perspectiva de la próxima ampliación hace inaplazable la adaptación de unas instituciones concebidas para los seis Estados fundadores de la Comunidad, de

manera que salgan de la Conferencia con una legitimidad reforzada: cuanto más eficaces y transparentes sean las Instituciones de la Unión, cuanto mayor respaldo obtengan de nuestros ciudadanos, mayores serán los beneficios de todo orden que para Europa y sus ciudadanos se derivarán de la Unión. Por el contrario, una reforma inadecuada o insuficiente pondría en peligro la naturaleza misma de la construcción europea. De ahí que las negociaciones para la adhesión de los países candidatos no deberían iniciarse -como ha señalado el Consejo Europeo- hasta que haya concluido la Conferencia.

### El Parlamento Europeo

59. **Composición** : Parece pertinente fijar un número máximo de escaños. El propio Parlamento Europeo propone en su informe sobre el funcionamiento del TUE un máximo de setecientos para la Unión ampliada. España podría aceptar esta cifra.
60. **Procedimiento electoral uniforme**: El Apartado 3 del artículo 138 contempla la creación de este procedimiento en todos los Estados miembros. España es partidaria de su pronta realización.

### **Función legislativa**

61. **Iniciativa legislativa del PE**: España considera suficiente el derecho de evocación establecido en el artículo 138 B.
62. **Procedimientos legislativos**: España es partidaria de simplificar la variedad de procedimientos vigentes hoy en el Tratado, con su limitación a tres, **codecisión, dictamen conforme y consulta.**
63. Es conveniente mejorar y simplificar el procedimiento de **codecisión** sin cambiar su naturaleza. España está a favor de extender su aplicación a los temas que se deciden actualmente mediante el procedimiento de cooperación.
64. **Función presupuestaria** : (ver más adelante Recursos)
65. **Función de control político**: En cuanto al papel del PE en el nombramiento de la Comisión, España considera que el actual procedimiento de aprobación del artículo 158, aplicado por vez primera para la actual Comisión, representa un equilibrio satisfactorio y no requiere ser modificado. (En cuanto al control político de la Comisión, ver en Comisión).
66. **Función de control de ejecución**: Cabe distinguir aquí entre la ejecución que realiza la Comisión y la que llevan a cabo los Estados miembros en aplicación del Derecho comunitario. Es conveniente reforzar los poderes del PE y del Defensor del Pueblo en la lucha contra el fraude y en general en la vigilancia de los poderes ejecutivos de las instituciones.
67. **Papel del PE en Título V y Título VI**: (Ver más arriba en Justicia y Seguridad interna y PESG).

## Los Parlamentos nacionales

68. España estima que el principal papel de los Parlamentos nacionales respecto a las decisiones de la UE se lleva a cabo a través del seguimiento y control que cada Parlamento nacional ejerce sobre la actuación de su Gobierno en el Consejo. Las modalidades de este ejercicio no son competencia de la Unión sino que corresponden a la organización de cada Estado.
69. Debe respetarse plenamente el papel de los Parlamentos nacionales. En consecuencia, España atribuye una importancia especial a que los Parlamentos nacionales reciban toda la información necesaria de la Unión y de sus Instituciones. La Comunidad y la Unión no deben actuar "por sorpresa". Antes bien, hace falta un proceso mejorado de consulta previa y de transparencia, centrado en el respeto por el papel desempeñado por cada Parlamento nacional en la conformación de la voluntad de cada Estado miembro respecto de los asuntos de la Unión. En consecuencia, las Instituciones, en particular la Comisión y el Consejo, deberían realizar su trabajo de forma que se facilitase la tarea de los Parlamentos nacionales. Esto podría reforzarse modificando el Tratado para que cada Parlamento recibiera documentación clara y completa en su lengua oficial con suficiente antelación sobre cualquier propuesta legislativa sustancial de la Comisión, al objeto de que cada Parlamento pueda estudiarla y debatirla antes de que sea debatida y adoptada por el Consejo.
70. En cuanto a la relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, España estima que alguno de los elementos de la Declaración 13 aneja al Tratado podrían incorporarse al Tratado.

La experiencia de estos últimos años recomienda una fórmula que viene funcionando adecuadamente: la COSAC, Conferencia formada por representantes de los Comités de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales junto con una delegación del Parlamento Europeo. Sin embargo, España no estima conveniente una mayor institucionalización de esta Conferencia, que tal vez debe su éxito a su carácter no formalizado. En todo caso, se trata de un órgano de información mutua y no debería tomar decisiones ni sustituir a la expresión de la voluntad popular de cada una de las Asambleas de las que esta Conferencia constituye un órgano de coordinación. Otra fórmula es la del creciente número de contactos entre comisiones de especialistas de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, en especial para temas como pueden ser Asuntos Exteriores o de Justicia e Interior.

En cualquier caso, la asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales no debe conducir a la creación de una nueva institución o de un órgano permanente con personal e instalaciones propios, ni de una segunda Cámara en que estuvieran representados miembros de los Parlamentos nacionales. Por tanto, España no considera conveniente la institucionalización de un Alto Comité Consultivo en la Unión Europea compuesto por representantes de los Parlamentos nacionales.

No es recomendable como norma general la convocatoria de conferencias de los Parlamentos, a que se refiere la Declaración nº 14 del Tratado, a la luz de la experiencia que ha brindado el uso de esta fórmula, poco operativa.

71. Dentro de las mejoras prácticas que pueden facilitar el papel de los Parlamentos nacionales, podrían ser de interés las comparecencias de los Comisarios ante los Parlamentos nacionales cuando las circunstancias así lo aconsejen.

### El Consejo Europeo y el Consejo

#### El Consejo Europeo

72. Es esencial para la Unión el papel central del Consejo Europeo, como máxima instancia de impulso político y máxima expresión de la voluntad política de la Unión y de la formulación de su estrategia política. El Consejo Europeo adquiere mayor relevancia con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht al asumir la Unión competencias en materia de política exterior y de seguridad interior. El Consejo Europeo es asimismo la máxima instancia decisoria en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria. El papel de protagonista del Consejo Europeo, a la vista del orden del día europeo, será aún más importante en el futuro.

#### El Consejo

73. La Conferencia debe clarificar y mejorar el papel del Consejo como Institución con funciones legislativas y ejecutivas, sin detrimento a otras Instituciones y dentro del respeto al equilibrio institucional. El aumento en el número de Estados afecta muy directamente al funcionamiento de esta Institución.
74. Atribuciones: España es partidaria de mantener sus actuales funciones, y de reforzar su capacidad de actuación tanto mediante reformas del Tratado como mediante mejoras prácticas en su funcionamiento.

#### Mecanismos de decisión:

##### \* Unanimidad y mayoría cualificada:

75. España apoya el mantenimiento de la unanimidad en las decisiones de Derecho primario: Artículo N, Artículo O, así como para establecer el sistema de recursos propios de la Unión y su cuantía. Todas ellas requieren ratificación por los Parlamentos nacionales.

En cuanto al Derecho derivado, España se muestra abierta a que, por razones de eficacia, la votación por mayoría cualificada pase a ser la pauta general, pues facilitará la toma de decisiones y permitirá una mayor coherencia entre el desarrollo logrado por el Mercado Interior (mayoría cualificada) y las políticas de acompañamiento.

76. Sin embargo, en el ámbito de la Comunidad Europea parece inevitable mantener la unanimidad para un número limitado de decisiones entre las que figurarían el artículo 235 del TUE, algunas -de evidente impacto presupuestario para los Estados miembros- como las de carácter fiscal o social, fondos estructurales, y medidas de tipo medioambiental, y otras de carácter cuasi-constitucional como la reforma de los tratados, las decisiones sobre nuevas adhesiones a la Unión, acuerdos con terceros Estados, etc.

Por otra parte, la ampliación del voto por mayoría cualificada sólo aumentaría la eficacia de la Unión si las decisiones de ésta contaran con el apoyo de una mayoría significativa de los ciudadanos de la Unión. En este contexto, es inaplazable que se conceda adecuada relevancia a la población a la hora de tomar decisiones, mediante una nueva ponderación de los votos en el Consejo y mediante la adopción de una doble mayoría significativa de votos y ciudadanos. Asimismo son medios para contribuir a ampliar el voto por mayoría cualificada en este contexto el reforzamiento de los principios de subsidiariedad y de suficiencia de medios.

\* **Umbral de la mayoría cualificada y ponderación del voto:**

77. El Consejo Europeo ha decidido que la Conferencia de 1996 examine la cuestión relativa al actual sistema de mayoría cualificada y ponderación del voto, que en la actualidad funciona con arreglo a las disposiciones vigentes en el Tratado interpretadas por el Compromiso de Ioannina en cuanto a su aplicación práctica. Dicho compromiso deberá, en cualquier caso, mantenerse en lo que se refiere a la minoría requerida para impedir una decisión, hasta la entrada en vigor de la reforma institucional.
78. España considera prioritario que la Conferencia establezca un sistema de voto por mayoría cualificada en virtud del cual la Unión refuerce su eficacia y su legitimidad. La Unión deberá ser capaz de tomar decisiones pero ello no significa simplemente facilitar la capacidad de decidir. Su eficacia dependerá de que esas decisiones obtengan el respaldo del mayor número posible de ciudadanos europeos. Para ello, la reforma deberá mantener el umbral de la mayoría cualificada en un nivel operativo, sin minorizar a una parte significativa de la población europea.
79. Se ha producido un progresivo deterioro de la representación de la población en la ponderación del voto por mayoría cualificada, como resultado de la infra-representación de la población de los Estados más poblados y del creciente número de Estados de menor población en la Unión. Este deterioro gradual alcanza a decisiones sobre políticas que afectan directamente a los ciudadanos en un espacio integrado. Este problema parece aún más grave ante la perspectiva de la próxima ampliación.

La respuesta radica en una nueva ponderación de votos que tenga más en cuenta la población. Por otra parte, también debe utilizarse un sistema de doble mayoría de votos y población. Desde este punto de vista, las decisiones deberían tomarse por una doble mayoría significativa de votos y de la población de la Unión.

**Organización y métodos de trabajo**

80. Con independencia del creciente desequilibrio en el mecanismo de voto, que afecta a la legitimidad de las decisiones del Consejo, se ha producido un progresivo deterioro tanto en la organización del Consejo como en sus métodos de trabajo, pensados para un número menor de Estados miembros. Ambos pueden mejorarse sin reforma de los Tratados, aunque alguno de sus aspectos, como la función de la Presidencia del Consejo, está regulada por el Tratado, por lo que se analiza como cuestión separada.

España es partidaria de que el Consejo de Asuntos Generales recupere su papel de coordinación general de los asuntos de la Unión, asegurando la coherencia global de los actos del Consejo en todos los ámbitos del Tratado. Con este objetivo, es necesaria una mayor coherencia de los Comités preparatorios de las reuniones del Consejo. Para ello, España apoya reforzar al Coreper en su función central de instancia preparatoria de las reuniones del Consejo, para asegurar su coherencia global.

## **Publicidad**

81. Se ha progresado de forma sustancial en hacer más abiertos los trabajos del Consejo. Con arreglo al Reglamento interno del Consejo de 1993, actualmente se publican muchas votaciones del Consejo y han tenido lugar un cierto número de debates públicos del Consejo. Más recientemente, la decisión del Consejo de octubre de 1995 establece un mayor acceso a las actas del Consejo (cuando el Consejo actúe como legislador) y a las declaraciones que deberán constar en las actas.

España es partidaria de avanzar en una mayor publicidad de los trabajos del Consejo. Sin embargo, no resulta fácil disociar en la práctica los debates del Consejo en cuanto legislador de las deliberaciones en su calidad de Institución política con atribuciones ejecutivas. En realidad lo que tiene lugar en la práctica es una intensa y constante tarea de negociación que no debe ser pública si ha de seguir siendo auténtica.

## **Presidencia**

82. España apoya la importancia del papel de la Presidencia, así como su responsabilidad fundamental en la conducción de los asuntos del Consejo, y hace una valoración positiva del sistema de turno semestral de Presidencia vigente en el Tratado (artículo 146 CE, artículo 27 CECA y artículo 116 EURATOM), pues estimula el sentimiento de pertenencia así como el afán de superación de quien la ejerce. No obstante, reconoce que en una Unión ampliada pueden plantearse problemas prácticos que deben ser resueltos dentro de los límites del actual Tratado.

## **La Comisión**

### **Atribuciones**

83. **Defensa del interés general de la Comunidad:** Se trata de la razón de ser de esta institución, sobre las que se fundamentan sus atribuciones específicas:
84. **Prerrogativa exclusiva de iniciativa legislativa:** El mantenimiento del monopolio de iniciativa de la Comisión es un aspecto fundamental del equilibrio institucional de la Comunidad. Se ejercerá sin perjuicio del derecho de evocación previsto en el Tratado y de la inclusión eventual de una obligación de responder a la solicitud.

Las propuestas legislativas deberían caducar al concluir el mandato del Parlamento Europeo, a no ser que la Comisión las confirmara expresamente.

85. **Garante de los Tratados:** España considera que esta es una función esencial de la Comisión, siendo partidaria de su mantenimiento.

86. **Poderes de ejecución:** España está a favor del mantenimiento del actual sistema de competencias, en el que la Comisión comparte los poderes de ejecución con el Consejo. Por otra parte, corresponde a la Comisión como órgano colegiado ejercer sus poderes con plena responsabilidad, por lo que no se deben transferir poderes de ejecución de la Comisión a agencias especializadas.

Asimismo, debe realizarse un esfuerzo para garantizar la completa y equitativa aplicación de la legislación y obligaciones comunitarias.

87. **Atribuciones de la Comisión en los Títulos V y VI:** Se tratan al señalar las observaciones a esos Títulos del Tratado.

### **Composición del Colegio**

88. La adecuada composición del Colegio de Comisarios es un aspecto fundamental de la credibilidad y de la legitimidad de la Comisión, como Institución capaz de dar una coherencia global a sus propuestas y capaz de identificar las distintas sensibilidades e intereses a que afecta cada una de sus propuestas.

89. España, al plantearse las distintas opciones sobre la composición del Colegio, ha tratado de identificar propuestas que eviten un enfrentamiento entre Estados más y menos poblados, al tiempo que ha perseguido obtener un resultado de más democracia, más eficacia y más visibilidad para esta importante Institución. A la vista de estas consideraciones, identifica básicamente dos enfoques posibles que se exponen a continuación.

90. Mantener el sistema actualmente vigente en el artículo 157.1 del TCE, es decir, manteniendo dos Comisarios para cada uno de los Estados más poblados y uno para el resto. Esta fórmula fomenta el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. Esta opción puede reforzar sus vínculos de coherencia interna y de colegialidad, adaptando sus métodos de trabajo y, de ser necesario, sus procedimientos de toma de decisiones. Su eficacia podría también aumentarse a través de una mayor autoridad de su Presidente, así como a través de un mayor control parlamentario. En apoyo a estas tesis, hay que tener en cuenta que algunos Gobiernos de los Estados miembros están formados por más de 36 Ministros. Por último, la Comunidad no debe renunciar a su complejidad, en la medida en que ésta sea la garantía de protección de su diversidad. La presencia de Comisarios de todas las nacionalidades no es la fórmula más simple pero permite preservar esta diversidad.

91. La opción alternativa consiste en identificar el número idóneo de Comisarios para desempeñar las funciones de la Comisión con coherencia y eficacia, que sería menor al número de Estados miembros. Esta opción presenta la ventaja de su visibilidad y coherencia, refuerza en la Comisión su colegialidad e independencia, no es inflacionaria sino que ahorra recursos humanos y económicos, y aumentaría el perfil de la Institución como la que salvaguarda el interés general de la Comunidad.

92. España considera que la opción de una Comisión formada por un solo Comisario nacional de cada uno de los Estados miembros, suprimiendo el segundo Comisario con que cuentan hoy los cinco Estados más poblados, es desequilibrada y sería un paso en la mala dirección al renacionalizar el Colegio convirtiéndolo en una especie de Consejo que decide por mayoría simple, con un efecto negativo en cuanto a la representación de la población en las decisiones. Esta opción podría considerarse solamente si fuera acompañada por la modificación en el sistema de voto en el Colegio, estableciendo un voto ponderado que tenga debidamente en cuenta el factor población. De no ser así, los inconvenientes de esta opción se agravarían de modo intolerable con motivo de la próxima ampliación.

#### **Control de la Comisión**

93. Parece lógico que con independencia de cual sea la composición de la Comisión, se incremente la legitimidad democrática del Colegio a través de un adecuado control del Parlamento Europeo.

#### **Otras instituciones y órganos**

##### **Tribunal de Justicia**

94. España considera prioritario reforzar el papel del Tribunal destacando el papel que desempeña en velar por la Comunidad de Derecho, por la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario y por la protección de los derechos de los ciudadanos individuales.

La Conferencia debe reforzar sus funciones en los asuntos de justicia e interior por razones de seguridad jurídica para garantizar la protección de los derechos individuales que pudieran verse afectados en este ámbito.

Asimismo, el Tribunal debería acelerar sus procedimientos y mejorar sus servicios de traducción

95. En relación con su composición y número, el mandato de los jueces debería extenderse a nueve años no renovables. En la perspectiva de la futura ampliación de la Unión debería considerarse en el cómputo a efectos de participación nacional no sólo a los jueces sino también a los abogados generales.

##### **Tribunal de Cuentas**

96. El Tribunal de Cuentas desempeña un papel clave para la acción eficaz contra el fraude y la indebida gestión financiera del presupuesto de la Comunidad.

España favorece hacer explícita la obligación por parte de las entidades oficiales internas de los Estados y de los Tribunales de Cuentas nacionales de colaborar con el Tribunal de Cuentas y también dejar clara su capacidad de control de las cuentas de la Unión, tanto en el ámbito de la Comunidad Europea como en política exterior y en materia de Justicia e Interior.

## Comité de las Regiones

97. La función que cumple este órgano representando las regiones y poderes locales, y promoviendo en todo el territorio de la Unión Europea un mayor sentimiento de pertenencia es de la máxima relevancia.

Se le debería dotar de un aparato administrativo propio, así como hacer un mejor uso de sus funciones consultivas e incluso ampliarlas. El Parlamento Europeo debería tener el derecho de consultarle y debería tener capacidad procesal plena ante el Tribunal de Justicia para salvaguardar sus competencias.

## Comité Económico y Social

98. Desarrolla una importante función en el diálogo social y una valiosa aportación como Comité Consultivo en materias económicas y sociales, debiendo ser mejor aprovechadas sus capacidades en la fase consultiva preparatoria de la acción legislativa.

## B. NORMAS, RECURSOS Y POLÍTICAS

### Normas

#### Artículo 235

99. España no es partidaria de establecer en el Tratado un catálogo de competencias de la Unión, prefiriendo el actual sistema, que establece en cada caso la base jurídica de las acciones y políticas de la Unión. En consecuencia, favorece mantener el artículo 235 en su redacción actual como instrumento que puede atender al carácter evolutivo de la interpretación de los objetivos de la Unión.

### Jerarquía normativa

100. Atendiendo al mandato contenido en la Declaración nº 16 del Tratado, de examinar la posibilidad de establecer una jerarquía de las normas, España no considera oportuna su adopción en la fase actual del proceso de construcción europea. Por el contrario, la Unión debe mantener su naturaleza propia a la que corresponde una tipología normativa característica: Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones. Sin embargo, dentro de este sistema propio es posible clarificar las atribuciones de cada Institución dentro del respeto al equilibrio institucional. En este sentido, es necesario recuperar el espíritu original del Tratado mediante un mayor cuidado de la calidad de cada norma y un uso de la Directiva más conforme a su genuina vocación. Por último, conviene recordar que la introducción del procedimiento de codecisión ha privado al debate sobre la jerarquía normativa la importancia que tuvo con anterioridad al Tratado de la Unión Europea.

### Poderes de ejecución (comitología)

101. En esta cuestión, cuyo tratamiento por la Conferencia está previsto en el "modus vivendi" interinstitucional del 20-12-1994, España se muestra abierta a considerar

procedimientos simplificados que no desvirtúen las funciones ejecutivas que corresponden al Consejo.

Sobre esta base, es necesario simplificar la comitología actual, complicada y confusa hoy e insostenible tras la próxima ampliación, así como mejorar la calidad de las normas adoptadas con arreglo a estos procedimientos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la revisión de la Decisión de 1987 sobre comitología no requiere una reforma del Tratado.

### **Control de ejecución de las normas**

102. La Comisión debería ejercer plenamente los poderes que le confiere el artículo 171 sobre sanciones por incumplimiento del Derecho Comunitario.
103. Se debería establecer la obligación para la Comisión de realizar informes anuales sobre la eficacia de las políticas aplicadas así como conceder a los particulares medios de actuación más eficaces para reclamar contra los incumplimientos de la legislación comunitaria.

### **Lucha contra el fraude**

104. Las instituciones comunitarias deben ser más eficientes en la lucha contra el fraude, mediante un mejor control financiero del presupuesto comunitario, la optimización de recursos y el pleno cumplimiento de la normativa comunitaria.

En todo caso, la mejora de la lucha contra el fraude corresponde primordialmente a los Estados miembros.

El Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas deberían hacer pleno uso de sus responsabilidades en materia de lucha contra el fraude, las cuales deberían reforzarse. Todas las instituciones y órganos deben quedar sometidos al debido control.

### **Recursos**

105. El Acuerdo Interinstitucional de 1993, en vigor hasta finales de 1999, sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario prevé el examen de estas cuestiones con ocasión de la Conferencia de 1996.

### **Recursos propios**

106. España no considera necesario que la CIG 96 trate estas cuestiones. Hay ya otra convocatoria marcada para 1999, fecha en la que concluye el presente Acuerdo Financiero. En ese momento deberían tratarse todos los aspectos relacionados con el sistema de recursos. Lo contrario complicaría innecesariamente el orden del día de la Conferencia de 1996 y podría retrasar el calendario europeo previsto a partir de la conclusión de la misma. La Comunidad ha actuado siempre paso a paso, y la acumulación de tareas con vistas a la CIG 96 abriría un debate general, poco manejable, sobre el futuro de Europa.

107. Ahora bien, una cosa es el sistema de recursos propios y otra su cuantía, y la Conferencia es el momento adecuado para establecer en el Tratado, si así se desea, las bases jurídicas de un nuevo sistema de recursos propios de la Comunidad y la participación de las Instituciones comunitarias en estas decisiones. En tal caso, si se revisara el sistema de contribución a los ingresos del presupuesto comunitario, España es partidaria de establecer un nuevo sistema de ingresos que tenga en cuenta la prosperidad relativa de los Estados.

#### Control de los gastos.

108. España es partidaria del refuerzo del Tribunal de Cuentas en la lucha contra el fraude así como de una colaboración a este respecto con los Tribunales de Cuentas nacionales.

#### Políticas

109. No se trata de que la Comunidad haga más cosas, sino de que las haga mejor.

110. Con arreglo a la Declaración nº 1 aneja al TUE, que prevé que la Conferencia examine la posibilidad de integrar en las políticas comunes los ámbitos de la energía, el turismo y la protección civil España considera que en estos ámbitos parece más adecuado prever, en su caso, simplemente una cooperación reforzada entre los Estados miembros.

111. España considera prioritario incorporar a la parte dispositiva del Tratado un protocolo que establezca el carácter permanente del estatuto de las regiones ultraperiféricas de los Estados miembros de la Unión.

#### IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

112. Los profundos cambios acaecidos en Europa al término de la guerra fría han modificado radicalmente el escenario de las relaciones internacionales hasta entonces vigente en el mundo. El antagonismo entre bloques militares ha desaparecido, dando lugar a un nuevo reparto de los papeles de los principales actores de la escena política internacional y una situación globalmente más segura, pero también más inestable. La Unión Europea debe asumir las responsabilidades que le son propias ante los **nuevos desafíos** que se le presentan. Ello exige que la Unión se dote de los medios adecuados para una acción exterior más eficaz y más coordinada.
113. La próxima **ampliación** es claramente una respuesta a las nuevas responsabilidades pero, a su vez, plantea un reto a la Unión. En efecto, la ampliación contribuirá, sin duda, a la estabilidad política y a la seguridad de los europeos pero va a introducir un cambio cualitativo para la dimensión interior y exterior de la Unión. Los preparativos para ello deben llevarse a cabo, entre otras cosas, mediante una clarificación de objetivos y un reforzamiento de los instrumentos de la acción exterior de la Unión.
114. En relación con los efectos de la introducción de un nuevo Título (el V) sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), efectuada a través de Maastricht en el TUE, se pueden extraer dos conclusiones: una, que pese al poco tiempo transcurrido, se han obtenido algunos resultados positivos: la nueva relación transatlántica ó la Conferencia de Barcelona demuestran que con las actuales disposiciones del Tratado pueden obtenerse logros que han convertido a la Unión en un actor relevante en la escena internacional. Pero en el balance de aplicación de estos años del Tratado se detectan también insuficiencias en el funcionamiento del título V así como problemas de falta de coherencia global para hacer frente a las nuevas responsabilidades de la Unión.

Las causas de estas insuficiencias y problemas son varias: Hay falta de voluntad política e inercia de actitudes; existe un problema estructural de inadecuación entre objetivos suficientemente ambiciosos, aunque poco concretos, e instrumentos insuficientes para alcanzarlos; y por último, las causas se situarían en el actual funcionamiento institucional y en la insuficiente conexión estructural de un Tratado organizado en "pilares".

Existen dos tipos de acciones exteriores de la Unión: una que funciona de manera satisfactoria y otra que debe recorrer un largo trecho para llegar al mismo nivel. La primera es la dimensión exterior de las políticas comunitarias y la segunda la PESC. Uno de los problemas importantes de la PESC reside en la desconexión entre la dimensión política y la dimensión económica exteriores de la Unión. Existe una falta de sinergia y coordinación entre el primer "pilar" y el segundo, así como la paradoja que supone que las cuestiones de gran importancia y graves implicaciones económicas, tanto para los Estados miembros, como para sus ciudadanos, se decidan con éxito mediante una mayoría cualificada dentro del primer "pilar", mientras que otras cuestiones menos sustanciales y de menor consecuencia requieren un consenso con arreglo a la PESC. La práctica reciente demuestra que el actual funcionamiento de los "pilares" no propicia una mayor coherencia entre las acciones emprendidas entre ambos, sino que al contrario, existe un riesgo de desbordamiento del segundo

"pilar" hacia el primero, lo que reduce la eficacia de la Unión y podría debilitar el acervo.

#### A. GLOBALIDAD Y COHERENCIA

115. España considera prioritario realizar un enfoque global que supere las incoherencias entre la dimensión exterior de la Comunidad y la pura política exterior. Una de las debilidades del Título V consiste en la actual desconexión entre lo político, lo económico y lo militar. Es necesaria una mayor coherencia en todos los aspectos de la acción exterior, de modo que la Unión pueda tener el peso político correspondiente a su peso económico.

A fin de que la Unión pueda garantizar a los Estados miembros la influencia que debe ejercer, teniendo en cuenta su importancia colectiva en los ámbitos económico y político, resulta necesario aprovechar al máximo las sinergias potenciales entre los diversos ámbitos de relaciones exteriores y garantizar la eficacia de cada uno de los elementos y de la Unión en su conjunto.

116. Para corregir estos problemas y facilitar las necesarias sinergias, España considera que:

- Debe dotarse a la Unión de personalidad jurídica internacional para que pueda concluir Acuerdos internacionales en las materias de los Títulos V y VI sobre la PESC y la dimensión exterior de los Asuntos de Justicia e Interior. El hecho de que la Unión no exista jurídicamente constituye una fuente de confusión de cara al exterior y disminuye su papel exterior.
- Para asegurar una máxima coherencia de la actuación de la Unión, es necesario reforzar un enfoque global. La solución coherente sería la supresión de la estructura en "pilares", aún manteniendo la especificidad de procedimientos de propuesta, decisión y ejecución, dentro de una estructura unitaria del Tratado (siguiendo el ejemplo de la UEM).
- El Tratado establece ya objetivos adecuados, aunque algo generales, y el problema reside en las dificultades estructurales que impiden su realización. Sería deseable una mayor concreción de los intereses fundamentales de la Unión, a que se refiere el artículo J1, 2º. Asimismo los objetivos deberían profundizar en ideas como la solidaridad diplomática entre países miembros, la garantía de las fronteras comunes y el mantenimiento y defensa de los derechos humanos y de la democracia.
- El buen funcionamiento de todo el sistema institucional requiere una mejor definición de los distintos instrumentos. Para ello se deben aclarar y precisar las diferencias entre posiciones comunes y acciones comunes, por considerar que ayudaría a reforzar la coherencia de la acción exterior de la Unión.

117. La necesidad de una mayor coherencia debería inspirar también la preparación de los trabajos del Consejo clarificando la relación entre el Coreper y el Comité Político. En este sentido en el Tratado se debería reforzar el papel coordinador y central del

Coreper como comité preparatorio del conjunto de los ámbitos de competencia del Consejo.

## B. POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

118. Para corregir las insuficiencias del funcionamiento del Título V, es necesario examinar las distintas fases en la realización de la PESC, que van desde la concepción, a la decisión y a la ejecución. Contrariamente a lo que ocurre en el proceso comunitario de toma de decisiones, en el ámbito de la PESC no es fácil distinguir claramente las distintas fases, por lo que no sería realista utilizar una estructura rígida basada en una distribución sucesiva de tareas, puesto que unas y otras se entrelazan. Aún así, desde un punto de vista metodológico parece conveniente realizar un examen separado de cada una de ellas.

### La fase de concepción: una célula de análisis

119. En relación con la fase preparatoria de la política exterior común, España considera conveniente crear una instancia o célula de análisis, previsión, advertencia previa y planificación. Se atendería así a la necesidad de seguir de cerca desde un principio las situaciones de crisis; se podrían meditar y preparar mejor las posibles opciones de respuesta y las decisiones. Además, esta célula podría ir fomentando una visión común y una mayor colaboración entre Estados miembros. Estos últimos y la Comisión, deberían compartir en esta unidad la información de que dispongan para que pueda llegarse a un mejor análisis de las situaciones.

En cuanto a su composición y localización, sería conveniente localizarla en la Secretaría General del Consejo, reforzando sus estructuras. Ello implica la ventaja de respetar el marco institucional actual, al no crear órganos nuevos, y la conveniencia de situarla en el Consejo debido al papel central que desempeñan los Estados en el ámbito de la PESC. Paralelamente es necesario asociar a la Comisión en las tareas de previsión y análisis, mediante el establecimiento de un estrecho contacto con la Secretaría General del Consejo para evitar incoherencias entre la dimensión política y la dimensión económica exterior de la Unión. La célula debe incorporar personal de la Comisión, así como de los Estados miembros.

Por otra parte, al no ser una nueva Institución, la célula de análisis y previsión debe ser una instancia preparatoria, por tanto sin derecho formal de iniciativa, lo que sería causa de conflicto o confusión de competencias entre los Estados miembros, el Consejo y la Comisión.

### Decisiones

120. Respecto a los mecanismos de decisión, la no utilización del voto por mayoría cualificada es una de las causas de la ineficacia de la PESC, por lo que habría que generalizar dicho procedimiento en este ámbito, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación.

Como fórmulas intermedias, se pueden utilizar fórmulas ad hoc como unanimidad con "abstención positiva o constructiva" ó "mayoría super-cualificada". La abstención

constructiva o positiva supone solidaridad política y, también solidaridad financiera con la decisión adoptada. Asimismo es necesario recurrir más a menudo a las posibilidades de voto por mayoría previstas en el TUE.

121. El imperativo de la eficacia sólo se logrará garantizando también la legitimidad de las decisiones en esta materia. Por ello, como fórmula complementaria a la adopción de decisiones por mayoría cualificada, se debe reconocer que un interés nacional fundamental o vital puede impedir la adopción de una posición o acción común.

#### Ejecución: gestión y dirección

122. En la PESC, por su carácter específico, en lugar de ejecución (que corresponde a los Estados miembros y/o al Consejo y -en materias de su competencia- a la Comisión) se trata en realidad de gestión o dirección, según quieran destacarse los aspectos internos o los externos, respectivamente. Para llevarlas a cabo, España es partidaria de fórmulas que combinen el mantenimiento del papel central de la Presidencia -rotatorio por naturaleza- en la representación exterior y ejecución de la PESC, por un lado, con elementos que introduzcan un mayor factor de permanencia, de visibilidad y de coherencia.

Esto supone, por un lado, que la coordinación entre la Presidencia y la Comisión debe en cualquier caso reforzarse. Y, por otro lado, que la fórmula que se decida en la Conferencia para aumentar la visibilidad de la acción exterior no debe introducir una confusión suplementaria de las funciones, ni crear conflicto de competencias con la Presidencia del Consejo ni fragmentar la unidad del marco institucional vigente: En consecuencia, frente a fórmulas que ponen énfasis exclusivamente en la personificación de la PESC bajo una nueva figura individual (el Sr. o Sra. PESC), España se inclina por una opción consistente en que el Presidente del Consejo junto con el de la Comisión y un Secretario General del Consejo de nivel político -que dirigiría la célula de análisis y planificación y tendría funciones reforzadas- asuman directamente la conducción de los asuntos de la PESC.

#### Otras cuestiones

123. En cuanto a la financiación de la PESC es necesario 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". La financiación de la política exterior debiera correr a cargo del presupuesto comunitario.
124. El papel del Parlamento no puede ser el mismo en este ámbito que en el ámbito de la legislación comunitaria, puesto que tampoco los Parlamentos nacionales utilizan los mismos mecanismos de participación en la definición y control de la política exterior que en su actividad legislativa o de control interno. Sin embargo, conviene desarrollar mejor en la práctica las disposiciones actuales del Tratado, centradas en el derecho de información y consulta del Parlamento Europeo en esta materia.

## C. POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### Elementos de reflexión

125. La nueva situación internacional y las perspectivas de ampliación nos guían hacia un orden europeo más justo y seguro pero plantean también nuevos desafíos para la seguridad de la Unión. Tales desafíos exigen una respuesta colectiva a los nuevos riesgos y crisis que puedan afectar a la seguridad de los Estados miembros. Su carácter multifacético exige asimismo un enfoque global, que asegure la coherencia de los diversos aspectos de la acción exterior de la Unión, basada en un concepto indivisible y cooperativo de la seguridad.
- Por consiguiente, España considera que la Conferencia debería contribuir a reforzar la identidad europea, incluido en el ámbito de la seguridad y de la defensa. Para ello debería procederse de conformidad con los objetivos acordados en Maastricht, tomando en consideración las disposiciones del Tratado que establecen que la PESC tratará todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común que, en su momento, deberá conducir a una defensa común.
126. La revisión de determinadas disposiciones del TUE en 1996 se refiere también a los vínculos con la UEO, que es parte integrante del desarrollo de la Unión. El 14.11.95 durante la Presidencia española de la UEO, los Ministros de dicha organización aprobaron y transmitieron a la UE una contribución de la UEO a la CIG sobre la experiencia adquirida desde Maastricht (respecto tanto a las relaciones de la UEO con la UE y con la OTAN como a su desarrollo operativo) y sobre la posible evolución futura de la identidad europea de seguridad y de defensa.
127. La cooperación en materia de seguridad y de defensa requerida por los nuevos retos ya no se limita a la clásica defensa colectiva de la integridad territorial, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis regionales que surgen a causa de una amplia variedad de factores políticos, económicos, ecológicos, sociales o humanitarios. Aunque ambos tipos de misiones pueden verse entrelazadas en la práctica, es preciso subrayar asimismo que algunos Estados miembros de la Unión, que no son miembros de alianzas militares, desean contribuir a la seguridad europea participando en operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz y otras operaciones de gestión de crisis (las llamadas misiones de Petersberg), aunque sin asumir compromisos de defensa colectiva tales como los definidos en los artículos 5 de los Tratados de Bruselas y de Washington.
128. España es partidaria de impulsar en la Conferencia el desarrollo gradual de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa acordado por los miembros de la UEO en Maastricht, para establecer mecanismos que hagan posible una respuesta europea a esas crisis, incluyendo operaciones militares como complemento de las acciones políticas, económicas o humanitarias acordadas en el marco de la PESC.
129. Deberá disponerse de los medios necesarios para esas operaciones europeas: en la medida en que la crisis requiera una respuesta que incluya el empleo de fuerzas armadas, España, junto a los demás miembros de la UEO, estima necesario dar un nuevo impulso al desarrollo de la capacidad operativa de la UEO, aún insuficiente

en muchos ámbitos. Ello requiere asimismo seguir perfeccionando los procedimientos para que las instalaciones y capacidades de la OTAN principalmente a través del desarrollo del concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF) estén disponibles para operaciones dirigidas por la UEO.

130. La Alianza Atlántica y el vínculo transatlántico siguen desempeñando un papel fundamental en la seguridad europea. La Alianza garantiza la defensa colectiva de sus miembros y contribuye también con otras misiones a la seguridad del continente. Por este motivo, la Conferencia tendrá que tener en cuenta que, en opinión de España como miembro de la OTAN, el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa debería reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, e incluir un desarrollo de las relaciones euro-atlánticas.

La perspectiva de una ampliación hacia el este implica cambios cualitativos y cuantitativos para la seguridad y la defensa de la Unión. La ampliación de la Unión, la UEO y la OTAN se plantearán de forma autónoma aunque complementaria, de acuerdo con su dinámica y procesos internos respectivos. Sin embargo, cada organización debería garantizar que sus respectivos procesos resulten transparentes y apoyen de forma paralela y congruente el objetivo común de incrementar la seguridad y estabilidad europeas.

131. El principio de la soberanía nacional debe seguir rigiendo las relaciones entre países europeos en asuntos de defensa y la naturaleza intergubernamental de la toma de decisiones en dichos temas debería mantenerse y aplicarse sobre la base del consenso. La norma del consenso no debería excluir la posibilidad de que organismos supranacionales europeos desempeñen un determinado papel en cuestiones de defensa en el futuro.

Ello no obsta para introducir algunos elementos de flexibilidad en este ámbito. Para ello se podría aplicar un principio no vinculante para que, así como nadie puede ser obligado a tomar parte en una acción militar de la Unión, tampoco nadie pueda impedir dicha acción a un grupo mayoritario de Estados miembros. Todo ello sin perjuicio de la necesaria solidaridad política y de un adecuado reparto de cargas financieras.

132. Para responder a los nuevos imperativos en materia de seguridad en Europa, España considera fundamental la mejora de la actuación de la Unión en ámbitos como la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y las operaciones humanitarias.

#### **El futuro de las relaciones UE-UEO**

133. En virtud de estas premisas comunes y tomando en consideración la Declaración 30 de Maastricht, España estima que se debe continuar con la mejora de relaciones entre la UE y la UEO, con pleno respeto de las políticas nacionales de defensa de todos los Estados miembros. En este sentido, la contribución de la UEO a la CIG reitera el acuerdo de todos los Estados miembros de la UEO de fortalecer los lazos institucionales y operativos entre la UE y la UEO, así como las capacidades operativas de la UEO.

134. España considera que la vía para establecer una Identidad Europea de Seguridad y Defensa consiste en la **Integración gradual de la UEO en la UE**, paralelamente al desarrollo de la capacidad operativa europea. De este modo la función europea de defensa (tanto para misiones de gestión de crisis, como para la garantía de defensa colectiva actualmente recogida en el Tratado de Bruselas) se incorporaría a su debido tiempo en el marco institucional único de la Unión. La integración UE-UEO responde a la lógica de Maastricht y expresaría la solidaridad entre los europeos (que no puede limitarse únicamente al ámbito económico) además de ser la mejor vía para lograr la coherencia entre la PESC y la Política de Defensa, permitiendo así una mejor coordinación de los diversos instrumentos de gestión de crisis (políticos, económicos, humanitarios y también militares) disponibles para una acción eficaz de la Unión en crisis como la de la antigua Yugoslavia.

España considera que la integración sólo es factible a medio plazo. Por ello, cree que la CIG, manteniendo por el momento la existencia autónoma de la UEO, establecería medidas dedicadas a impulsar la **convergencia institucional UE-UEO**, teniendo como **objetivo final la plena integración**. Ello se lograría por medio de algún compromiso político o jurídico mediante el cual la UEO se subordinase a la UE en asuntos relativos a la elaboración y aplicación operativa y militar de decisiones y acciones de la UE (misiones tipo Petersberg) para actuar como el órgano ejecutor de la Unión en ese ámbito, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de que la UEO decida autónomamente sobre sus propias acciones.

Las modalidades de esa integración podrían fijarse en la CIG o en un momento posterior. Una posibilidad sería transferir todas las funciones y capacidades de la UEO al 2º pilar (**función de defensa dentro de la PESC**). Los Estados miembros que no pudiesen o no quisiesen asumir un compromiso de defensa colectiva podrían optar por quedar fuera de dicho compromiso. Otra modalidad de integración, más factible inicialmente, sería asumir en la PESC las **funciones de gestión de crisis** (misiones de tipo Petersberg), pero dejar la garantía de defensa colectiva para un Protocolo de Defensa al que podrían incorporarse los Estados miembros que lo desearan en las condiciones que se convengan.