

**LA CONFERENCIA
INTERGUBERNAMENTAL
DE 1996**

BASES PARA UNA REFLEXIÓN

Madrid, 2 de marzo de 1995

14 FEB. 1996

INDICE

<u>I.- INTRODUCCION</u>	1
<u>II.- ORDEN DEL DIA DE LA CONFERENCIA</u>	3
1. <u>Temario</u>	3
1.1. Cuestiones previstas en el TUE	3
- Codecisión	
- Política Común de Defensa	
- PESC	
- estructura tripartita	
- Energía, Turismo y Protección Civil	
- Jerarquía normativa.	
1.2. Problemas institucionales derivados de las negocia- ciones para la ampliación:	4
- Consejo Europeo de Bruselas.	
- Compromiso de Ioannina	
- Consejo Europeo de Corfú.	
1.3. Democracia, transparencia y eficacia	5
1.4. Perspectivas financieras	5
1.5. Modus vivendi sobre Comitología	6
1.6. Nueva ampliación y Profundización	6
2. <u>Problemas de fondo: PAC, Política Estructural</u>	7
<u>III.- POSIBLES MODELOS DE CONFERENCIA, EN FUNCION DEL CLIMA CIRCUNDANTE.</u>	7
1. <u>Clima de la Conferencia y su duración</u>	8
1.1. Retraso adicional. Crisis económica. Duración.	8
1.2. Trastornos monetarios	9
1.3. Crisis post-Maastricht	9
2. <u>Posibles modelos de Conferencia</u>	10
2.1. El modelo limitado	10
2.2. El modelo de negociación en dos etapas	11

2.3. Modelo abierto	13
2.3.1. <u>Cuestiones abordadas, pero no resueltas, en anteriores Conferencias</u>	14
2.3.2. <u>La gran reforma</u>	15
2.3.3. <u>Modelo regresivo: una posibilidad. Marco institucional único y acervo comunitario: una necesidad.</u>	17
a. Regresión o involución	
b. "antídoto": acervo y marco institucional único	
c. ideas que atentan directa o indirectamente: subsidiariedad, revisión de la PAC y de la cohesión, in <u>tergubernamentalismo.</u>	
2.4. Constitución o Tratado; la necesidad de "transparencia"	21
IV.- LAS GRANDES CUESTIONES DE LA CIG	23
A. CUESTIONES GENERALES PREVIAS: LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DE EUROPA.	23
1. <u>Una alternativa plausible.</u>	23
2. <u>Las diferentes geometrías.</u>	25
a. <u>Primera precisión.</u>	
b. <u>Segunda precisión:</u>	
. Geometría variable:	
. Varias velocidades:	
. Europa "a la carta":	
. Núcleo duro:	
. Solidaridad reforzada:	
2.1. último recurso	28
2.2. abierto a todos	28
2.3. políticas de acompañamiento	28
2.4. mantenimiento del acervo comunitario	29
2.5. marco institucional único	29
2.6. estabilidad política	29
B. CUESTIONES PARTICULARES	29
1. <u>La Unión Económica y Monetaria</u>	29
2. <u>Los mecanismos de solidaridad: la Cohesión Económica y Social.</u>	31

2.1. Eliminar efecto regresivo IVA	31
2.2. Incremento Fondos Estructurales y de Cohesión	32
2.3. Introducción de un recurso de carácter progresivo ..	32
2.4. "Mecanismo de perecuación" fiscal	33
3. <u>Inclusión de nuevas competencias en materia de Energía, Turismo y Protección Civil.</u>	33
- <u>Energía</u>	
- <u>Turismo</u>	
- <u>Protección Civil</u>	
4. <u>Políticas no meramente económicas: Educación, Sanidad y Cultura</u>	34
5. <u>Políticas con alta incidencia de coste en las economías nacionales: medio ambiente, protección de los consumidores, I+D, Política Social, Fiscalidad, grandes redes.</u> .	35
C. EL SEGUNDO PILAR: POLITICA EXTERIOR Y DEFENSA	37
1. <u>Política exterior</u>	39
a. Unanimidad/mayoría cualificada	
b. Centro motor e impulsor	
c. Papel de la Comisión	
d. Parlamento Europeo	
e. Consejo de Seguridad	
f. Representación de la UE	
g. Cooperación UE en Terceros países y O.I.	
h. Cuestiones que no requieren revisión TUE	
2. <u>Seguridad y Defensa común</u>	43
Tres opciones básicas:	
a. plena integración de la defensa en la UE	
b. mantenimiento "status quo" entre UE y UEO	
c. opciones intermedias	
Otras cuestiones:	
. financiación	
. control parlamentario	
. participantes	
. unidades militares	
. industria de defensa	
D. TERCER PILAR: ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR	47
1. <u>Problemas paso unanimidad a mayoría cualificada:</u>	48
- Libre circulación de personas y fronteras exteriores	
- Asilo	
- Inmigración	
- Cooperación policial	

- Oficina Común de Aduanas	
- Droga y armonización de legislaciones	
2. <u>Confusión de competencias</u>	49
3. <u>Falta aparato institucional</u>	49
4. <u>Ausencia total de principios y objetivos</u>	49
E. LA REFORMA INSTITUCIONAL	50
1. <u>EL CONSEJO</u>	51
1.1. <u>Refuerzo de los poderes del Consejo</u>	51
1.2. <u>Sistema de votación</u>	52
1.2.1. <u>De la unanimidad a la mayoría.</u>	
1.2.2. <u>Mayoría/minoría de bloqueo</u>	
1.2.3. <u>Cambio de la ponderación de votos</u>	
1.3. <u>Liderazgo y coordinación: la Presidencia</u>	58
1.4. <u>Simplificación y transparencia</u>	61
2. <u>LA COMISION</u>	61
2.1. <u>Composición y número de Comisarios</u>	63
2.2. <u>Nombramiento</u>	64
2.3. <u>Control y responsabilidad política de la Comisión</u> .	64
2.4. <u>Control de la gestión diaria de la Comisión</u>	65
2.5. <u>Iniciativa</u>	65
3. <u>PARLAMENTO EUROPEO</u>	65
3.1. <u>Extensión de los poderes legislativos del PE</u>	66
3.2. <u>Jerarquía normativa</u>	67
3.3. <u>Iniciativa legislativa</u>	67
3.4. <u>Número, distribución de escaños y sistemas de votación</u>	68
3.5. <u>Procedimiento electoral uniforme</u>	69
3.6. <u>Control del Ejecutivo</u>	69

3.7. <u>Otros poderes del Parlamento Europeo</u>	69
3.8. <u>Relaciones PE-Parlamentos Nacionales</u>	70
3.8.1. "Sistema danés".	
3.8.2. "Assises" y "Congrès"	
3.8.3. Segunda Cámara	
- Senado	
- Segunda Cámara o Cámara Mixta	
- Comisiones Mixtas	
4. <u>EL TRIBUNAL DE JUSTICIA</u>	72
a. Evolución del papel del Tribunal	
b. Número de Jueces y nombramiento de los mismos	
c. El Tribunal de Primera Instancia	
d. Derechos Fundamentales	
5. <u>OTRAS INSTITUCIONES</u>	75
5.1. El Tribunal de Cuentas	75
5.2. Comité de las Regiones	75
5.3. Mediador	76
5.4. Otras Instituciones u Organismos	76
6. <u>EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL</u>	76
F. <u>SUBSIDIARIEDAD</u>	77
G. <u>EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS</u>	81
H. <u>POLITICAS COMUNES (COHESION, PAC, PESCA, TRANSPORTES, COMPETENCIAS, MERCADO INTERIOR) Y OTRAS POLITICAS (INDUSTRIAL, ENERGIA, POLITICA SOCIAL)</u>	82
I. <u>CIUDADANIA DE LA UNION Y DERECHOS FUNDAMENTALES</u>	84
1. <u>Extensión sustancial del contenido de los derechos previstos actualmente en el capítulo sobre Ciudadanía de la Unión (artículo 8 a 8 E)</u>	84
2. <u>Inclusión de una Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos de la Unión</u>	85
J. <u>RÉGIMEN LINGÜÍSTICO</u>	86
K. <u>RATIFICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR</u>	87
V.- <u>LA AMPLIACION DE LA U.E.</u>	88
. ¿Cuándo?	
. ¿Quién?	
. ¿Cómo?	

1. Problemas institucionales	90
2. Id. sociales	90
3. Id. políticos y de seguridad	90
4. Id. económicos	90
5. Id. financieros	91
5.1. <u>Política agrícola común</u>	91
5.2. <u>Cohesión económica y social</u>	93
<u>VI.- CONSENSO Y TRANSPARENCIA</u>	98

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

BASES PARA UNA REFLEXION

I.- INTRODUCCION

La Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado de la Unión Europea (CIG 96) tiene su origen en el propio Tratado (TUE), cuyo artículo N, párrafo 2, dispone:

"En 1996 se convocará una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación".

En la negociación final de Maastricht algunos temas importantes no pudieron ser objeto de acuerdo por existir fuertes discrepancias entre los Estados miembros.

[Así, varios países, pero especialmente Alemania, deseaban ampliar los casos a los que se aplicaría el nuevo procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo; Alemania, Bélgica, España y Francia, entre otros, demandaron un mejor tratamiento de la PESC que incluyera una regulación más completa de la defensa; los países del Benelux insistieron sobre todo en la unificación de los tres Pilares (Comunitario, PESC y de Justicia e Interior) bajo unas mismas reglas; Italia hizo particular hincapié en introducir una jerarquía normativa, reservando la aprobación de las Leyes al Consejo y al Parlamento y el poder reglamentario a la Comisión; Francia quiso introducir la Energía como una nueva política comunitaria, mientras que Italia y Grecia quisieron hacer lo propio con Turismo y Protección Civil; por su parte la Comisión pugnó por incluir el Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto Comunitario, si bien en este caso ni siquiera consiguió una mención entre los temas a tratar ulteriormente]

La convocatoria de una Conferencia para tratar estos temas ulteriormente fue el compromiso final que permitió la firma del TUE.

Esta Conferencia deberá iniciar, pues, sus trabajos a principios de 1996, bajo Presidencia italiana. La Conferencia irá precedida del informe de un Comité ad hoc, como ya va siendo habitual en el proceso de construcción europea. En efecto, si la Conferencia de Messina, que dió origen al Tratado de Roma, fue preparada por el Comité Spaak, y el Acta Unica tuvo como telón de fondo los informes Tindemans, Spierenbürg y de los Tres Sabios, la CIG 96, -según el Consejo Europeo de Corfú de junio 1994, que recoge a su vez el llamado Acuerdo de Ioannina- será preparada por un **Grupo de Reflexión** formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y del Presidente de la Comisión. Dicho grupo comenzará sus trabajos en junio de 1995 (último mes de la Presidencia francesa) y estará presidido por la persona que designe el Gobierno español. Trabajarán por consiguiente durante toda la Presidencia española y presentará su informe al Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. Todas las Instituciones son invitadas a que, antes de que el Grupo de Reflexión inicie sus trabajos, elaboren informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea que sirvan de base para los trabajos del Grupo.

La importancia de esta cita de 1996 para el futuro de la construcción europea en general y para España como parte integrante de la misma -a quien además, como queda dicho, corresponde una importante tarea de preparación, a través de la Presidencia del Grupo de Reflexión, así como de la organización de una reunión informal de Jefes de Estado y Gobierno para debatir sobre el futuro de la construcción europea- exige un cuidadoso estudio de los distintos elementos que van a configurar la Conferencia, que permita la adopción por nuestro país de una posición negociadora propia, con una táctica y una estrategia de negociación adecuadas, que combinen de la mejor manera posible los intereses nacionales y los europeos.

No hay que perder de vista que en toda Conferencia Intergubernamental son los Estados miembros los únicos que negocian y acuerdan por **unanimidad** las modificaciones de los Tratados.

En efecto, el artículo N, párrafo 1, del TUE, prescribe que *"El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.*

Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, y en su caso, a la Comisión emite un dictamen favorable a la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo.

Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

Toda CIG representa, pues, una oportunidad excepcional para tratar de conseguir incorporar a los Textos Fundacionales los elementos que mejor combinen dichos intereses.

En este documento se describen los diferentes elementos o aspectos que van a determinar la Conferencia y que habrán de ser objeto de discusión y debate entre las diferentes fuerzas políticas, sociales y de opinión, no sólo para su información, sino también -y muy principalmente- para que el Gobierno pueda fijar, con el más amplio consenso posible, la que será la posición negociadora española en la Conferencia.

II.- ORDEN DEL DIA DE LA CONFERENCIA

1. El orden del día o temario de la Conferencia viene dado por elementos surgidos de seis tipos de fuentes distintas: del propio TUE, de la reciente ampliación a los países de la EFTA (Consejo Europeo de Bruselas y Compromiso de Ioannina), de la crisis post-Maastricht, del Acuerdo Interinstitucional sobre Perspectivas Financieras, del "modus vivendi" sobre Comitología y de la necesidad de hacer frente a una nueva ampliación de la Unión a los países del Centro y Este de Europa.

Junto a este temario "predeterminado", el orden del día de la Conferencia es susceptible de ampliarse con otras cuestiones introducidas por los Estados miembros o las Instituciones (cf. párrafo 1 del artículo N).

- 1.1. Como antes vimos, las insatisfacciones de las distintas delegaciones en la Conferencia de Maastricht fueron desviadas, en el propio TUE, hacia una nueva CIG. Así, distintos artículos y declaraciones del TUE recogen varios supuestos concretos de revisión que deben ser consideradas en la próxima Conferencia, a saber:

- El artículo 189 B, párrafo 8, prevé una posible extensión a otros ámbitos del procedimiento de **codecisión**;
- El artículo J 4, párrafo 6, prevé la posibilidad de que dicho artículo sea revisado, para incluir una **Política Común de Defensa**, aprovechando la fecha límite de 1998 contemplada en el Tratado de Bruselas (UEO).
- El artículo J 10 prevé igualmente otras modificaciones de las disposiciones relativas a la **PESC** en general (mejora de los procedimientos, cuestión del "Treaty making power" de la Unión, etc.).
- El artículo B, en su 5º guión, señala que 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 Comunitarias". En realidad, se trata sobre todo de ver si la **estructura tripartita** del Tratado puede llegar a unificarse, aunque puede también abarcar otras cuestiones.
- La declaración número 1 aneja al TUE establece la posibilidad de incorporar los sectores de la **Energía, Turismo y Protección Civil** como nuevas competencias comunitarias.
- Finalmente, la declaración nº 16 pide que se examine la cuestión de la introducción en el TUE de una **Jerarquía normativa**.

1.2. Las negociaciones para la ampliación a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia pusieron de manifiesto un desacuerdo en torno a **problemas institucionales** no resueltos, por los desequilibrios que introducía en la Unión la incorporación de los nuevos miembros, que se saldaron transitoriamente de la forma siguiente:

- **El Consejo Europeo de Bruselas** de diciembre de 1993, a la vez que resolvía -por cierto de manera satisfactoria para España- diversos aspectos institucionales, aprobaba una declaración en virtud de la cual la CIG 96 deberá analizar si el **número de Comisarios** es el adecuado o no.
- En el **Compromiso de Ioannina** de marzo 1994, a la vez que resolvía temporalmente la divergencia entre los partidarios de una minoría de bloqueo de 23 votos y los

de 27 votos (26 sin Noruega), acordaron que la cuestión de la **reforma de las Instituciones** incluida la **ponderación de votos** y el **número mínimo de votos para la mayoría cualificada** en el Consejo se estudiaría durante la CIG de 1996.

- Finalmente, el **Consejo Europeo de Corfú**, de junio de 1994, confirmaba el Compromiso de Ioannina y la Declaración de Bruselas y mandataba al Grupo de Reflexión, preparatorio de la Conferencia, para que examine y elabore ideas relativas a las disposiciones del TUE cuya revisión está prevista así como **otras mejoras posibles**, en un espíritu de **democracia** y de **apertura**, sobre la base de la evaluación del funcionamiento del Tratado contenida en los informes de las Instituciones antes mencionados. El grupo presentará también **opciones**, ante la perspectiva de la futura ampliación sobre las **cuestiones institucionales** establecidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y el Acuerdo de Ioannina (ponderación de votos, umbral de la mayoría cualificada, número de Comisarios). A dicho grupo, como luego veremos, se le encarga igualmente analizar **cualquier otra medida que se juzgue necesaria** para facilitar los trabajos de las Instituciones y garantizar su **eficacia** en la perspectiva de la ampliación.

1.3. **Democracia, transparencia y eficacia** son, como vemos, nuevas exigencias que amplían enormemente el temario de la CIG 96. Su adecuado tratamiento viene impuesto por el **enrarecido clima** sobrevenido tras la firma del TUE, y las **consiguientes críticas** al sistema de Maastricht, que luego analizaremos. La reforma del 96 no cumplirá adecuadamente su misión si la ciudadanía no se siente implicada en el proceso y si no se corrigen los defectos de déficit democrático, opacidad y complejidad achacadas, con menor o mayor fundamento, al vigente Tratado.

1.4. **El Acuerdo Interinstitucional suscrito en 1993 entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre las perspectivas financieras del período 93/99**, acordó que durante la CIG 96 las **Instituciones confirmarán o modificarán** las disposiciones del Acuerdo sobre perspectivas financieras. Es una frase deliberadamente ambigua, resultado de un compromiso entre el Parlamento, que deseaba incluir una frase de revisión al alza de dichas perspectivas, y los que se oponían a cualquier modificación de las mismas. Este es un asunto

particularmente importante, como luego veremos, que deberá ser tenido en cuenta al configurar la posición española.

1.5. El "modus vivendi" suscrito el 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en relación con la Comitología afirma, en su apartado tercero, que *"a solicitud del Parlamento Europeo, de la Comisión y de varios Estados miembros, se examinará el problema de las medidas de ejecución de los actos aprobados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado CE, cuando se confían dichas medidas a la Comisión. Se invitará al Grupo de reflexión a que considere este problema"*. Este es también un asunto particularmente importante ya que afecta al equilibrio institucional y al reparto de poder dentro de la Unión.

1.6. Finalmente, las perspectivas de una nueva ampliación de la Unión a prácticamente una decena de países del Centro y el Este de Europa, más Chipre y Malta, sin duda alguna obliga a plantearse la cuestión de una nueva **profundización** de la Unión que permita una operación no traumática de ampliación. Este hecho, que no se había tenido suficientemente en cuenta en Maastricht a la hora de fijar las posibles revisiones del TUE, condiciona ahora de modo decisivo el alcance de la Conferencia. Y lo condiciona en un doble sentido:

- Por un lado, porque de los resultados de la Conferencia depende el **inicio** de las negociaciones de adhesión. En efecto, el Consejo Europeo de Corfú establece que *"la Conferencia deberá celebrarse antes de que se inicien las negociaciones de adhesión"*. Esto significa que una Conferencia demasiado larga o demasiado complicada podría poner en peligro el inicio de dichas negociaciones, tan necesarias para dar estabilidad a la frontera Este de nuestro continente.

- Y en segundo lugar, porque una ampliación de la Unión con más de 10 países, algunos de los cuales presentan complejidades nada desdeñables, conlleva un **impacto** de primera magnitud en el funcionamiento y en la marcha de la construcción europea, que es necesario controlar adecuadamente a través, como dice Corfú, *de la creación de las condiciones institucionales que permitan garantizar el funcionamiento correcto de la Unión* (razón por la cual, como antes hemos visto, dicha Conferencia debe celebrarse antes de la ampliación). Para lo cual se replantea la cuestión, soslayada durante la ampliación a

Dieciséis (hoy Quince), del mantenimiento de la eficacia del proceso decisional de la Unión.

La próxima ampliación de la Unión, por consiguiente, enriquece -o complica, según se mire- enormemente la Conferencia, ampliando ineludiblemente su temario a cuestiones que dimanen tanto de la **legitimidad democrática** y de la **transparencia**, como de la **eficacia** del proceso de toma de decisiones. En este sentido, todas las Instituciones pueden verse afectadas, como luego se verá.

2. Además de estas cuestiones insoslayables, junto con las posibles adiciones que se analizan en el punto siguiente, los Estados miembros probablemente se plantearán con ocasión de la Conferencia, siquiera sea al margen de la misma, la oportunidad de iniciar o no el tratamiento de los **problemas de fondo que plantea la ampliación**. Concretamente las repercusiones de la misma sobre la **PAC** y sobre la **Política Estructural**. Hay que tener en cuenta a este respecto el sustancial **aumento de costes** que supondrá la nueva ampliación, sobre todo en estos sectores. Como luego veremos, muchas de las teorías de reciente aparición (las geometrías variables, las diversas velocidades, los círculos concéntricos, el núcleo duro, etc.) responden en buena medida a la enorme problemática que plantea la próxima ampliación. Las cuestiones derivadas de la ampliación se abordarán más ampliamente en el capítulo V.

III.- POSIBLES MODELOS DE CONFERENCIA, EN FUNCION DEL CLIMA CIRCUNDANTE

Como acabamos de ver, el temario u orden del día de la Conferencia está en parte predeterminado. Sabemos de antemano cuáles son los temas que, como mínimo, hay que abordar. De ahí que no tenga sentido plantearse la cuestión de si el orden del día de la Conferencia va a ser corto o largo: sabemos ya que va a ser relativamente largo. Lo que no sabemos es si dicho orden del día, ante las posiciones, muchas veces contradictorias, de los Estados miembros, va a poder ser tratado en su integridad por la Conferencia. Ello va a depender de muy diversos factores, tanto externos como internos, y en particular del clima circundante.

Por consiguiente, antes de fijar los posibles modelos de Conferencia, tratemos de analizar brevemente el clima en el que se desarrolla:

1. Clima de la Conferencia y duración previsible de la misma.

1.1. Hay que decir en primer lugar que el momento fijado para la celebración de la Conferencia (1996) estaba pensado para que concluyera antes de 1997, año en el que se podría producir el paso de un grupo de países a la tercera fase de la UEM. Lamentablemente, las dificultades sobrevenidas (el no danés, la larga ratificación del Reino Unido y de Alemania) introdujeron un **retraso adicional de un año** para la entrada en vigor del TUE al que se unía el cambio de clima general introducido por la **crisis económica y política**, que ha dado lugar a una serie de movimientos de opinión contrarios a Maastricht. En efecto, cuando se firma el TUE en febrero de 1992 el crecimiento medio del PIB anual en los Estados miembros era del 4% y la tasa media de desempleo de los Doce era también del 4% de la población activa. A finales de 1993, el crecimiento medio era nulo (0%) y la tasa media de paro era del 10%. A principios de 1995 se observa ya la recuperación de la economía europea, con un crecimiento medio entre el 2,5% y el 3%. Sin embargo, persiste un desempleo medio del 10%. Estos indicadores económicos se corresponden con la evolución del clima de apoyo al proceso de construcción europea.

Hay que tener también en cuenta que en esta ocasión se producirán sin duda incidencias políticas y electorales que influirán en el clima y en la **duración** de la Conferencia. En este sentido no es desdeñable la fecha de la primavera de 1997 como tope para las elecciones generales en el Reino Unido, lo que puede determinar una ralentización de la Conferencia hasta después de dichas elecciones.

Ahora bien, si estos acontecimientos pueden ser un factor de retraso, hay otros, en cambio, que pueden actuar de acicate para acortar su duración: uno es sin duda la ampliación al Este; pero el otro puede venir dado por los preparativos y decisiones a tomar, durante 1998, respecto a la UEM. En efecto, el necesario clima de sosiego monetario que debe imperar en estos preparativos y decisiones parece demandar una previa conclusión de la Conferencia. En idéntico sentido va sin duda a presionar el deseo de algunos de no mezclar la CIG con la revisión de las Perspectivas Financieras. A favor de esta misma idea juega la necesidad general de no mantener abierto por más tiempo del necesario un proceso constituyente.

- 1.2. Los **trastornos monetarios** del otoño de 1992, con las subsiguientes devaluaciones de monedas y la salida de la libra y de la lira del SME, **junto con los aumentos de déficits públicos** en los diferentes Estados miembros debido a la crisis económica, son elementos que ciertamente dificultan el paso a la tercera fase de la UEM y podrían alejar como plausible para el mismo la fecha de 1997.
- 1.3. La **crisis post-Maastricht** no dejará tampoco de influir el clima de la Conferencia. Pensemos, en efecto, en el **no danés** y en los cuatro temas clave que dicho país dejó entre paréntesis (PESC, posible comunitarización de algunos aspectos del Tercer Pilar, paso a la tercera fase de la UEM y Ciudadanía de la Unión) que están en el corazón del Tratado de Maastricht y que probablemente influyan para que Dinamarca vuelva a someter a referéndum las modificaciones que se convengan en la próxima Conferencia, lo que quizás haga que este país mantenga una actitud reticente en algunos aspectos de la negociación. Ello sin contar con el posible "efecto contagio" sobre algún otro Estado nórdico.

Por otro lado, las causas que motivaron el ajustado resultado del **referéndum francés** seguirán latentes con toda posibilidad en la actitud de la actual mayoría gubernamental en Francia. Los resultados de las elecciones presidenciales condicionarán también con toda seguridad, la actitud de este país en la Conferencia.

Conviene también mencionar el mayor peso, no ya económico sino sobre todo político, de una **Alemania reunificada**, con su específica visión de Europa, lo que sin duda altera los anteriores equilibrios y obliga a un reposicionamiento de sus socios. Todo ello puede condicionar también el ambiente general de la negociación.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que considerar la actitud en algunos sectores del **Reino Unido**, tradicionalmente reticentes, ahora más mediatizada si cabe por las ideas recientemente expuestas por la corriente "euroescéptica" de los Conservadores, que ve que la ampliación puede asestar el golpe definitivo al proceso de construcción europea en su visión integradora y consagrar su vieja idea de una dilución en una vasta zona de libre cambio, donde los costes generados se minimicen y las competencias nacionales se refuercen por la aplicación regresiva del **principio de subsidiariedad**. (ver luego).

2. Posibles modelos de Conferencia.

En función de lo anterior y sin perjuicio de que el temario haya quedado más o menos prefijado, los modelos de Conferencia que cabe imaginar, en cuanto al desarrollo y alcance final de la misma, son básicamente los tres siguientes: modelo limitado; modelo abierto (con sus diferentes variantes); y una fórmula intermedia entre ambos (una negociación en dos etapas). En cuanto a la forma jurídica que revistan sus resultados podemos pensar bien en un Tratado bien en una Constitución.

2.1. En el modelo de alcance limitado la Conferencia se circunscribiría a tratar algunos casos (y no todos) de los preestablecidos por el Tratado o al margen del mismo, los que cubran efectivamente los mínimos estrictamente imprescindibles para atender de forma adecuada las necesidades de la presente fase del proceso de construcción europea.

Este modelo supone a la vez un cierto concepto reduccionista de la Conferencia, pero también contiene no pocos elementos de realismo.

Es precisamente por realismo por lo que esta alternativa, a la vista del clima político y económico y de las posiciones encontradas entre algunos Estados miembros, parece que se presenta como una de las más probables. La necesidad de llegar a un acuerdo final en tiempo útil que permita entablar cuanto antes las negociaciones de ampliación abunda en esta dirección. Incluso los países que en su día manifestaron no desear una "reformilla", podrían inclinarse ahora ante lo inevitable, aunque tratarán siempre de presentar esta opción con un ropaje de mayor calado, reservando reformas mayores a un momento ulterior del devenir comunitario. A fin de cuentas, y sean cuáles sean los resultados de la CIG 96, no será ésta la última etapa de algo que, por definición, es un largo proceso.

No obstante este posicionamiento -inicial o final- hacia unas reformas más limitadas, no hay que descartar una fuerte presión por parte de algunos Estados miembros e Instituciones, que insistirán nuevamente en sus demandas no atendidas en Maastricht. Así, Alemania, como puso de relieve el documento de la CDU/CSU, que tanta repercusión ha tenido, parece más bien inclinarse por una gran reforma. Lo mismo parece deducirse de las manifestaciones del Gobierno francés y sus tesis de los "diversos

círculos", aunque estas últimas tampoco parecen incompatibles con una opción de reforma más limitada. En el mismo sentido se pronunciarán, sin duda alguna, la Comisión y el Parlamento Europeo.

En todo caso conviene dejar aquí bien sentado algo que no por evidente, deja de ser importante, y es que por limitado que sea el menú de la Conferencia del 96, deberá al menos cubrir las reformas (institucionales y de política exterior y de seguridad, principalmente) imprescindibles para hacer posible la ampliación.

2.2. Fórmula intermedia: negociación en dos etapas

Una tesis que intenta abrirse camino, intermedia entre este modelo y los siguientes, sería la de coordinar una negociación en **dos fases o etapas**: la primera para resolver los mínimos estrictamente necesarios para cumplir con los mandatos de Maastricht, Ioannina y Corfú y que permitan el **inicio** de las negociaciones de ampliación; y la segunda para negociar posteriormente un salto cualitativo de gran envergadura y alcance, sobre todo después de que un cierto número de países hayan pasado a la tercera fase de la UEM (previsiblemente en torno a 1999), lo que posibilitará a su vez la **conclusión** de la gran ampliación al Este y al Sur.

[Una variante más sofisticada de esta alternativa es la avanzada, si bien a título particular, en algunos medios alemanes:

- . En la primera fase, además del menú fijo, se perfeccionaría Maastricht, es decir, se replantearían viejas desideratas alemanas (aplicación de la subsidiariedad a nivel interno, con más garantías para los Länder; desregulación, eliminación de políticas comunitarias, sobre todo las de carácter no económico; paso general a la mayoría cualificada).
- . La segunda fase daría paso a la "gran reforma" del TUE, después de haber pasado a la tercera fase de la UEM. Esto implica una construcción de geometría variable en la que el núcleo duro estaría constituido únicamente por los países que hubieran pasado a dicha tercera fase. Según esta concepción, sin UEM no se participa en ninguna otra de las políticas inherentes al núcleo duro (defensa, social, etc.). Para que esto fuera posible, es decir, para que sólo los Estados miembros del núcleo

duro pudieran negociar esa gran reforma, sería necesario que en la primera fase de la mini-reforma se negociase el artículo N párrafo 1 (que, dicho sea de paso, no está previsto revisar) para cambiar su contenido, de forma que el TUE se pueda modificar en el futuro por acuerdo de un número inferior de Estados miembros, eliminando la actual exigencia de la unanimidad. Así se posibilitaría la negociación de una gran reforma entre los países que hubieran pasado a la tercera fase de la UEM]

Esta negociación en dos etapas viene avalada también por el hecho de que muchos de los elementos, fundamentalmente institucionales, objeto de una gran reforma, pensada sobre todo para hacer que la Unión pueda soportar el impacto de una gran ampliación, no será necesario -ni posiblemente conveniente- que entren en vigor hasta que dicha ampliación tenga efectivamente lugar. En otras palabras, una Comunidad de Quince puede seguir funcionando más o menos satisfactoriamente con las modificaciones institucionales acordadas con ocasión de la última ampliación, más el compromiso de Ioannina (que deberá en cualquier caso mantenerse en lo que se refiere a la minoría de bloqueo, hasta la entrada en vigor de la gran reforma institucional, como se desprende de los anejos al Acta de Adhesión) y algunos perfeccionamientos previstos en el TUE. La revisión del voto por unanimidad, la nueva ponderación de votos en el Consejo, la reforma de los Pilares II y III, en cambio no son en rigor necesarios más que si realmente se produce una nueva ampliación, tanto si es la más amplia -a Treinta- como si es la más reducida a los países de Visegrad, Malta y Chipre.

Desde esta perspectiva, pues, este segundo paquete de reformas no debería en cualquier caso entrar en vigor hasta el momento en que la nueva ampliación sea efectiva.

Este objetivo podría alcanzarse de dos diferentes maneras:

- Las dos fases se negocian de forma separada, es decir, las cuestiones relativas a la "mini-reforma" se adoptan y entran en vigor antes de iniciar las negociaciones de ampliación, mientras que las referentes a la "gran reforma", se discuten durante dichas negociaciones y se adoptan y entran en vigor junto con el resultado de las mismas; o
- Ambas fases se negocian y acuerdan de forma simultánea y, en todo caso, antes de iniciar las negociaciones de

adhesión, pero entran en vigor de forma separada; la primera, antes de iniciar las negociaciones de adhesión; y la segunda al mismo tiempo en que esta última sea realmente efectiva.

Parece que sólo la primera modalidad implica una verdadera negociación en dos fases, mientras que la segunda variante equivale a una misma Conferencia con dos grandes componentes, cada uno de los cuales entraría en vigor en momentos distintos. Convendrá, pues, analizar cuál debe ser la posición española al respecto.

2.3. Modelo abierto

Este modelo supone un desbordamiento de los anteriores. Es decir, además de los puntos recogidos en el menú fijo, cada Estado miembro e Institución propone las modificaciones al Tratado que considere oportunas y que afectan a las más variadas cuestiones.

[Este modelo también está implícito en la variante descrita en el epígrafe 2.2., en la que se alude para la primera fase a un "perfeccionamiento" de Maastricht que incluya las desideratas alemanas. En efecto, tan pronto como la delegación de este país las ponga sobre la mesa, probablemente las demás harán lo propio con las suyas].

De hecho, el modelo abierto fue el que se siguió en Maastricht y no es improbable que se vuelva a repetir ahora, al menos en un primer momento. En dicha dirección parece que caminarán, no sólo el Parlamento Europeo, con su tendencia habitual a efectuar una reforma profunda del Tratado de tipo "constituyente", sino también algunos Estados miembros que se verán abocados, por sus propios intereses o por la presión de su opinión pública, a presentar sus desideratas tratando de obtener lo que en Maastricht no consiguieron.

Aunque la tentación es fuerte para que se siga este modelo de verdadera "Caja de Pandora", de la que puede surgir cualquier tema, es de esperar que poco a poco y una vez iniciada la Conferencia, muchas de las demandas más o menos extemporáneas o asumibles vayan siendo aparcadas ante el convencimiento de que solamente una actitud realista podrá conducir la Conferencia a buen puerto.

Este modelo de menú abierto puede, obviamente, revestir diversas variantes o una mezcla de todas ellas. Limitémosnos a analizar las tres siguientes:

2.3.1. Cuestiones abordadas, pero no resueltas, en anteriores Conferencias.

Como es lógico, no es posible ahora prever qué temas son susceptibles de ser introducidos en el orden del día de la Conferencia por los Estados miembros o por las Instituciones. Sin embargo, conviene traer aquí a colación, y a título de ejemplo o recordatorio, aparte de temas ya citados más arriba, algunas de las cuestiones que en un momento o en otro han estado sobre la mesa de las anteriores Conferencias. Así:

- . **Carta de derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos** de la Unión. Este objetivo puede conseguirse, bien a través de una modificación del Tratado, bien simplemente a través de una decisión unánime del Consejo con base en el artículo 8 E.
- . **Procedimiento electoral uniforme** para la elección del Parlamento Europeo. Esto igualmente puede conseguirse según el procedimiento previsto en el Tratado (artículo 138, párrafo 3) o bien a través de una modificación del mismo, si dicha modificación es aconsejable para la superación de los obstáculos derivados de las distintas legislaciones nacionales.
- . **Modificación del sistema de recursos propios.** Aquí igualmente se puede producir idéntica reflexión: o bien la modificación se introduce por decisión unánime del Consejo, basada en el artículo 201, o bien a través de una modificación general de las disposiciones financieras del Tratado.
- . La misma reflexión se impone para la eventual comunitarización de los puntos 1 a 6 del artículo K 1, prevista ya en el artículo K 9 para los temas de **Justicia e Interior** (la llamada "pasarela").
- . **Inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)** en el Presupuesto Comunitario. Fue propuesto en Maastricht por la Comisión y rechazado por diversos países, entre ellos España, por entender que la clave de reparto no debe ser la presupuestaria, sino que tiene que estar en relación con otros parámetros.

- . Ya hemos visto antes las posibles demandas de modificación del **artículo N 1**. Más adelante volverá a tratarse este tema al hablar de las posibles formas de "geometría variable".
- . Por último, no hay que descartar que el famoso **artículo 235**, que ha permitido a la Comunidad legislar en materias no previstas en el Tratado, y cuya oportunidad fue largamente debatida en Maastricht y después criticada por el Tribunal de Karlsruhe, vuelva a ser ahora sometido a examen, con vistas incluso a su supresión en aras de una dudosa interpretación del principio de subsidiariedad.
- . En este mismo orden de ideas cabe citar la posible inclusión de un **catálogo de competencias** ("Kompetenzkatalog") como vía propuesta por algunos, como Werner Weindenfeld ("Europa'96. Programa de Reforma Institucional". Bertelsmann 1994.), para reforzar el principio de subsidiariedad y combatir el que consideran excesivo centralismo de la Unión, asignando a ésta unas claras y delimitadas atribuciones, quedando el resto en manos de los Estados.
- . Aunque es opinión generalizada que la UEM y los **criterios de convergencia** no deben ser modificados, algunos responsables políticos, como el ex-Ministro italiano de Asuntos Exteriores, Sr. Martino, se han mostrado partidarios de su reconsideración en la CIG.
- . Otras muchas cuestiones, unas de gran calado (como la reforma de los instrumentos de **cohesión** o el sistema de **recursos propios**, otras de tipo más técnico (desarrollo de la **política industrial**, reforma del **procedimiento presupuestario**, id. **dictamen conforme P.E.** en acuerdos internacionales, etc.) son susceptibles igualmente de engrosar el menú de la Conferencia.

Todas estas cuestiones serán abordadas con más detalle en las respectivas secciones de este documento.

2.3.2. La gran reforma

Ya nos hemos referido a este modelo en el punto 2.1., en el marco de una posible aproximación a la Conferencia en dos etapas. Pero incluso este modelo es concebible de forma autónoma.

De hecho, está implícito en el documento recientemente presentado por la CDU/CSU alemana y en todas las ideas que han venido apareciendo en los últimos tiempos basándose en la filosofía de la "geometría variable", los "círculos concéntricos" o la "Europa a diversas velocidades". No están alejadas de este enfoque las tesis aparecidas en Francia, tanto de boca del Primer Ministro Balladur como del Ministro francés de Asuntos Europeos, Sr. Lamassoure.

Reiteremos, de paso que este enfoque, aunque puede parecer a primera vista ambicioso y conducente a una verdadera reforma en profundidad de la Unión, también pudiera desembocar al final en un resultado mucho más modesto -y, posiblemente, más realista- o, incluso en una marcha atrás en el proceso de integración. Porque, conviene dejar aquí bien claro, que "gran reforma" no tiene por qué ser necesariamente sinónimo de "más Europa", en el sentido querido por los "padres fundadores".

En cualquier caso, no es previsible que este modelo de Conferencia tenga una acogida entusiasta por parte de todos los Estados miembros. Es de suponer que algunos países se muestren radicalmente opuestos al gran cambio. Y es que el modelo, para que llegue a prosperar, requiere la aceptación previa de la filosofía de la "geometría variable". Dos variantes son teóricamente concebibles:

- . Que desde el primer momento de la Conferencia se alcance un acuerdo sobre la aceptación de la geometría variable para todos los casos en que sea jurídicamente posible. Este enfoque facilitaría la negociación, ya que, al no ser preciso un acuerdo unánime sobre todos y cada uno de los temas objeto de la Conferencia, a cada Estado miembro siempre le quedaría la posibilidad de participar o no en una modificación concreta.

No obstante, esta variante es improbable que se acepte "ab initio", pues no parece que nadie desee embarcarse en una aventura de resultado incierto. Y ello, en primer lugar porque el participar o no en el "núcleo duro" nunca es indiferente ni política ni económicamente; y en segundo lugar porque los que formen parte del mismo desde un primer momento tenderán a crear un acervo jurídico y político, que pueda resultar un obstáculo de muy difícil superación

en el momento en que los Estados retardatorios desearan incorporarse al mismo.

- . Una variante más plausible es que el acuerdo unánime para aceptar la "geometría variable" se produzca en la **fase final** de la Conferencia.

Con todo, este modelo es de una viabilidad incierta, ya que su adopción puede enrarecer el clima de la Conferencia, dotando de una gran rigidez a toda la negociación. En efecto, previsiblemente los Estados miembros que sepan que no van a formar parte del "núcleo duro" desde un primer momento, en uno u otro sector, negociarán las condiciones con gran dureza, de acuerdo con sus intereses, de forma que una eventual y posterior integración en el "núcleo duro" les resulte más asumible.

Cualquiera de las dos variantes anteriores se inciben en el modelo previsto por la CDU alemana, y en especial por su inspirador el diputado Karl Lamers. Para esta concepción, la pertenencia al "núcleo duro" viene dada por el cumplimiento estricto de los criterios de Maastricht (aunque la inclusión de Bélgica a título de ejemplo parece contradecir este requisito). Los países que formen parte del mismo, no sólo pasarán a la tercera fase de la UEM, sino que incluso participarán en los ulteriores desarrollos de carácter político que la Unión quiera realizar. Mientras que, los demás, al quedar fuera de la 3ª fase, no podrían acompañar a los primeros en el "salto" hacia adelante que supone la puesta en práctica de las nuevas políticas (PESC, Defensa, Política fiscal y presupuestaria, etc.) que integrarían dicho núcleo duro.

Obviamente, para esta operación es necesaria -como antes veíamos, y luego ampliaremos- la **modificación del artículo N**, que según sabemos exige la unanimidad para aceptar cualquier tipo de modificación de los Tratados.

2.3.3. Modelo regresivo: una posibilidad. Marco institucional único y acervo comunitario: una necesidad.

- a. **Regresión o involución** del sistema existente es lo que resultaría de prosperar la concepción minimalista que define la Unión Europea como "una asociación de Estados, cuya legitimidad democrática dimana de los Parlamentos Nacionales", Estados a los que se les

deja un amplio grado de libertad para escoger ("pick and choose") los elementos de la estructura de los que se adhieren. Cercana a esta concepción de una Europa "a la carta" parecen estar las tesis defendidas por el Primer Ministro británico en su conferencia de Leiden el pasado mes de septiembre, posteriormente matizadas por miembros de su Gobierno.

No es probable que esta concepción prospere ni que cualquier otro tipo de involución se produzca con carácter global u horizontal. En efecto, es sumamente dudoso que muchos Estados miembros acepten propuestas que modifiquen radicalmente el sistema actual que, según ahora veremos, se apoya en dos conceptos básicos: la existencia de un **marco institucional único** y la necesidad de mantener en su integridad el **acervo comunitario**.

Sin embargo, no hay que excluir que algunos Estados miembros, de una manera o de otra, pugnen por introducir modificaciones que de hecho conduzcan a una situación de regresión o de involución en algunos sectores o partes del Tratado.

- b. Como acabamos de ver, la fuerza del sistema actual, la garantía de su perdurabilidad, radica en dos elementos fundamentales: un marco institucional único y el mantenimiento del acervo comunitario. Ambos han venido actuando siempre de "antídoto" contra cualquier tentación involucionista. Y así debe seguir siéndolo en el futuro, según parece desprenderse del artículo C del TUE: "La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario".

- . Un **marco institucional único** supone que todos los Estados miembros (salvo en las materias de "opting out" previamente convenidas de común acuerdo) participen en la toma de decisiones realizada por unas Instituciones comunes conforme a un procedimiento preestablecido. El original sistema institucional previsto en los Tratados -sistema "cuatripartito", como lo denomina el Juez Pescatore ("L'Exécutif Communautaire: Justification du Quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome. Cahiers du Droit Européen n^o 4. 1978"),

que hoy es "pentapartito" al haber elevado el TUE al Tribunal de Cuentas a la categoría de Institución- puede y debe ser reforzado para atender a las demandas de mayor eficacia, transparencia y legitimidad democrática, pero su propia existencia con sus difíciles equilibrios, en el sentir de muchos, no debe ser cuestionada, ni sus equilibrios sustancialmente alterados, pues es, a su vez, garantía de la pervivencia misma del proceso de integración europea.

- . La otra pieza básica es el **mantenimiento del acervo comunitario**. Es muy importante destacar que el tantas veces citado artículo N, en su párrafo 2, dispone que "el examen de las disposiciones del Tratado para las que se prevea una modificación" debe hacerse "de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes.". Lo que supone que los artículos A y B del TUE deben inspirar necesariamente los debates de la Conferencia.

Por otro lado, el artículo B del TUE menciona, entre otros, el objetivo de **mantener íntegramente e acervo y desarrollarlo**.

Conviene recordar aquí que el Ministro español de Asuntos Exteriores en su comparecencia ante la Comisión Mixta de Congreso y Senado para la Unión Europea defendió la necesidad de mantener estos dos principios, que son "los viejos conceptos que alimentaron los primeros avances en la construcción europea" (Diario de Sesiones de las Cortes Generales de 11 de octubre de 1994, nº 52).

- c. No podemos dejar de señalar aquí que algunas de las ideas actualmente en circulación para la reforma de la Unión, o bien **atentan directamente** contra dichos principios, como es el caso de los ejemplos mencionados en a., o bien pueden socavarlos **de forma indirecta**, como quizás ocurra con alguna de las teorías partidarias de una "gran reforma" a través de la constitución de "núcleos duros" o "geometrías variables", refuerzo de los poderes del Consejo en detrimento de otras Instituciones, "catálogos" de competencias, etc.

En esta dirección apuntan, en efecto, alguna de las ideas actualmente en circulación. Así:

- . Una aplicación abusiva del principio de **Subsidiariedad**, que conduzca de hecho a un "achatarramiento" (término acuñado en el Reino Unido) de las políticas comunitarias, con la subsiguiente renacionalización de las mismas. Una situación semejante podría darse de seguirse el enfoque previsto en el citado Informe Bertelsmann, no obstante decirse inspirado de criterios "federales". Para el mismo, la regla básica es "unidad donde sea necesario, diversidad donde sea posible", lo que le lleva a evitar el "centralismo rampante" a base de limitar las competencias exclusivas de la Unión y a aplicar la subsidiariedad incluso a estas últimas. En la misma línea podrían situarse algunas de las ideas del ex-Presidente Delors, expuestas verbalmente en el Consejo Europeo de Essen, de concentrarse en lo esencial y ceder al ámbito nacional políticas tales como la cultura, la sanidad, etc.
- . Revisión de la **Política Agrícola Común**, no ya de una manera autónoma, como sería quizás legítimo, sino impuesta por el hecho de la ampliación al Este. Diversos e importantes países están en efecto manteniendo la forzada teoría de que la PAC actual debe adaptarse a la situación que derivará de la integración de las agriculturas de los Países del Centro y Este de Europa, en vez de que sea la agricultura de estos países la que se adapte a la PAC, como es habitual en toda adhesión.
- . Por parte de algunos responsables europeos en ciertos Estados miembros se está empezando ya a hablar de la necesidad de revisar la **política estructural** en la Conferencia, sobre todo con vistas a una reasignación de los gastos de cohesión hacia los países del Centro y Este de Europa reduciendo correlativamente las actuales transferencias a los países de la cohesión y a las regiones más desfavorecidas.
- . En la misma dirección van las ideas de reforzamiento de los poderes del Consejo y de su Secretariado General en detrimento de las demás Instituciones y todas aquellas que pretenden dotar

a las políticas comunes de un mayor carácter **intergubernamental**. Citemos a título de ejemplo el mencionado informe de la fundación alemana Bertelsmann, que ha calado en algunos de los participantes en el Comité Político, que propone que la Unión encargue la representación de la misma en terceros países a los Estados miembros que tradicionalmente han tenido influencia en los mismos. Algunos aducen, no sin razón, que de no formularse adecuadamente este encargo podría desembocar en un reparto de zonas de influencia y una vuelta atrás en el proceso de supranacionalidad de las relaciones exteriores de la Unión.

Todas estas cuestiones se analizarán después.

2.4. Constitución o Tratado; la necesidad de "transparencia"

Llegados a este punto conviene que nos preguntemos en qué tipo de Conferencia se inserta el "modelo constituyente".

La respuesta parece obvia: el que el instrumento resultante sea una Constitución o un Tratado es en principio una cuestión de forma (aunque no indiferente en términos políticos), que puede aplicarse a cualquiera de los modelos anteriores. Un **Tratado** constitutivo o modificativo, como han venido siendo hasta ahora los instrumentos que han recogido la creación y modificaciones subsiguientes del proceso de construcción europea, puede en efecto recoger la más ambiciosa de las modificaciones. E inversamente una **Constitución** puede ser la hoja de parra que cubra unas reformas mínimas.

En **favor** de la forma **Constitución** aboga la exigencia, tan actual, de dotar de una mayor "transparencia" al proceso de construcción europea. Su adopción solemne, la mayor claridad de sus disposiciones y su carácter conciso y más político acercarán más los resultados de la Conferencia a los ciudadanos [ver, por ejemplo, el Proyecto de Constitución contenido en el "Informe Oreja", de 1993, recogido en el Proyecto del Comité de Asuntos Institucionales del P.E. ("Informe Herman"), de 9 de febrero de 1994].

En **contra** de este enfoque constituyente actuarán, sin duda, poderosos reflejos nacionalistas, recelos de otorgamiento a las Instituciones de un poder constituyente y también fundadas desconfianzas ante las dificultades de

un procedimiento supranacional de ratificación de la Constitución.

Es en definitiva un tema de elección política, de importancia no desdeñable, al que habrá que prestar una gran atención, pero que no altera los posible modelos de Conferencia.

Sea cual sea la forma escogida, parece imponerse la necesidad, ante las justificadas críticas recibidas por los textos de Maastricht, de llegar a un texto al final de la CIG 96 que sea **conciso, claro, y**, lo más **asequible** posible en aras de la ansiada "transparencia" y de la necesidad de implicar más al ciudadano en el proceso de construcción europea.

En efecto, los textos actuales son complicados en estructura (los 3 Pilares); muchos de sus artículos son incomprensibles para no iniciados (e incluso para iniciados, como el procedimiento de codecisión del artículo 189 B), cuando no obsoletos (períodos de transición previstos para los países fundadores); por tratarse de un producto de modificaciones superpuestas, a través de remisiones cruzadas, el propio Tratado no puede leerse de corrido; las grandes declaraciones de principio se mezclan con las disposiciones más pedestres.

Todo ello supone que, si realmente se desea una mayor adhesión de la ciudadanía, la reforma de 1996 no sólo tiene que ir precedida de un **debate** a fondo lo más amplio posible sobre las principales cuestiones en juego, sino que tendrán que desembocar en un **texto** -Tratado o Constitución- que simplifique las actuales estructuras jurídicas y formales, suprima los textos supérfluos u obsoletos y esté redactado de la forma más clara y precisa posible. Podría incluso pensarse, para hacerlo más atractivo al público, como se sugiere en el informe Weidenfeld, incluir los grandes principios de la Unión en un texto básico de tipo cuasi-constitucional, dejando su desarrollo más detallado para un texto más largo, pero de redacción igualmente clara y concisa. En la misma línea de reemplazar los Tratados actuales por un **Tratado-Carta** se pronuncia "Justus Lipsius" en un artículo que será publicado en el nº 2 de la Revista Trimestral de Derecho Europeo.

IV.- LAS GRANDES CUESTIONES DE LA CIG 96

En este capítulo nos referiremos con mayor detalle a las cuestiones más importantes que van a ser previsiblemente objeto de tratamiento en la Conferencia, comenzando por un análisis de las distintas concepciones existentes sobre lo que debe ser el proceso de construcción europea y su posible reflejo en la Conferencia.

A. CUESTIONES GENERALES PREVIAS: LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DE EUROPA

1. Una alternativa plausible

Como señala Peter Ludlow ("Preparing for 1996 and a larger European Union. CEPS. 1994", en colaboración con Niels Ersboll y Raymond Barre), siguiendo la terminología del Tribunal de Karlsruhe, Europa no es, hoy por hoy, ni una federación de Estados ("Bundestaat") ni una simple organización de cooperación intergubernamental ("Staatenbund"). Tiene elementos de ambos, pero difiere también de los mismos en no pocos aspectos. En su nacimiento y en su devenir la UE se ha visto determinada por la lucha de dos fuerzas de signo contrario: federalistas y nacionalistas. Precisamente por eso, el modelo actual no es ni lo uno ni lo otro, sino una mezcla original de ambas cosas.

Es por ello por lo que, de cara a la reforma del 96, muchos se inclinan por partir de este dato y por destacar la conveniencia de no introducir modificaciones radicales que desvíen el proceso hacia derroteros no deseados.

Esto no quiere decir que el proceso no necesite reforzarse, e incluso modificarse, para hacer posible una operación de la envergadura de una ampliación a 30 países. Sino que, del juego de fuerzas actual, no es previsible que la Conferencia del 96 conduzca a una radical transformación del sistema. En parte por lo que antes dijimos de la necesidad de mantener aspectos fundamentales del mismo (aparato insitucional único, acervo comunitario), en parte también por el efecto neutralizador de las opuestas fuerzas en presencia.

Ahora bien, no hay que excluir "a priori" que a lo largo de las discusiones puedan producirse intentos en uno u otro sentido, ni tampoco que el resultado final de la Conferencia se polarice entre dos grandes opciones, a saber: una Unión Europea más flexible, más laxa, y más limitada, regida en su primer Pilar por el principio de subsidiariedad; y una Unión más integrada, más ambiciosa, dotada de medios suficientes para desarrollar

políticas y acciones comunes de acuerdo con una estrategia global a largo plazo.

En efecto, en el momento actual, no es realista contemplar el futuro de la Unión Europea en términos de alternativa entre una simple Zona de Libre Cambio, de un lado, y Unión Política del otro, ya que este marco ha sido superado por el Acta Unica, de un lado, y por Maastricht, y sus secuelas, del otro. Tampoco parece realista plantearse en términos operativos el objetivo federal con carácter más o menos inmediato o una Zona de Libre Cambio más o menos sofisticada como alternativa única. Ni tampoco resulta útil interrogarse si el método funcionalista de Monnet está o no agotado y, en caso afirmativo, si es necesaria su superación a través de un gran salto hacia adelante.

La alternativa ahora está entre la continuación de un proceso de integración presidido por principios exclusivamente liberales y fundamentalmente intergubernamentales, con escaso coste presupuestario y amplio margen de autonomía nacional y regido por la subsidiariedad (enfoque en donde presumiblemente van a confluir intereses británicos, franceses e incluso alemanes) y otro presidido por el reforzamiento de una autoridad central, hoy por hoy incompleta, que garantice el funcionamiento de unas políticas comunes, suficientemente dotadas de medios financieros y que garantice una mayor neutralidad política en la orientación de las políticas y en la toma de decisiones (enfoque supranacional tradicionalmente defendido por España, Bélgica y Luxemburgo, y por Italia hasta los recientes cambios de Gobierno).

- . En el **primer modelo** la Unión se ocuparía de regular exclusivamente los elementos neurotransmisores (esto es, los sustentadores de la sociedad de la información, I+D, medio ambiente, grandes redes de comunicación), en reorientar las políticas internas (una cohesión económica y social limitada a las necesidades más perentorias, una PAC competitiva con gastos comunitarios decrecientes, una política comercial exterior más liberal) y de establecer una política exterior basada fundamentalmente en los intereses de los Estados miembros con mayor tradición en la materia.
- . En el **segundo modelo**, aunque descansa en sus elementos nacionales, la Unión se dotaría de medios suficientes para realizar una acción global que contemple el conjunto de su sistema nervioso y decidiría y gestionaría un importante paquete de políticas comunes exclusivas.

Es obvio que el primer modelo tiene mayores ventajas para los Estados miembros más prósperos: cuesta menos y es más sencillo de gestionar. Pero también es más insolidario.

El segundo modelo resulta más caro y, aunque también beneficia a las economías mejor preparadas, es de gestión más complicada. Al ser, a la vez, más solidario y más apegado a la tradición del proceso de construcción europea, es susceptible de alcanzar un mayor consenso entre países medianos y pequeños.

Entre ambos modelos caben diferentes compromisos o vías medias, entre otras las que se analizan a continuación.

2. Las diferentes geometrías

Otra cuestión previa que conviene analizar, por su actualidad y porque sin duda va a conservar su vigencia en el momento de la Conferencia, es la posible opción de la **geometría variable** y sus variantes "Europa a varias velocidades", "Europa a la carta", "núcleo duro" y "círculos concéntricos", expresiones todas ellas que tratan de definir un enfoque basado en la "flexibilidad". Es importante detenernos en estos conceptos, no ya porque estén de moda y en alza frente a nociones hoy en baja como integración o vocación federal, sino porque se están planteando como un intento de resolver un doble problema: la dilución del proceso de integración europea que puede conllevar una ampliación difícilmente digerible con el modelo actual; y la necesidad de la Unión de dotarse de unos mecanismos que permitan seguir avanzando en el proceso de construcción europea a aquéllos que así lo desean, sin que nadie pueda impedir ese avance.

En este sentido, el Presidente del Gobierno español ha condensado su posición en la siguiente frase, pronunciada ante el Parlamento, el 14 de septiembre pasado: "Ningún país puede excluir a otro que desee participar en el máximo grado de la construcción europea; ni ningún país puede frenar, a los que lo deseen, el avanzar hasta el final, dentro de ese proceso de construcción política y económica". En ella se fijan con nitidez los límites de cualquier enfoque flexible. En la misma línea se pronuncia el informe presentado por Elisabeth Guigou al Grupo Socialista del PE.

Con carácter previo a proseguir el análisis de lo que tales conceptos encierran, es necesario hacer dos precisiones terminológicas:

- a. Primera precisión: que si bien es cierto que la geometría variable o las diversas velocidades existen ya en los tratados o están permitidas por éstos, no es menos cierto que se trata, no de una regla general, sino de excepciones tasadas que precisamente se admiten para favorecer el proceso integrador. Elevando unas excepciones a regla general se corre el riesgo de perjudicar todo el proceso. Esto ocurriría también si, por ejemplo se ampliase, como pretenden algunos, el campo de aplicación del artículo 233 CE, previsto sólo para las uniones regionales entre los países del Benelux, a otros ámbitos.
- b. Segunda precisión: los conceptos "geometría variable", "diversas velocidades", "Europa a la carta" o "solidaridad reforzada" no son equivalentes. En efecto:
- . **Geometría variable**: Es un término que pretende elevar a la categoría de principio inspirador de la reforma la excepción utilizada para rescatar a los que, de otro modo, no habrían podido o querido avanzar. Dentro del Tratado están previstos los casos del Reino Unido en el Protocolo Social o de este último país y de Dinamarca ante la tercera fase de la UEM, así como en la cláusula general de opting-out de la PESC y en la que se autoriza a avanzar más en el pilar III a los que así lo deseen. Fuera del Tratado estas excepciones se concretan en el Sistema Monetario Europeo (SME), en el Euroejército y en el Convenio de Schengen.
 - . **Varias velocidades**: Instrumento utilizado hasta ahora por el derecho comunitario con carácter excepcional y transitorio para gestionar la integración entre desiguales. El ejemplo más claro son las derogaciones temporales del acervo en las negociaciones de adhesión y los períodos transitorios más largos otorgados a un determinado país para la aplicación de una disposición comunitaria; también se encontrarán en esta situación los países que, deseando pasar a la tercera fase de la UEM, no puedan hacerlo todavía por no cumplir los criterios de convergencia. Contrariamente a la geometría variable, que supone que algunos países queden excluidos de determinados objetivos, las distintas velocidades conducen al mismo objetivo, aunque a un ritmo distinto. Se le presenta a veces como un principio legítimo de carácter general para impedir que un Estado miembro pueda vetar el avance de los demás, aunque su virtualidad para dicho fin es dudosa puesto que el avance de los demás nunca es irrelevante para quien no puede sumarse al mismo.

- . **Europa "a la carta":** Es la expresión más exacerbada de una misma lógica: la de la flexibilidad. Supone adaptar el acervo comunitario a gusto de cada Estado miembro, imponiendo como único denominador común el Mercado Único. Esta noción es en la que parece inspirarse el citado discurso de John Major en Leiden. El sistema de "pick and choose" que preconiza (cada uno elige lo que le conviene y deja lo que le disgusta), podría conducir, llevado a sus últimas consecuencias a situaciones inmanejables.
- . **Núcleo duro:** Consiste en establecer unas condiciones fijadas exclusivamente por un grupo de países de una Europa muy integrada en algunos sectores (UEM, políticas fiscales y presupuestarias, sociales y medioambientales). Sólo acceden al mismo los que están en condiciones de pasar a la 3ª fase de la UEM. Y son estos mismos Estados los que deciden, con exclusión de los demás Estados miembros, cómo se configura esa Europa más integrada. En esta línea parece estar, o al menos así lo han interpretado algunos, Karl Lamers, el inspirador del documento CDU/CSU.
- . **Solidaridad reforzada:** Se presenta como un principio equilibrador de los anteriores y es pretendidamente superador de la problemática planteada por la ampliación y por la necesidad de seguir avanzando en el proceso de construcción europea, impidiendo el veto de los que no deseen avanzar en dicha dirección. Es el modelo que parece propugnar el Primer Ministro francés, Edouard Balladur y los Ministros Juppé y Lamassoure. Comporta un esquema en **círculos concéntricos** a los que se va accediendo progresivamente y de forma voluntaria, siempre que se cumplan unas condiciones objetivas fijadas de antemano y con el consentimiento de todos (modelo UEM de Maastricht).

[En un círculo externo se situarían los países "no integrables" en un futuro previsible (Rusia, Ucrania, Bielorrusia) ligados a la Unión con vínculos de cooperación reforzada. En otro, al interior de éste, los países "integrables" (del Este y Mediterráneos), con esquemas de pre-adhesión y que, a medida que cumplan las condiciones, se adherirán a un "círculo de derecho común", tipificado por las 4 libertades y el acervo actual; y, finalmente, habría varios círculos internos compuestos por los que quieran y puedan participar en la moneda, en la defensa o en una política social comunes].

Como decimos en otro lugar, esta fórmula puede resultar aceptable sólo si el requisito que se exige para formar parte del "núcleo duro" es tan sólo el "querer" pertenecer al mismo, la voluntad de ir más lejos. Pero dejaría de serlo si, además, se requiriese el cumplimiento de determinadas condiciones no predeterminadas y basadas únicamente en el hecho de "poder" formar parte de un "núcleo duro" que, una vez constituido, prescindiría en su desarrollo del parecer de los excluidos. Este sería el caso, si, por ejemplo, la pertenencia al núcleo duro estuviera condicionada exclusivamente por el cumplimiento de los criterios para el paso a la tercera fase de la UEM. Estaríamos así en el caso anterior.

El enfoque de la **geometría variable o solidaridad reforzada** se presenta, pues, como la mejor solución para romper el círculo vicioso entre profundización y ampliación de la Unión. Y efectivamente puede llegar a serlo si con ello se vencen las resistencias lógicas de algunos países, por ejemplo Reino Unido o Dinamarca, y si se dan determinadas condiciones que lo hagan aceptable para los demás. Entre estas últimas condiciones se suelen citar las seis siguientes:

- 2.1. Debe recurrirse a dicha fórmula sólo como **último recurso**, una vez que hayan fracasado todos los intentos de avanzar en común.
- 2.2. El "núcleo duro" debe estar **abierto a todos** los que lo deseen y cumplan unas condiciones fijadas de antemano y con la unanimidad de todos los Estados miembros (y no sólo por los que formen parte de dicho núcleo). En ningún caso dichas condiciones deben identificarse única y automáticamente con los criterios para el paso a la tercera fase de la UEM.
- 2.3. Como quiera que, contrariamente a lo que sostienen sus defensores, no está garantizado que el "núcleo duro" asegure un efecto de atracción o magnético sobre los que queden fuera del mismo, sino que, antes al contrario, es posible que surta un efecto de repulsión o de alejamiento, es preciso dotar al proyecto de unas **políticas de acompañamiento** que refuercen la coherencia global de la Unión y permitan la convergencia real de los retardatarios. Es posible que, como contrapartida, los participantes en el núcleo duro intenten que estos últimos acepten los mismos objetivos y someterse a las mismas reglas que aquéllos con las condiciones que se pacten. Esta cuestión debe en su momento ser estudiada cuidadosamente, por sus importantes implicaciones.

El mantenimiento, e incluso el reforzamiento, tanto cualitativa como cuantitativamente del acervo comunitario sobre todo en materia de **cohesión**, como luego veremos, es fundamental en este enfoque.

- 2.4. El **mantenimiento de todo el acervo comunitario** -y no sólo la cohesión- es otra de las condiciones necesarias para que este enfoque sea admisible. Ello supone, de un lado, la definición de una **base o sustrato común** mínimo que comprenda todas las políticas y evite divergencias entre los Estados miembros que pudieran desembocar en graves discriminaciones o distorsiones de la competencia.
- 2.5. Otra condición es la compatibilidad del "núcleo duro" con el concepto de una Comunidad de derecho servida por un **marco institucional único**. De no ser así, el **acervo comunitario** correría el riesgo de echarse a perder a través de una división de la Comunidad en dos categorías: la de los más fuertes, con sus propias reglas de menor coste, y la de los débiles, que pueden incluso verse privados de los mecanismos de solidaridad actualmente previstos, **en caso de una ruptura en ese marco institucional único**,
- 2.6. Finalmente, el "núcleo duro" debe ser compatible con la **estabilidad política** en Europa. La sustitución de un equilibrio de integración por un equilibrio de poder solamente es viable si el "núcleo duro" es capaz de producir por sí solo ese equilibrio. Como no parece que esto sea así, parece lógico que los demás países no deban quedar excluidos del proyecto. Por otra parte, ¿dónde se detendría la dinámica del núcleo duro?. Nada podría impedir que un buen día un país, por ejemplo el más fuerte, decidiese optar por salirse del núcleo duro.

B. CUESTIONES PARTICULARES

1. La Unión Económica y Monetaria

Algunos la definen, anticipando lo que creen será su tratamiento en la Conferencia, como "el gran presente ausente".

En efecto, la UEM estará presente a lo largo de toda la Conferencia, como catalizador que es de posibles movimientos hacia el "núcleo duro". Previsiblemente algunos Estados miembros contemplarán la posibilidad de dar un mayor salto cualitativo si, al tiempo que cumplen los criterios de convergencia para el

paso a la moneda única, se modifica el artículo N (es decir, suprimiendo la regla de la unanimidad) para permitir una revisión del Tratado según sus intereses, a través de un esquema de geometría variable.

Parece, sin embargo, que estará ausente de la negociación porque aquellos mismos países, y posiblemente otros también no aceptarán renegociar las disposiciones acordadas en Maastricht en esta materia, ni mucho menos revisar los criterios de convergencia para pasar a la tercera fase. Una excepción, como antes vimos, podría ser la de Italia, cuyo ex-Ministro de Asuntos Exteriores se había pronunciado en favor de flexibilizar dichos criterios.

Aparte de sus contraindicaciones intrínsecas, un planteamiento que permitiera revisar las disposiciones de la UEM podría conducir a la discusión sobre la introducción de nuevos criterios de convergencia, tales como el paro o el déficit de la balanza comercial, que ya fueron sugeridos en Maastricht por algunos, pero que fueron rechazados por otros, España entre ellos.

No obstante lo anteriormente dicho, no hay que excluir que algunos Estados miembros o Instituciones planteen, al menos en un principio, cuestiones relativas tanto a la Unión Económica como a la Unión Monetaria, aparte de los ya citados posibles - aunque improbables - intentos de revisión de los **criterios de convergencia**. Por ejemplo, en algunos medios alemanes, al mismo tiempo que se rechaza modificar los aspectos monetarios, se habla de **reforzar la Unión Económica**.

Entre estas cuestiones merecen destacar las **institucionales** (mayor coherencia entre ECOFIN y Comité Monetario, de un lado, y Consejo de Asuntos Generales y COREPER, del otro; "asistencia" de los Ministros de Finanzas al Consejo Europeo; legitimidad o control democrático del Banco Central por parte del P.E.; etc.) y las relativas a las **sanciones** en caso de "comportamientos inaceptables" o déficits excesivos (multas, suspensión de derechos de voto, etc. (Ver a este respecto el documento del Beirat del Ministerio de Economía de la RFA. Bonn, 1994).

Profundizando algo más en ambas cuestiones, señalemos, por un lado, que la modificación del umbral de la mayoría cualificada previsto en el artículo 148 del Tratado va a tener unos efectos indudables sobre el paso a la etapa final. En efecto, para confirmar qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única (artículo 109

J.2) es necesario que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada. Y ello es de aplicación, tanto en 1997 como en 1999, para decidir si un Estado miembro cumple o no los criterios de convergencia. La modificación del artículo 148 del Tratado tiene, por tanto, unas consecuencias evidentes, y nada despreciables, sobre el proceso de Unión Económica y Monetaria.

Lo mismo puede afirmarse, por otro lado, del procedimiento previsto para la imposición de sanciones en caso de déficits excesivos (artículo 104 C). Esta decisión se adopta actualmente por mayoría de dos tercios de los votos de los miembros del Consejo ponderados de conformidad con el artículo 148.2 una vez excluidos los votos del representante del Estado miembro encausado. La modificación de la ponderación de votos en el Consejo tampoco será neutral en este ámbito.

Con independencia de lo que pueda suceder en la Conferencia, será conveniente estudiar en nuestro caso tanto las repercusiones de un paso a la tercera fase, en caso de que se cumplan los criterios de convergencia, como la situación en caso de una demora en pasar a la tercera fase, y cuáles en esta circunstancia deberían ser los mecanismos compensatorios adaptados a dicha situación.

2. Los mecanismos de solidaridad: la Cohesión Económica y Social

Como hemos visto antes, la revisión de la Cohesión Económica y Social no figura en el menú fijo de la Conferencia. Dado que es acervo comunitario, su tratamiento debería quedar en principio excluido si así se acuerda.

Ahora bien, en el caso de que los modelos a seguir fueran el de "caja de Pandora" o el de "gran reforma" sí que cabría plantear nuevas propuestas en esta materia, que se aplicarían a partir del año 2.000, una vez finalizado el vigente acuerdo sobre Perspectivas Financieras.

Igualmente la Conferencia podría verse obligada a abordar este tema si, con motivo de la ampliación al Este, prosperan las tesis de los que sostienen que hay que revisar previamente la Política Estructural de la Comunidad. En previsión de todo ello, convendría considerar cuáles serían teóricamente las propuestas a considerar. A título de ejemplo cabe citar, entre otras, las siguientes:

2.1. Eliminar completamente los efectos regresivos del tercer recurso IVA.- Esta propuesta tendría una virtualidad económica limitada, ya que el elemento residual de la

regresividad del tercer recurso, calculado sobre una base IVA, será de mínima entidad (para España entre 20 y 40 MECUS/año) una vez que se apliquen las modificaciones aprobadas en Edimburgo.

- 2.2. Incremento de los Fondos Estructurales y de Cohesión.- Esta posibilidad puede ser descartada a priori, puesto que en una Conferencia de revisión del TUE no se negocian cifras ni cantidades, sino mecanismos y objetivos concretos. Ello no quiere decir, como luego veremos, que no deba ser abordada de forma paralela a la Conferencia, con motivo de la ampliación, y en todo caso cuando se revisen las Perspectivas Financieras.
- 2.3. Introducción de un recurso de carácter progresivo.- Hay que decir que la utilidad de este 5º recurso está en función de que a partir de 1999 se supere el techo máximo de recursos propios fijado en el 1,27% del PNB de la Unión. La superación de dicho techo, aunque será muy discutida, se impone por muy diversas razones, pero sobre todo por las necesidades de financiar la operación de la ampliación al Este, como luego se verá.

En la negociación de Maastricht, España presentó un proyecto de artículo 200 encaminado a establecer un sistema global de recursos "en función de la prosperidad relativa" de los Estados miembros y que "respetase el principio de progresividad". La Comisión, por su parte, presentó una propuesta de nuevo artículo 201 en la que solicitaba la creación de "un 5º recurso de carácter progresivo". Como es sabido, en Maastricht no se retuvieron ninguna de las dos propuestas, acordándose a cambio, en el protocolo de Cohesión, dar mayor peso específico al 4º recurso y reducir los efectos regresivos del tercer recurso IVA para los 4 países de la cohesión (España, Irlanda, Grecia y Portugal).

Con ocasión de la aprobación de las perspectivas financieras por el Consejo Europeo de Edimburgo los Estados miembros suscribieron una Declaración en virtud de la cual se pedía a la Comisión que elevara un informe sobre la posibilidad de introducir un 5º recurso. Al mismo tiempo, como quedó dicho, en el acuerdo interinstitucional de 1993, las Instituciones se muestran dispuestas a estudiar un informe de la Comisión sobre la eventual modificación del sistema de financiación de la Comunidad. Dichos textos no prejuzgan si ese recurso será o no progresivo. Posteriormente la Comisión parece haber abandonado esta noción.

Por su parte, el Canciller Kohl declaró en el Bundestag en mayo de 1994 "abogo por un nuevo sistema de distribución de la contribución basado en la renta per cápita". En el mismo sentido, en los acuerdos de la coalición gubernamental alemana para la 13ª legislatura del Bundestag, el gobierno federal se pronuncia a favor de tener más en cuenta el PNB "así como el potencial económico de los Estados miembros". Pese a ello, la posibilidad de que dicha propuesta llegue a ser fácilmente aceptada es, en las circunstancias actuales, bastante limitada. No obstante lo cual se trata posiblemente de la única plausible.

- 2.4. Otras alternativas, como la introducción de un "mecanismo de perecuación" fiscal, análogo al existente en los Estados federales o similares, sin duda tropezará con mayores resistencias.

Es cierto que en una Unión Económica y Monetaria, donde los ajustes vía tipos de cambio son imposibles, se hacen imprescindibles mecanismos de solidaridad en favor de las regiones y los países menos prósperos para evitar que los ajustes se hagan vía desempleo.

En los informes MacDougall de 1977 y 1992, se cifra entre el 5% y 7% del PNB total para compensar las diferencias entre países y regiones, porcentaje muy alejado del actual techo de recursos propios y mucho más aún de lo que los países más prósperos de la Unión están dispuestos a financiar.

Por consiguiente, todo parece indicar que antes del año 2.000 va a ser sumamente problemática la modificación de las disposiciones relativas a Cohesión Económica y Social, a menos que dicha modificación venga impuesta por un tratamiento anticipado de las cuestiones referentes a la nueva ampliación de la Unión, como luego veremos. Un modelo de negociación de la Conferencia en 2 etapas o un planteamiento no deseable de "gran reforma" (v. supra) también podrían exigir un replanteamiento anticipado de las cuestiones financieras derivadas de la ampliación.

3. Inclusión de nuevas competencias en materia de Energía, Turismo y Protección Civil.

Esta posibilidad de incluir en el Tratado nuevas competencias está prevista en la **Declaración número 1 del TUE**. Aunque la atmósfera de resistencia generalizada a incluir nuevas

competencias, basándose en el principio de Subsidiariedad, va a pesar en contra de esta posibilidad, parece conveniente estudiar cuáles serían las ventajas o inconvenientes de tal inclusión a la hora de fijar la postura española:

- **Energía.**- En la negociación de Maastricht Francia y, en menor medida, Alemania, Bélgica e Italia, desearon incorporar estas competencias en el Tratado. Se opusieron Reino Unido, Países Bajos y España, entre otros, por razones diferentes.

En el caso de España, fueron determinantes para su exclusión la inexistencia de una autoridad común que otorgue una garantía externa e interna de abastecimiento, una mayor transparencia de los mercados, una asignación óptima de las diferentes fuentes de energía, la defensa del carbón nacional y la problemática nuclear. Convendría saber si, en el caso hipotético de que estas cuestiones fueran resueltas, ahora España podría modificar su posición con vistas a obtener una energía más competitiva.

- **Turismo.**- Italia y Grecia intentaron introducir esta competencia comunitaria en Maastricht, sin conseguirlo. España mostró una actitud más bien neutra, por considerar innecesaria una política europea en ese sector. Cualquier tipo de regulación, en una actividad competitiva, podría encarecer nuestros costes. Con todo, convendría ahora estudiar los beneficios que podría plantearnos una regulación de este tipo, sobre todo en lo que se refiere a la protección del consumidor y a la promoción del turismo en países terceros.

- **Protección Civil.**- Italia insistió en incluir esta competencia en el TUE. Pero al abarcar actividades que exigen una gran financiación, especialmente las catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, incendios), tropezó con las reservas de Alemania y de otros países más desarrollados. España ha estado abierta en este tema, si bien siempre ha exigido una referencia explícita al "**principio de suficiencia de medios**" para evitar que la Unión pudiera tomar decisiones que obliguen a los Estados miembros a realizar gastos no respaldados por el Presupuesto Comunitario.

4. Políticas no meramente económicas: Educación, Sanidad y Cultura.

Muy probablemente Alemania (ver el informe Weidenfeld) intentará, una vez más, reducir las actuales competencias del TUE en materia de Educación, Sanidad y Cultura, que en su país

están transferidas a los Länder. El Presidente Delors se ha sumado en el Consejo Europeo de Essen a este planteamiento.

Para España, la incorporación de estas políticas al TUE fue un elemento importante por tratarse de aspectos no meramente económicos que, junto con la Ciudadanía de la Unión, dieran una coloración más humana al Tratado. Ya se aceptó que estas políticas no sirvieran para armonizar las legislaciones de los Estados miembros y que sólo cubrieran decisiones sobre programas de acción. No parece ahora conveniente volver atrás en estos temas que contribuyen a crear un estado de ánimo en la sociedad civil y en la ciudadanía más favorable hacia la idea de Europa. Pensemos en el impacto de los antiguos programas Erasmus, Lingua o Comett, hoy Leonardo, Sócrates. etc., en el sector del audiovisual, en la protección del Patrimonio Europeo o en la lucha contra las grandes enfermedades (cáncer, sida, cardiovasculares). Es precisamente ante la inexistencia de un "pueblo europeo", como ha denunciado el Tribunal de Karlsruhe, cuando parece oportuno reflexionar si en esta Conferencia se podrían introducir propuestas que fomenten la conciencia común europea.

5. Políticas con alta incidencia de coste en las economías nacionales: medio ambiente, protección de los consumidores, I+D, Política Social, Fiscalidad, grandes redes.

En todas estas políticas, el principal problema radica en el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para la adopción de decisiones. [Aunque existen algunas excepciones como en el caso de la Protección de los Consumidores, donde se acepta la mayoría cualificada. Lo mismo ocurre en I+D (excepto la adopción del Programa Marco, donde el Reino Unido impuso "in extremis" la regla de la unanimidad) y en Grandes Redes, si bien en este caso se requiere el voto favorable del Estado miembro afectado, lo que puede ser equivalente a un veto]. Esta cuestión volverá a ser abordada cuando tratemos del sistema de votación en el Consejo.

En Maastricht, dado que no era el lugar adecuado para ampliar el Presupuesto Comunitario en cuantía suficiente para que la Unión abordara las consecuencias económicas de dichas políticas, hubo que recurrir al mantenimiento en algunos casos de la regla de unanimidad y en otros a la exclusión de la actuación comunitaria.

En esta ocasión, sin embargo, la presión para incluir en el Tratado nuevas competencias en esta materia y para generalizar el voto por mayoría cualificada va a ser muy grande, en aras

sobre todo del principio de "eficacia" de cara a una Unión de 30 miembros.

Justo es reconocer, sin embargo, que la adopción de decisiones por unanimidad no equivale necesariamente a ineficacia, ni el voto por mayoría es sinónimo de eficacia. Jean Claude Piris, Jurisconsulto del Consejo, ha puesto de relieve ("Après Maastricht, les Institutions Communautaires", 1994) que la verdadera eficacia está en el buen uso del aparato institucional existente.

Por otra parte, justificar el abandono de la regla de unanimidad exclusivamente en base a criterios de eficacia equivale a mantener una visión incompleta de la realidad política, económica o social en los distintos países de la Unión. En efecto:

- . En algunos casos **no hay razones objetivas** que justifiquen satisfactoriamente la transferencia de competencias nacionales a la Unión, muchas veces en virtud de la aplicación del principio de subsidiariedad. Este parece ser el caso, por ejemplo, de la ordenación del territorio (establecimiento de un parque natural, desarrollo de una ciudad, localización de zonas industriales, etc., cuestiones todas ellas de competencia local, regional o, todo lo más, nacional) o de la política de gestión del agua (en la medida en que no afecte al mercado interior y constituya un elemento básico de la solidaridad nacional y de la distribución óptima de recursos escasos entre regiones).
- . Hay otras materias donde la regla de la unanimidad parece necesaria, por existir en la Unión **diferentes estructuras** económicas y sociales que determinan fuertes diferencias en la productividad y en la eficiencia de las respectivas economías. Estos pueden ser, en determinadas circunstancias, los casos de la seguridad social y de la protección social en general, donde son determinantes los niveles de riqueza y de productividad; de la fiscalidad directa, especialmente en lo que atañe a las personas físicas, producto de una larga historia de equilibrios económicos y políticos; del nivel y calidad de los servicios públicos, íntimamente ligados a la idiosincrasia y prosperidad de cada Estado miembro; o también relacionados a la vez con la fiscalidad y el medio ambiente, por sus enormes incidencias económicas y por la necesidad de seguir el principio "el que contamina paga" (tasa sobre el CO₂), por ejemplo.

- . Aparte de las cuestiones señaladas en el punto anterior, donde ni siquiera una hipotética y total financiación comunitaria podría justificar decisiones por mayoría que atenten gravemente contra la estructura de costes de algunos países, están aquellas otras para las que no se prevea una financiación adecuada, a las que es necesario aplicar el **principio de la suficiencia de medios**, al que nos referiremos más adelante.

Este es un tema que puede tener para cualquier país en general y para España en particular importantes consecuencias políticas, sociales y económicas, por lo que requiere un cuidadoso estudio de las excepciones concretas que pudieran mantenerse en favor de la unanimidad y, simultánea o alternativamente, el sistema de ponderación de votos que garantice la mejor defensa de los intereses nacionales (quizás a través de una mayoría super-cualificada en la que pudiera fijarse una minoría de bloqueo en función de un porcentaje concreto de población. En este sentido se pronuncia el Informe Guigou al PE).

Por estas razones algunos sostienen que debería mantenerse la exclusión de la competencia comunitaria en temas como los mencionados más arriba o en aquellos otros, como la fijación de los salarios que es responsabilidad fundamental de la negociación colectiva.

C.- EL SEGUNDO PILAR: POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN (PESC)

La PESC ha nacido con el TUE sobre la base de la anterior Cooperación Política Europea (CPE) y con un enfoque innovador por su globalidad pues pretende abarcar "todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad" (Art. J-1.1), incluida "la definición, en el futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común".

Globalidad y gradualismo son, pues, dos elementos definitorios de una PESC que se halla todavía en sus inicios y con evidentes dificultades para afirmarse ante los cambios muy importantes que se suceden a gran velocidad en el escenario internacional.

Para lograr sus objetivos (Art. J-1.2) la PESC dispone de dos medios: la cooperación sistemática entre Estados con vistas a la definición de **posiciones comunes** (Art. J-2) y el desarrollo gradual de **acciones comunes** en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses en común (Art. J-3).

De aquí se derivan dos importantes consecuencias: la primera es que la PESC ha nacido como heredera de la CPE con un carácter estrictamente intergubernamental y la segunda -fruto de su enfoque gradual- es que la prioridad es la definición de nuestros intereses comunes, algo que requiere tiempo en países con tan larga historia y tan fuerte proyección internacional.

La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es hoy un sentimiento generalizado. Unos lo achacan a las deficiencias propias de una estructura en tres pilares, donde la coherencia que pide el artículo C del TUE no acaba de lograrse; otros aducen la incapacidad de la Unión de restaurar la paz en la antigua Yugoslavia. Ambas afirmaciones son excesivas, pues ni en 1991 ni en 1996 se dan las circunstancias para aplicar a la política exterior -y mucho menos a la defensa- las técnicas del pilar comunitario, ni es justo cargar sobre los hombros de la Unión Europea una situación que ha superado al conjunto de la comunidad internacional y que, en buena media, se ve, ya que no resuelta si al menos paliada por la acción de la Unión.

Las deficiencias de la PESC se deben más bien, en parte, a la falta de rodaje y a ciertas actitudes mentales e inercias que impiden extraer de las disposiciones del TUE todas sus potencialidades; y en parte también a lagunas o defectos de regulación. Veámoslo a continuación, tanto en lo que se refiere a la política exterior como a la defensa, no sin antes advertir que si bien **las críticas** al funcionamiento de la PESC **son unánimes**, **las soluciones** prácticas que se ofrecen **son escasísimas**, en una materia, caracterizada por el gradualismo y en la que, previsiblemente, durante mucho tiempo seguirán primando los elementos intergubernamentales.

Todo ello nos permite suponer que durante los preparativos y el desarrollo de la Conferencia se dejarán oír con sonoridad voces propugnando la necesidad imperiosa de reformar la PESC en profundidad, para que la Unión pueda desempeñar el papel que le corresponde en el escenario internacional. Pero, a medida que las negociaciones vayan aproximándose a su fin, se irá comprobando como **las reformas en este capítulo serán**, con toda probabilidad, **de alcance más bien limitado** y centradas, en su mayoría, no tanto en una modificación del Tratado, como en **disposiciones de orden práctico**.

La posible revisión de la PESC, en la perspectiva de la CIG, está prevista en el artículo J-10 del TUE.

1. Política Exterior

En materia de Política Exterior, dejando a un lado el debate cuasi-teológico de si la PESC debe o no pasar del segundo al primer pilar, las cuestiones que podrían plantearse son las siguientes:

- a. **Unanimidad versus mayoría cualificada:** Ciertos comentarios tienden a avalar la tesis según la cual el principio de la unanimidad sería la causa de los bloqueos constatados. Este no es el caso, al menos hasta el momento presente. La cuestión del voto no se ha planteado nunca de forma concreta en esta fase de lanzamiento de la PESC. De hecho, el TUE ha introducido por vez primera la posibilidad de que el Consejo de Ministros decida qué materias son susceptibles de ser decididas por mayoría cualificada en el proceso de puesta en práctica de una Acción Común (Art. J-3.2). Nunca se ha recurrido hasta ahora a este mecanismo.

Sin embargo, la cuestión se ha planteado en el contexto de la ampliación de la UE y, por ende, en las discusiones preparatorias de la CIG.

Algunos han planteado ya teóricamente el problema del paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, transponiendo al segundo pilar las reglas de juego del primero. Así, Lamers limitaría la unanimidad, con carácter general, al aumento de recursos propios y a la entrada de nuevos socios. Asimismo se ha planteado la posibilidad de la abstención activa u opting out, que implica que un país no aplique una decisión pero no impida que los otros sigan adelante (algo previsto implícitamente en el artículo J-3.7 para el caso de que un estado tenga "dificultades importantes"). Hay algunos (Peter Ludlow - Niels Ersboll. Towards 1996. CEPS) que llegan a plantear la necesidad de prever sanciones -económicas, políticas: privación del derecho de voto- a los que no cumplan las disposiciones de la Unión -"unacceptable behaviour"- semejante al régimen previsto en la UEM para déficits excesivos. Otros, en cambio, como Robin Cook, Portavoz para Asuntos Exteriores de los Laboristas británicos, no piensan "que existan razones para fusionar la política exterior en la maquinaria burocrática de Bruselas" pues se trata de "una expresión de la identidad nacional" y por tanto responsabilidad exclusiva de los Gobiernos.

Sin embargo, es cierto que el mantenimiento del principio de unanimidad trabaja en favor del criticado mínimo común denominador. ¿Será mantenible con una Unión ampliada a 30

miembros? Algunos sugieren que podría aplicarse de forma explícita el mal llamado "compromiso de Luxemburgo" al Segundo Pilar. Otras posibilidades serían las mayorías supercualificadas (como ha sido propuesto por E. Guigou), o el uso del veto. Sobre este último supuesto las posturas van desde su defensa (Michael Portillo) a su limitación a los temas militares (M. Wellenstein).

- b. En relación con el punto anterior, surge otro que es objeto de apasionado debate en el momento actual: se trata de la conveniencia o no de crear una especie de **centro motor e impulsor** de la UE en materia de PESC. Las posibilidades que se han puesto sobre la mesa son múltiples. Así, se ha sugerido la creación de una especie de Centro de Análisis y Evaluación situado en Bruselas, dirigido por una Personalidad política a cargo de la PESC, que identifique campos de interés común, fije prioridades, señale con rapidez las amenazas, formule respuestas posibles e indique al Consejo Europeo o al Consejo opciones para una acción común de los Quince. Esta posibilidad puede verse en el Informe del Grupo de Expertos del Comisario Van den Broek y en el documento de E. Guigou, en su variante de célula común del Consejo y la Comisión. Otros, como Rocard, defienden que esta célula dependa totalmente del Consejo, proponiendo Lamassoure que se cree un "Secretario General del Consejo para la PESC". Otros, han sugerido un simple instrumento diplomático común que defina los intereses comunes (que no son la simple suma de los intereses nacionales) y represente a la Unión en el Exterior.

Todas estas propuestas pueden resaltar en una cierta dilución del papel que en materia de PESC atribuye el TUE a la Presidencia (Art. J-5) y parecen desconocer las potencialidades de la Dirección PESC establecida en la Secretaría General del Consejo.

- c. Otro asunto objeto ya de debate es el del **papel de la Comisión**, que desde el TUE está plenamente asociada a los trabajos de la PESC, lo que supone ya un importante cambio cualitativo con respecto a la situación anterior.

Se trataría ahora, según algunos, de potenciar aún más el derecho de iniciativa que comparte junto con los Estados miembros. Las alternativas ofrecidas son muchas: desde la propuesta de Franz Van der Broecke de exigir a la Comisión que "actúe como un auténtico Gobierno", elaborando la estrategia de la Unión y definiendo sus opciones en materia de PESC, hasta la de Lamassoure, de pedir una disminución de

sus pretensiones en este campo -a cambio de darle más poder económico- a menos que se la hiciera responsable ante el Consejo de Ministros como órgano "político". Por no hablar de la postura británica de negar toda competencia a la Comisión en el terreno de la PESC, ya que, como ha señalado John Major, "el retorno del poder de decisión al Estado-Nación tiene amplio apoyo en toda la Comunidad", en marcado contraste con quienes piensan -como por ejemplo el Grupo de Expertos de Van den Broek- que sólo compartiendo soberanía podrá la Unión progresar en la defensa de los intereses comunes.

- d. El papel del **Parlamento Europeo** en la PESC ha sido instaurado por el TUE que establece que sea informado, consultado y que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta. Asimismo, el Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas y formular recomendaciones y cada año celebrará un debate sobre la PESC (art. J-7). Por último, el Parlamento tiene también poder de control sobre ciertos gastos obligatorios de la PESC, lo que ya ha ocasionado tensiones con el Consejo sin que hasta la fecha haya podido lograrse un acuerdo entre caballeros que regule esta materia.

En todo caso, también aquí hay una gran variedad de opiniones, pues el Parlamento Europeo desea un mayor control de la PESC, en aras de una mayor legitimidad democrática, mientras no pocos Estados miembros se oponen a esta pretensión, alegando que en la Unión, al igual que en los Estados nacionales, la política exterior es prerrogativa exclusiva del Ejecutivo (esto es, de los Estados miembros reunidos en el Consejo), correspondiendo el control a los Parlamentos Nacionales. También hay voces favorables a la introducción de competencias compartidas, por ejemplo, a través de Comisiones Mixtas con los Parlamentos Nacionales (ver luego) u otras fórmulas similares.

Del propio Parlamento Europeo llegan con rotundidad voces que exigen la aprobación obligatoria de todas las decisiones fundamentales en materia de PESC por parte del propio Parlamento, que tendría así el "control político" de la PESC, pudiendo, incluso, "poner fin a acciones del Consejo que el Parlamento no apoye" (Doc. Sra. Dury sobre "El proceso en el ámbito de la PESC". Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo). De la misma forma se ha pedido que se prevea la "posibilidad de presentar un recurso por incumplimiento o de anulación contra un acto del Consejo en materia de política exterior" (Dury, op. cit.).

- e. La participación de los socios en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Hoy el art. J-5.4 se refiere a la necesidad de concertación entre ellos y de información a los socios que no son miembros del C.S. y a la obligación de los Miembros Permanentes de defender en el C.S. las posiciones de la Unión, "sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban" en virtud de las disposiciones de la Carta de la ONU. Podría empezarse por que los Miembros Permanentes cumplieran fielmente estos términos, lo que hasta ahora no siempre ocurre.

Sin embargo, algunos desearían ir más lejos. ¿Es realista? Así, E. Guigou ha propuesto que la Comisión ocupe un eventual puesto que sería atribuido a Europa, de forma que participase en ese foro de forma similar a como lo hace en el G-7. Se ha llegado a sugerir que "los puestos de miembros no permanentes deberían estar ocupados por la Unión en lugar de los Estados miembros interesados" (Dury. op. cit.). A este respecto, cabe señalar que ni la UE tiene por ahora **personalidad jurídica** ni la propia Carta de la ONU, que es una Organización de Estados y no de Organizaciones internacionales, permitiría esta posibilidad sin previa reforma.

En todo caso, cualquier fórmula, incluida la de una representación de la UE en el Consejo de Seguridad por parte del país que ostente la Presidencia, más factible jurídica que políticamente dada la previsible oposición de los socios que son miembros permanentes del Consejo, ha de contemplarse en el contexto del complejísimo debate en curso sobre la ampliación y modificación de la composición del C.S.

- f. Algunos Estados pueden plantear la alteración indirecta del sistema de **representación de la UE** establecido en el art. J-5 (la Presidencia o la Troika) con la participación de Estados miembros que puedan asistir a la Presidencia para ciertos cometidos concretos. Las resistencias que estas pretensiones susciten no deberían obstar a una mayor institucionalización o reforzamiento de la Presidencia, en línea con lo que se verá luego al abordar el capítulo institucional.

Mucho más problemática sería la instauración de mecanismos del tipo "Grupo de Contacto ex-Yugoslavia", totalmente al margen de la representación institucionalizada de la Unión.

- g. La **cooperación** entre los miembros de la UE en terceros países: embajadas o consulados conjuntos, delegaciones

conjuntas ante Organismos Internacionales. Hoy hay que reconocer dificultades incluso para establecer simples servicios comunes en determinados países (ej. Abuja). En todo caso, esta tendencia se verá reforzada con la entrada en vigor del Convenio de Schengen.

- h. Hay otras cuestiones que tienen que ver con el funcionamiento práctico de la PESC y que **no requieren necesariamente una revisión formal del Tratado**, aunque podrían incluirse en el paquete global de la negociación.

Como ejemplo cabe citar la conveniencia de **establecer prioridades** de la Unión que superen las Presidencias semestrales y que ayuden a conformar políticas comunes a medio plazo, así como la necesidad de **aligerar el sistema de diálogo político** de la Unión Europea con países y grupos de países terceros. Hay actualmente múltiples formas de diálogo político que conviene racionalizar para aprovechar mejor los esfuerzos que se realizan.

Convendría también despejar las ambigüedades de la **base jurídica** de las posiciones comunes adoptadas en el marco de la PESC (art. J-2), donde el Comité Político y el COREPER se ven frecuentemente ante dificultades a la hora de aplicar decisiones del Consejo que impliquen a los dos pilares.

Finalmente, la cuestión de la **financiación** de la PESC, de naturaleza interinstitucional por excelencia, sigue sin encontrar solución satisfactoria, ya que subsisten problemas derivados de una posible intervención del PE en esta materia.

2. Seguridad y Defensa Común

Como se ha dicho anteriormente, son dos cuestiones cuyo examen en la CIG del 96 ha sido ya previsto en el TUE. Tanto el art. J4 como la Declaración nº 30 aneja al mismo sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica prevén, en efecto, el reexamen de sus disposiciones respectivas. Además, la reciente incorporación a la Unión Europea de tres nuevos miembros cuya política de seguridad estaba basada, por lo menos hasta el presente, en la noción de la neutralidad y el inicio también de un proceso de ampliación hacia el Este de las estructuras europeas de seguridad y defensa, como la OTAN, la UEO y la propia Unión Europea, justificarían en todo caso la revisión de las citadas disposiciones.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el propio TUE prevé el desarrollo de una genuina Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) mediante un proceso gradual compuesto de fases sucesivas, la Conferencia Intergubernamental de 1996 representa evidentemente una ocasión para reflexionar sobre cómo proseguir en ese desarrollo gradual de la IESD.

Partiendo de esta base, conviene sin embargo diferenciar, a la hora de plantear su revisión, las disposiciones sobre seguridad de las relativas a la defensa propiamente dicha. Esa diferenciación deriva del propio sistema del TUE que, como es sabido, representa un compromiso, logrado tras un largo y complejo debate, entre dos tendencias: una primera que, defendida fundamentalmente por Francia, Alemania, Bélgica y España, propugnaba dotar a la Unión Europea de una verdadera dimensión de defensa y, en consecuencia, la fusión de la Unión Europea Occidental con la UE; y otra segunda, preconizada por el Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca y Portugal, según la cual el énfasis de la defensa europea debería seguir recayendo en la Alianza Atlántica. De acuerdo con el sistema del TUE, la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la **seguridad** de la Unión Europea pero, sin embargo, las decisiones y acciones de la Unión que puedan tener repercusiones en el ámbito de la **defensa** serán puestas en práctica por la UEO que se configura así como una organización autónoma aunque estrechamente ligada a la Unión Europea.

Por ello, mientras la revisión de las cuestiones de **seguridad** compete esencialmente a la propia Unión Europea, planteándose aquí también los problemas antes señalados con carácter general para la PESC, en el reexamen de las disposiciones relativas a la **defensa** (Art. J4 y la citada Declaración nº 30) deberá intervenir también de forma sustancial la UEO.

Sin perjuicio de ello, en la revisión de las disposiciones sobre **seguridad** podrían conseguirse algunos progresos en la forma en que la UE aborda estas cuestiones, a través de dos procedimientos distintos, pero complementarios:

- . De un lado, haciendo un mayor uso de los mecanismos de concertación (posiciones comunes) en el seno de Organizaciones y Conferencias internacionales previstos en el art. J2.
- . Y, de otro lado, aplicando en mayor medida a las cuestiones de seguridad el sistema de Acciones Comunes previsto en la PESC, que hasta el momento sólo se ha utilizado una vez en

el ámbito de la seguridad, concretamente en relación con la prórroga incondicional e indefinida del TNP.

Por lo que se refiere a la UEO, el comunicado final de la Reunión Ministerial de Noordwijk (15 de Noviembre del pasado año) anuncia, por las razones antes expuestas, la elaboración de una contribución de la Unión Europea Occidental a la CIG de 1996. La Declaración aneja al TUE antes señalada establece ya unas pautas para fijar el alcance de esta revisión: deberá tener en cuenta el desarrollo alcanzado hasta el momento por la UEO y abarcar las relaciones de esta Organización tanto con la Unión Europea como con la Alianza Atlántica.

Sin perjuicio de ello, y dada la existencia de un consenso para preservar el vínculo transatlántico a través de la OTAN y el carácter de la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica, parece evidente que con vistas a la CIG el debate se centrará probablemente en la redefinición de las relaciones entre la UE y la UEO.

Teóricamente, podrían plantearse tres opciones básicas:

- a. En primer lugar, cabría la opción de incluir plenamente la defensa como parte integrante de la Unión Europea. Ello llevaría a la inclusión en el nuevo Tratado de unas disposiciones que estableciesen un sistema de defensa colectivo y unas garantías de seguridad recíprocas del estilo de las que contemplan el art. V del Tratado de Washington y el propio artículo V del Tratado de Bruselas sobre la UEO, que desaparecería para fundirse con la Unión Europea. En el desarrollo de esta opción cabrían varias variantes, en particular en lo tocante al mecanismo de toma de decisiones, que podría contemplar tanto un esquema más integrado, como unos procedimientos de naturaleza puramente intergubernamental. Algunos han hablado de dedicar a este ámbito un "Cuarto Pilar".
- b. La opción opuesta consistiría en el mantenimiento del "status quo", con la UE y la UEO como organizaciones autónomas, aunque estrechamente relacionadas, limitándose la revisión a dar un nuevo impulso a las relaciones de cooperación entre ambas.
- c. Entre estas dos opciones caben sin duda otras intermedias que habrá que estudiar durante la Conferencia Intergubernamental, y que, sin modificar inicialmente la personalidad jurídica separada de ambas Organizaciones,

propiciarían un gradual proceso de convergencia entre ellas. Entre otras, podrían contemplarse medidas tales como completar la armonización de las presidencias respectivas, desarrollar los aspectos de seguridad de la PESC o crear ámbitos compartidos de competencia (p.ej. en la cooperación europea de armamentos, operaciones humanitarias, etc.)

De la adopción de una u otra opción dependerá, evidentemente la respuesta que se pueda dar a una larga serie de complejas cuestiones entre las que se podría citar las siguientes:

- . Por lo que se refiere a la **financiación** de la estructura europea de defensa, y aunque es evidente que en cualquier caso el costo de las operaciones militares seguiría corriendo a cargo de cada uno de los países participantes en una determinada operación (éste es el sistema que rige incluso con carácter general en la estructura integrada de la OTAN), parece también lógico que un esquema más integrado de defensa europea implicaría un aumento de gastos derivados del establecimiento de unas estructuras militares comunes.
- . Por lo que toca al "**control parlamentario**" de la actividad europea en materia de defensa, la primera de las opciones señaladas conduciría, en principio, a la desaparición de la Asamblea Parlamentaria de la UEO y a la asunción de sus funciones por el Parlamento Europeo. Por el contrario, el mantenimiento de la autonomía de la UEO supondría la continuación de su Asamblea Parlamentaria.
- . El **número y la identidad** de los propios países participantes variaría asimismo en función de la opción elegida para el desarrollo de la IESD. La fusión de la UEO con la Unión Europea implicaría la coincidencia final de sus miembros respectivos, mientras que el mantenimiento de la UEO como una organización autónoma permitiría una determinada asimetría en la composición de esas dos organizaciones. Ello evidentemente plantea a su vez las relaciones de la IESD con la Alianza Atlántica en proceso de ampliación.
- . En el plano operativo, y por no citar más que dos ejemplos, serían también evidentes las consecuencias que una u otra opción tendrían para cuestiones tales como la relación de las actuales y futuras **unidades militares multinacionales** europeas con la UE y con la propia UEO; asimismo, la posibilidad de crear un verdadero **mercado**

común de armamentos, a través de la revisión del Artículo 223 del Tratado de Roma (que permite a cualquier Estado miembro no dar información y adoptar las medidas que estime necesarias sobre los intereses esenciales de su seguridad, comprendidos la producción y el comercio de armas), se vería propiciada por un modelo más integrado de defensa europea como el que supone la primera de las opciones descritas.

Parece claro que, dada la complejidad de estas cuestiones, y teniendo en cuenta además las distintas sensibilidades que existen entre los países miembros respecto a la creación de una Europa de la defensa, no va a ser fácil llegar a un consenso sobre el ulterior desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. En las actuales circunstancias, esto parece aún más cierto por lo que se refiere a la opción citada en primer lugar.

En todo caso, conviene subrayar que, aunque la adopción de un modelo u otro de desarrollo de la IESD repercutiría en las estructuras de la Alianza Atlántica (que están ya de hecho en proceso de adaptación), cualquiera que sea la fórmula que se adopte, ésta preservará sin lugar a dudas la existencia de la Alianza y del correspondiente vínculo transatlántico que todos los europeos seguimos considerando esencial para la seguridad del Continente.

D. TERCER PILAR: ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR

La cooperación en estos asuntos adolece de los mismos defectos que los ya analizados en el caso de la PESC, si bien en el Pilar III los achacables al TUE son posiblemente más importantes que los derivados de hábitos o comportamientos peculiares. Es cierto que la cooperación multilateral entre Ministros de Interior y Justicia, más acostumbrados si acaso a la cooperación bilateral, es más reciente que en política exterior. Pero también es cierto que los instrumentos puestos a su disposición en el Tratado son aún más confusos e intergubernamentales que en el Pilar II. Estos defectos provienen de cuatro tipos de causas: excesivo intergubernamentalismo, con preponderancia casi exclusiva de la regla de la unanimidad; confusión de competencias; institucionalización insuficiente; ausencia de objetivos.

Ahora bien, tanto aquí como en la PESC, los análisis proliferan y las soluciones escasean. Y, sin embargo, la tarea es urgente pues el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de drogas o la

inmigración clandestina desbordan el ámbito nacional y sólo pueden abordarse adecuadamente a escala continental. Ello sin contar que dotar a Europa de capacidad de acción en este campo es vital para la aceptación por la ciudadanía del proceso de integración europea.

1. En este pilar -como queda dicho- todas las decisiones se toman por **unanimidad**, a menos que en los Convenios se decida por unanimidad qué medidas de aplicación pueden adoptarse por mayoría (en este caso, de dos tercios). El Convenio es -huelga decirlo- un instrumento mucho más pesado que la decisión de una acción común en materia de política exterior. Pero también es cierto que el paso de la regla de unanimidad a la mayoría cualificada puede plantear graves problemas, sobre todo en las siguientes cuestiones:

- En materia de libre circulación de personas y de fronteras exteriores: recordemos a este respecto el caso de Gibraltar en lo que se refiere al proyecto de Convenio de Fronteras Exteriores.
- En materia de asilo: por el problema derivado del hecho de que algunas legislaciones europeas permiten la concesión de asilo a los nacionales de otros Estados de la Unión.
- En materia de inmigración: la propuesta de la Comisión, apoyada por Francia y Alemania, de permitir la libre circulación, el derecho de residencia y el acceso al empleo de los trabajadores de países terceros legalmente residentes en el territorio de los Estados miembros es difícilmente concebible para algunos Estados miembros, España entre ellos, sin una verdadera política global de inmigración. A mayor abundamiento, una posible aplicación del principio de mayoría cualificada a esta política, tan sensible para muchos países, no es fácilmente imaginable.
- En lo concerniente a la cooperación policial, España ha logrado la inclusión del terrorismo como uno de los objetivos del Convenio sobre EUROPOL. A pesar de que este objetivo figura en el artículo K 1, párrafo 9, algunos países se oponían a dicha inclusión. La cuestión de principio fue superada en el Consejo Europeo de Essen y la decisión operativa se ha logrado este semestre.
- Igualmente se habla de una Oficina Común de Aduanas en las fronteras exteriores, básicamente para gestionar una

frontera aduanera exterior uniforme para mercancías, controlar tráficos migratorios y movimientos ilegales de personas.

- En materia de droga y armonización de legislaciones de Derecho Civil y Penal, no parece que se presenten especiales problemas para España. Las complicadas normas y procedimientos de extradición, basadas en convenios bilaterales rápidamente obsolescentes, podrían sustituirse por una norma o convenio multilateral mediante el cual la extradición entre Estados miembros sea automática y simplificada al máximo.

Es previsible que todas estas cuestiones, por las que Alemania siempre ha mostrado un interés especial, sean abordadas en la Conferencia, por lo que habrá que tratar de buscarles una solución adecuada.

2. Existen claros problemas de confusión de **competencias** entre el Pilar III y el I (asilo y visados, drogas y sustancias sicotrópicas, respectivamente). La posible "comunitarización" de algunos temas en este ámbito se hace más difícil por la regla de la unanimidad. También hay confusión entre los Pilares III y II, al haber aquél tomadas, de manera forzada, algunas disposiciones de éste (acciones comunes).
3. La falta de un adecuado **aparato institucional** lastra también este pilar, quizás con más fuerza que en la PESC, ya que en asuntos de justicia e interior es menos defendible la prerrogativa exclusiva del Ejecutivo. La Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia (posiblemente a través de una Sala especial; de hecho, el artículo K.3, último párrafo, atribuye ya al Tribunal competencia en la interpretación de los Convenios) parece que podrían tener aquí un papel más relevante que el inicialmente previsto, para un mejor funcionamiento de la cooperación en este ámbito. E incluso el Tribunal de Cuentas también podría tener un papel, dándose el caso curioso que algún Estado miembro se opone a que dicho Tribunal audite las cuentas del EUROPOL, en razón del carácter intergubernamental de esta Agencia.
4. **Ausencia total de principios y objetivos.** En el tercer pilar, salvo una referencia a la libre circulación de personas, sólo se incluyen reglas de procedimiento.

E. LA REFORMA INSTITUCIONAL

La reciente ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, de un lado, y la próxima a los países del Sur, del Centro y del Este europeo, que previsiblemente conducirá a una Unión de unos 30 países a finales de siglo y principios del próximo, de otro lado, exige una profunda adecuación del aparato institucional existente, pensado para una Comunidad menos numerosa y más homogénea. [Estos países serían: los actuales miembros, más Chipre, Malta, los países de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria), Eslovenia y los 3 Bálticos sumarían, 27. A ellos podrían añadirse Turquía, Croacia y, quizás, Serbia, Bosnia, Macedonia, Albania, e incluso los del resto de la EFTA (Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega), sumando en total 37]

El llamado "compromiso de Ioannina" y las Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú, como antes veíamos, tratan de responder, respectivamente, a ambos desafíos.

A ello hay que añadir las 2 cuestiones que fueron ya convenidas en el TUE, a las que nos referíamos en el punto II 1.1., a saber: la posible introducción de una **jerarquía normativa** (Declaración nº16) y la eventual extensión de los casos a los que se aplica el procedimiento de **codecisión** (art. 189 B, párrafo 8), que se verán más adelante.

Por otra parte, ya vimos antes que en Corfú se decía que la reforma institucional debe responder a las exigencias de mayor **eficacia, democracia y transparencia** impuestas por una Unión ampliada. El análisis de las distintas cuestiones que suscita la reforma institucional podríamos, pues, abordarlo a través de la aplicación de estos tres principios (esta es la sistemática utilizada por "Justus Lipsius" en el estudio anteriormente citado).

[Dentro de la **eficacia** cabría incluir: el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada; la mayor institucionalización de los Pilares II y III; la organización de las Presidencias del Consejo; el número de Comisarios; aplicación de la subsidiariedad y eventual reexamen del art. 235; el número de eurodiputados en el PE; la cuestión de la jerarquía de normas; el principio de la suficiencia de medios; simplificación de los procedimientos de codecisión; la cuestión de las lenguas; la descentralización de la gestión de políticas y la creación de Agencias; etc., etc. La exigencia de **más democracia** conlleva: nueva ponderación de votos y umbral para la mayoría cualificada; nombramiento y control político de la Comisión; papel de los Parlamentos Nacionales; posibilidad de extensión del campo de aplicación del procedimiento

de codecisión; revisión del nombramiento y competencias del Tribunal de Justicia; posible reexamen del sistema de recursos propios para introducir un sistema basado en la progresividad y en la prosperidad relativa; etc. Finalmente, la exigencia de mayor transparencia, apertura o visibilidad puede suponer: publicidad de los debates del Consejo cuando actúe como cámara legislativa; reforzamiento de la ciudadanía europea: nuevos derechos y obligaciones y posible declaración de Derechos Fundamentales; mayor transparencia de la gestión de la Comisión y de los debates del PE; nueva redacción y refundición de los Tratados, y posible Constitución; etc]

Es un enfoque ciertamente útil para conocer la motivación de las reformas, siempre que en ningún caso olvidemos los ya conocidos y básicos principios de **respeto del acervo** y del **marco institucional único**.

Sin embargo, desde un punto de vista sistemático, parece más conveniente abordar la cuestión a partir de cada una de las Instituciones que configura el peculiar sistema pentapartito de la Unión, del equilibrio entre ellas y sus posibles alteraciones, así como de otros temas horizontales o comunes a todas ellas.

1. EL CONSEJO

Tanto en su formación de Consejo Europeo, como órgano supremo de dirección política, como en su formación ordinaria, el Consejo es el órgano de decisión de la Unión por antonomasia. Y todo parece indicar que seguirá siéndolo en el futuro y que incluso verá sus poderes reforzados. Diversas cuestiones se plantean en este ámbito, siendo la "revisión de la ponderación de votos y el umbral para alcanzar la mayoría cualificada", como disponen Ioannina y Corfú, la más importante, pero no la única, como ahora veremos:

1.1. Refuerzo de los poderes del Consejo

Son varias las opciones que se ofrecen para los defensores de una corriente de pensamiento caracterizada por el deseo de reforzar los poderes del Consejo. Así:

- En el **plano legislativo**, frente a aquéllos que -como luego veremos al hablar del PE- desean convertir al Consejo en una **Segunda Cámara** de Estados que debe compartir sus poderes legislativos con el Parlamento Europeo (que sería la Primera Cámara o Cámara de los Pueblos), los hay que prefieren reforzar el papel legislativo del Consejo a base de limitar o congelar los

poderes del PE, dando un mayor relieve a los **Parlamentos Nacionales** (ver luego). En esta misma línea se sitúan los que otorgan al **Consejo Europeo** el papel del órgano supremo de arbitraje legislativo.

- . En el plano del **control político** circulan algunas ideas, con las que volveremos a encontrarnos al hablar de la **Comisión**, que apuntan en la dirección de hacer a ésta última Institución en **políticamente responsable** ("accountable") ante el Consejo o ante el Consejo Europeo, y no solo ante el PE.
- . Una derivada surgida de la conjunción de los dos planos anteriores sería, no ya la de otorgar al Consejo directamente la facultad de la iniciativa legislativa, que iría quizás demasiado lejos, sino la posibilidad de mediatizar el monopolio que la Comisión detenta en este campo, a base de marcarle desde el inicio los **límites del programa** sobre el que la Comisión ha de basar sus propuestas.

1.2. Sistema de votación.

Es, posiblemente, una de las cuestiones más delicadas, en la que son de prever posicionamientos opuestos entre países grandes (de población numerosa) y países medianos y pequeños (con menos habitantes). Pero también la que reclama una solución perentoria, en función de la próxima ampliación.

En efecto, ya la ampliación a los países de la EFTA alteró los equilibrios preexistentes, al reforzar el peso decisorio relativo de los países medianos y pequeños sobre los grandes, lo que motivó al "compromiso de Ioannina". Pero con un ampliación a 27 o más miembros el problema se agrava, a la vez que se complica la adopción de decisiones. Tres son las cuestiones más importantes a analizar en este ámbito: el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, la ponderación de votos y la mayoría/minoría de bloqueo. Veámoslas:

1.2.1. De la unanimidad a la mayoría.

Esta cuestión, que pretende responder al principio de "eficacia", ha sido tratada en los puntos B.5. y B.6. de este Capítulo.

Limitémonos aquí a recordar, en primer lugar, que el voto por mayoría no es siempre condición necesaria -ni suficiente- para una mayor eficacia en la toma de decisiones: la verdadera eficacia resulta de una correcta aplicación del entramado institucional.

(Paradójicamente, algunos de los defensores de la supresión de la unanimidad en aras de la eficacia, sugieren al mismo tiempo la **eliminación del voto de mayoría simple** por escasamente democrático en una Unión donde predominan los Estados menos poblados. En cualquier caso es algo a considerar, a pesar de esa colisión entre dos de los principales principios inspiradores de la reforma).

Y, en segundo lugar, que la exigencia de eficacia debe atemperarse por otros condicionamientos, tales como la adecuada legitimidad democrática, por diferente estructura económica y social, y los intereses esenciales de un país. En este último sentido son especialmente importantes las siguientes cuestiones a las que actualmente se aplica la regla de unanimidad:

- . decisiones de los Pilares II y III ya vistos, por su contenido político;
- . decisiones sobre armonización fiscal (art.99) y política industrial (art. 130), por su gran alcance económico;
- . los temas sociales previstos en el Protocolo Social a 11, especialmente la seguridad social y la protección social, por sus enormes repercusiones de todo orden;
- . la necesaria autorización del Estado miembro de los proyectos de grandes redes, en la parte que transitan por su territorio (art. 129 D);
- . reglamentación general -Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión- sobre la cohesión económica y social (art. 130 D);
- . las excepciones a la mayoría cualificada en medio ambiente: disposiciones fiscales, ordenación del

territorio, recursos hídricos y fuentes de energía (art. 130 S).

. el tantas veces citado artículo N. 1 para la revisión del Tratado.

Recordemos también que la solución a estos problemas pasa, bien por el mantenimiento de la regla de la unanimidad, bien por su transformación en una mayoría super-cualificada (p. ej.:19/20 de la población), bien por su exclusión del ámbito de competencias de la Unión, o por una combinación de algunos de estos elementos.

1.2.2. Mayoría/minoría de bloqueo

La fijación del umbral para alcanzar la mayoría en el Consejo (y, correlativamente, de la minoría de bloqueo) responde a la exigencia del mantenimiento de ciertos **equilibrios** entre Estados (centrales y periféricos, de agricultura continental y mediterránea, pescadores y poseedores de recursos pesqueros, contribuyentes al o receptores netos del presupuesto comunitario, del Norte, del Centro o del Sur, con renta elevada o por debajo de la media, etc.), alterados por la ampliación.

A ello respondió, como sabemos, el compromiso de Ioannina cuya vigencia continuará hasta la entrada en vigor de las modificaciones introducidas por la Conferencia del 96. En dicho compromiso, la minoría de bloqueo se eleva como norma general a 26 votos; no obstante, cuando varios Estados que reúnan al menos de 23 a 25 votos (minoría anterior a la ampliación) se abstengan o se opongan a la medida, las discusiones continuarán "durante un período razonable" en el que el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para encontrar una solución satisfactoria.

Será, pues, a partir del momento en que entren en vigor las modificaciones de la CIG -y sólo entonces- cuando deberá sustituirse el compromiso por otro sistema. Conviene, por consiguiente, fijar la posición a defender por España durante la Conferencia. Las **alternativas** son varias, por ejemplo:

- **Mantener**, tras la ampliación futura, el compromiso de Ioanina en idénticos o análogos términos (o bien sustituirlo por un regreso a la minoría de bloqueo de 23 votos como norma general). No parece que ninguna de estas fórmulas puedan prosperar, ya que equivalen a hacer aun más difícil la adopción de decisiones. Sin embargo, **el compromiso de Ioannina deberá en cualquier caso mantenerse en tanto en cuanto no entre en vigor la reforma institucional**. No debería, pues, suprimirse en caso de una "mini-reforma", sea ésta o no resultado de una solución "por fases" como la avanzada en las páginas 10 y 11.

- **Modificar la actual ponderación de votos** para poder alcanzar, por otra vía, el objetivo consistente en que dos países grandes y un pequeño o mediano puedan alcanzar la minoría de bloqueo. Este objetivo se alcanzaría si a los 6 países grandes (España y Polonia incluidos) se les aumentaran 2 votos, ya que de esta manera dos grandes y un mediano o pequeño alcanzarían los 26 votos, cifra de aplicación general según Ioannina (tras la ampliación a Quince).

Dos objeciones son oponibles a esta alternativa: una, por parte de los países pequeños, reacios a aumentar el peso de los grandes; otra, basada en el argumento de que en toda ampliación a nuevos miembros también debe ampliarse el umbral del bloqueo. Acaso la primera objeción pudiera obviarse por medio de un correlativo aumento, aunque en menor medida, de la ponderación de los pequeños países. Otra posibilidad sería reducir linealmente en dos el número de votos por Estado miembro (dejando uno al menos para Luxemburgo), retocando acaso la minoría de bloqueo o acompañando el cambio de ponderación con otras medidas cautelares. Pero la segunda objeción no es fácilmente obvia.

Quizás pudiera explorarse, para hacer frente de alguna manera a esta objeción, una fórmula similar, aunque adaptada, a la que España propuso durante las negociaciones que condujeron al compromiso de Ioannina, consistente en aceptar una minoría de bloqueo a un nivel más elevado, como norma general, previendo como excepción otra

que totalice un número de votos menor siempre que estén emitidos por al menos 3 países que sumen más de 100 millones de habitantes.

- Buscar fórmulas que alcancen objetivos análogos a los anteriores a través de un dobles sistema de votación: por número de votos y un determinado porcentaje de población, o, alternativamente, por votos y número mínimo de países. Las anteriores observaciones son también aplicables a este caso. Tampoco parece que estas fórmulas respondan adecuadamente las preocupaciones españolas que desembocaron en el compromiso de Ioannina.
- Otra alternativa posible, aunque de difícil formulación, es la de "sectorializar" las minorías de bloqueo, esto es, establecer distintas ponderaciones del voto en función de los temas o políticas a decidir. O, lo que es lo mismo, permitir minorías de bloqueo inferiores a la que sería norma general para todas aquellas decisiones a las que se oponga un número determinado de países que representen un elevado porcentaje de la producción o el comercio en el sector objeto de la decisión o para las cuales la incidencia económica general o regional de la media sea desproporcionada.

De hecho, ya hay un precedente de esto en el artículo 28 del Tratado CECA (se exige "la mayoría absoluta de los representantes de los Estados miembros, incluidos los votos de dos Estados miembros cada uno de los cuales asegure al menos una décima parte del valor total de las producciones de carbón y de acero de la Comunidad"). Otro ejemplo válido, que tiene en cuenta la especial incidencia económica o política de una media para un Estado miembro determinado, es el artículo 129 D. del Tratado sobre grandes redes ("las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro del que se trate").

1.2.3. Cambio de la ponderación de votos

Esta operación podría verse impulsada en aplicación del principio de legitimidad democrática.

En efecto, de no realizarse esa nueva ponderación, como ya ha ocurrido en la última ampliación, el nivel de representatividad relativa de los países con más población volverá a disminuir tras una próxima ampliación a cerca de 30 países, con relación a los poco poblados. Así, en un reciente ensayo se demuestra que, si se mantiene el actual sistema en una Unión de 28 miembros, un conjunto de países pequeños, que sólo representen el 47% de la población total, podrían en principio tomar una decisión por mayoría, minorizando a cuatro países "grandes", por ejemplo Alemania, Francia, Reino Unido y España. Inversamente, un grupo de países, con sólo el 12% de la población total, podría bloquear una decisión de un grupo de Estados que representan nada menos que al 88% de los ciudadanos de la Unión, incluidas las naciones de los 6 Estados más poblados. ("Charlemagne": L'équilibre entre les États membres. Secretariado General del Consejo, 1994, en homenaje a Niels Erbsboll).

Entre las ideas que se vienen manejando para resolver estos problemas, destacan:

- Establecer una nueva ponderación de votos, de forma que el nivel relativo de cada Estado miembro en el Consejo refleje más adecuadamente el de su población. Los principales analistas (todos ellos, por cierto, de países "grandes") parecen estar de acuerdo con esto. Este objetivo puede alcanzarse -como antes decíamos- aumentando proporcionalmente los votos de los grandes (y no disminuyendo linealmente 2 votos a todos). Es de prever por ello una gran resistencia por parte de los países menos poblados, lo que quizás haga de éste uno de los puntos más complicados de la Conferencia. La solución, sin duda podrá alcanzarse más fácilmente en el marco de un compromiso global, en el que entren a formar parte otros elementos, como por ejemplo el número de Comisarios (v. infra).
- Como fórmulas, más bien complementarias a la anterior, aunque no siempre satisfactorias para España, cabe mencionar la doble ponderación votos-población o votos-número de Estados, ya mencionada, como vía de atender igualmente los

intereses de los pequeños Estados. Precisamente para tener más en cuenta los intereses de los países de menor tamaño, la Fundación Konrad-Adenauer, dependiente de la CDU/CSU alemana, propone una representación "degresiva": en los primeros 18 millones de habitantes cada Estado miembro tendría un voto por 1,5 millones; entre 18 y 45 millones, un voto cada 3 millones; para más de 45 millones, un voto cada 5 millones.

- En este contexto se plantea la problemática específica de los llamados "micro-Estados", es decir, de aquéllos de reducida extensión y que ni siquiera alcanzan el medio millón de habitantes. ¿cuál es el umbral mínimo de votos que debe asignárseles? ¿cabe concederles un derecho de veto a decisiones deseadas por una abrumadora mayoría de la población europea? ¿han de seguir teniendo derecho a un Comisario? Estas interrogantes fueron en su día contestadas en el caso de Luxemburgo, Estado fundador, pero, como se pregunta en una Declaración aneja al Acta de la última ampliación, ¿pueden seguir siendo aplicables cuando entren futuros nuevos miembros, como Chipre o Malta?.

1.3. Liderazgo y coordinación: la Presidencia

Tras el sustantivo singular "el Consejo" se oculta en realidad una creciente proliferación de reuniones de Ministros de las más dispares competencias. La existencia de un marco institucional único y un acervo común previene contra la deriva hacia la intergubernamentalización, pero no asegura por sí sólo los problemas de dirección y de coordinación. Ciertamente es que en Maastricht se dieron dos pasos importantes en ese camino, a saber: la entronización del Consejo Europeo como centro impulsor de decisiones y orientaciones políticas para "el Consejo" (art. D); y el refuerzo de los órganos de coordinación del Consejo: COREPER y Secretariado General (art. 151). Sin embargo, aún queda camino por andar. Existen varias ideas al respecto (como la creación de un **super-Consejo** presidido por el Presidente de la Comisión -Delors- o de un **Consejo de Ministros Europeos** -Lamassoure-), pero las más relevantes son las relativas a la **Presidencia** del Consejo.

La importancia de la Presidencia, como impulsora de la gestión y cabeza visible de la Unión, se ha visto

reforzada en Maastricht y parece que deberá seguir siéndolo tras la próxima ampliación. Siguiendo a Ludlow, en el Informe del CEPS anteriormente citado, cuatro cuestiones son importantes a este respecto: institucionalización, legitimidad, transparencia y continuidad.

- . En primer lugar figura la cuestión del papel de la Presidencia. Por tratarse, ante todo, de un instrumento al servicio de la Unión, y no de intereses nacionales, se plantea la conveniencia o no de su **institucionalización**, esto es, de la incorporación al nuevo Instrumento que resulte de la Conferencia de alguna disposición que defina las responsabilidades de la Presidencia.
- . En segundo lugar, su "**legitimidad**". En otras palabras ¿debe la Presidencia ser responsable en el ejercicio de sus funciones ante alguna Institución? En tal caso: ¿cómo?, ¿ante quién?, ¿ante el Parlamento?, ¿ante el Consejo Europeo?. Esta hipótesis, sin embargo, apenas cuenta con apoyos, pues en todo caso sólo sería aplicable a la eventualidad de una Presidencia electa (v. luego). La verdadera legitimidad de la Presidencia - y, por tanto, su responsabilidad- es de segundo grado y dimana de la propia legitimidad de donde procede. No debe olvidarse que actualmente ya es objeto de un cierto control político por parte del Parlamento (presentación del programa de trabajo y de los resultados del Consejo Europeo, comparecencias de los Ministros, preguntas parlamentarias, etc.).
- . En tercer lugar, la "**transparencia**". Si el papel de la Presidencia, como cabeza visible de la Unión, se refuerza, parece lógico que también se refuerce su capacidad de informar acerca de su gestión, bien con funcionarios nacionales, bien con el personal puesto a su disposición por el Secretariado General, o con una mezcla de ambos.
- . Finalmente -y esto es quizás lo más importante- es preciso velar por una mayor "**continuidad**" de la Presidencia, manteniendo siempre el equilibrio entre Estados miembros. La consolidación y el refuerzo del Secretariado General y la invención de la "Troika" han sido instrumentos valiosos a este respecto hasta este momento. Pero la nueva ampliación dificultará enormemente la consecución de ese objetivo de continuidad, lo que probablemente impondrá reforzar dichas medidas o

bier reformar todo el sistema. Varias fórmulas se han puesto sobre la mesa:

- Una, alargar el período de las Presidencias (p.ej. a uno o dos años); Inconveniente: frena excesivamente el ritmo de la rotación, eliminando el estímulo impulsor de la misma, así como la regular y benéfica impregnación de la Comunidad con las sensibilidades de cada Estado miembro; y no garantiza tampoco una equilibrada presencia de Estados.
- Otra fórmula, que pretende evitar estos últimos inconvenientes, es la creación de "equipos presidenciales", compuestos por cuatro o cinco grupos de países, que representen distintas peculiaridades nacionales y un total de aproximadamente 100 millones de habitantes cada uno (por consiguiente, siempre deberá figurar un "grande" entre ellos). El mandato sería de un año o dieciocho meses. Cada miembro del Grupo se especializaría en presidir distintas formaciones del Consejo, correspondiendo la mayor "visibilidad" de la Presidencia al que se le asigne la tarea de Presidir el Consejo Europeo y el de Asuntos Generales. Inconveniente: las dificultades de coordinación entre equipos.
- Una variante del anterior es una presidencia tipo "Troika", esto es, un grupo de tres países (un grande y dos medianos o pequeños), por un período mínimo de dieciocho meses. El informe Bertelsmann, tantas veces citado, propone esta fórmula con carácter inmediato y transitorio hasta la implantación, con carácter definitivo, de la que se expone a continuación.

El inconveniente de esta fórmula es que, en una Unión de 30 miembros, la Presidencia se ejerce cada 15 años. De ahí que algunos propaguen una variante del esquema "troika" consistente en una rotación cada 6 meses. Las ventajas de esta fórmula para sus defensores son evidentes: Refuerza el papel de la Presidencia (sus propuestas habrían sido consensuadas entre el país grande y los dos medianos o pequeños que representarían sensibilidades y regiones diferentes, por lo que tendrían mayor peso en los debates del Consejo), asegura que todos los Estados miembros ejerzan la Presidencia con unos intervalos razonables de tiempo (cada 5 años en una Unión de 30 países, si

se rotase cada 6 meses como actualmente) y mantiene los equilibrios entre Estados miembros.

- Presidencia "electiva". En lugar del sistema rotatorio, y por un periodo no inferior a un año, el país de la Presidencia sería elegido de entre todos los Estados miembros (¿Por quién? ¿Por el Consejo Europeo? ¿Por éste y el Parlamento?).
- El Presidente Delors, sin pronunciarse por ninguna de las fórmulas anteriores, ha sugerido una Presidencia que asegure la representación exterior (Consejo Europeo y Consejo de Asuntos Exteriores) de la Unión durante unos dos años y medio. Tal cargo estaría ocupado por una personalidad, no necesariamente miembro del Consejo Europeo, y elegida por éste y el Parlamento. Estaría acompañada de dos Vicepresidencias: el Presidente del Consejo, en todas sus formaciones (incluida la de Asuntos Europeos, si se acuerda su existencia) que rotaría según el sistema actual u otro a convenir, y el Presidente de la Comisión. Obviamente, ni ésta ni la fórmula anterior, aunque tengan otras virtudes, garantizan plenamente una equilibrada representación de todos los Estados.

1.4. Simplificación y transparencia.

Por una parte, resulta muy necesario simplificar los procedimientos decisorios actuales, de los que el Jurisconsulto del Consejo, en la obra antes citada, ha contabilizado más de veinte.

Ello abunda, además, en una línea de dotar de mayor transparencia a las decisiones del Consejo. En este sentido se discute acerca de la accesibilidad del público a los debates del mismo. Una fórmula manejada por algunos, pero todavía no admitida por todos, consistiría en abrir los debates cuando el Consejo actúa como Cámara legislativa, pero mantener la confidencialidad cuando actúe como Ejecutivo.

2. LA COMISION

Es la guardiana de los Tratados y una Institución básica en el sistema pentapartito vigente. Pero, específicamente tras la crisis post-Maastricht, está siendo acusada -por parte sobre todo de los partidarios de las tesis más intergubernamentales-

de encarnar los excesos de burocracia y centralismo de la Unión, razón por la cual desean recortar sus poderes en beneficio del Consejo.

Postura contraria sostienen, como es lógico, los integracionistas, que la consideran una pieza clave del equilibrio institucional de la Unión.

Un muestrario de ambas posturas externas puede encontrarse en la publicación del Philip Morris Institute "¿Cuál es el futuro de la Comisión Europea?", enero 1995, que recoge opiniones de E. Davignon, Niels Ersboll, Karl Lamers, David Martin, E. Noël y Frank Vibert. Las ideas más "revolucionarias" provienen sobre todo de este último, Director del European Policy Forum de Londres, que llega a sugerir un "desamantamiento" completo de la Comisión y su sustitución por cuatro órganos o agencias (Mercado Unico, Finanzas, Comercio y Competencia) de carácter meramente administrativo y no político.

Con independencia de cual sea la posición de que se parta para enjuiciar el papel de la Comisión, justo es reconocer la existencia de algunos defectos de funcionamiento, ya detectados hace quince años por el llamado "informe Spierenbürg" (nombre del Presidente holandés de la Comisión consultiva creada por decisión del Consejo, en marzo de 1974, cuyos trabajos concluyeron en junio de 1975 y formaron parte de la documentación preparatoria del Acta Unica). Algunos ya han sido corregidos pero otros todavía subsisten.

- . La solución a buena parte de sus defectos (colegiabilidad política de personal, gestión financiera, coordinación) **no requiere una modificación de sus Tratados**. Basta, en unos casos, con decisiones de la propia Institución como resultado de un proceso interno de autocrítica, que es de esperar contenga el informe que la misma ha de preparar para el Grupo de Reflexión. En otros, como el de una mayor descentralización a través de la creación de Agencias especializadas (a lo que algunos se oponen para no menoscabar la colegialidad y responsabilidad política del Colegio de Comisarios), se requiere tan sólo la colaboración del Consejo.
- . Para otros problemas, en cambio, el único foro para abordarlos es la propia Conferencia. Destacan entre éstos la composición y número de Comisarios, su nombramiento, el control de su responsabilidad política y sus prerrogativas (y especialmente el monopolio de la iniciativa) y el control de su gestión diaria, que veremos a continuación:

2.1. Composición y número de Comisarios

En rigor, la modificación del número de Comisarios no requiere una Conferencia Intergubernamental, pues el art. 157 del TUE otorga esta competencia al Consejo, que decide por unanimidad. Pero ya se ha convenido (Consejo Europeo de Bruselas) que será abordada en 1996, ya que se trata de uno de los asuntos más espinosos, donde se entrecruzan principios muchas veces contradictorios, como la eficacia, la representación y la legitimidad democrática.

Las soluciones posibles son:

- El número de Comisarios dependerá de las tareas a desempeñar y del consiguiente número de carteras, y no de cuotas nacionales. Puesto que, en buena lógica, las carteras verdaderamente "efectivas" no exceden de entre doce y quince, **el número de Comisarios debería ser, según este criterio, claramente inferior al de Estados miembros.** En esta solución, por la que se inclina la mayor parte de la doctrina "alemana" (Informes Weidenfeld, Lamers, CDU/CSU, etc.), prima el criterio de eficacia sobre los otros dos. Así, en una Unión de 28 países y 450 millones de habitantes, habría 15 Comisarios, representando cada uno a 32 millones de habitantes, sin que los países más grandes pudieran tener más de un Comisario. Como quiera que en esta fórmula, y para mejor atender al principio de legitimidad democrática, los "grandes" se asegurarían "de facto" un Comisario permanente, el resto de los países debería rotarse para ocupar las demás carteras. Razón por la cual esta solución suscita la oposición de los Estados medianos y pequeños.

En lo que se refiere a una variante más "federal" de esta fórmula, consistente en que sea el Presidente designado de la Comisión quien elija él mismo a los otros 14 colaboradores, según sus capacidades, y no según su nacionalidad, no parece que reúna fácilmente todos los apoyos necesarios para ser adoptada en la situación actual de la construcción europea, si bien cuenta con defensores de peso (Martin, Lamers, Noël).

- **Igual número de Comisarios que Estados miembros.** Es una solución que choca frontalmente con el principio de eficacia, ya que equivale a contar con una Comisión de 30 miembros, pero que es apoyada por los países pequeños

y medianos para asegurarse una representación paritaria. Parece tener el inconveniente añadido de reproducir el esquema del Consejo, introduciendo así buenas dosis de intergubernamentalidad en la que se supone la Institución más supranacional. Tampoco resuelve el equilibrio entre grandes y pequeños, de ahí que algunos se inclinen por la siguiente alternativa.

- Mantenimiento del "statu quo", es decir, **cada país tiene derecho a un Comisario y los "grandes" dos.** El ligero "plus" de ineficacia que esta solución conlleva con relación a la anterior (de 30 a 36 Comisarios en una Unión de 30 países) intenta compensarse con la posibilidad de establecer **dos niveles de Comisarios: plenos y adjuntos.**
- Una posibilidad, de la que se ha hablado en algún momento, para equilibrar todas aquellas soluciones que alteren el "statu quo" de la relación países grandes-países pequeños, es la introducción en la Comisión de un **sistema de votación ponderado**, análogo al del Consejo.

2.2. Nombramiento

La cuestión está en saber si va a continuar el sistema introducido en Maastricht (art. 158, según el cual el Parlamento "confirma" el nombramiento del candidato a Presidente y del Colegio de Comisarios, designados todos por los Estados miembros), que supone una clara mejora con relación a la situación anterior en términos de legitimidad democrática; o si, por el contrario, deberá sustituirse por otro como, p. ej., el sugerido por el Informe Bertelsmann: el Parlamento "elige" el candidato a Presidente, que debe ser confirmado por el Consejo; a vez, el Presidente de la Comisión "propone" sus candidatos a Comisarios; y todo el Colegio se somete al voto de investidura del Consejo y del Parlamento. En la misma línea se sitúan Noël, Lamers o Martin.

2.3. Control y responsabilidad política de la Comisión.

En este punto se suscitan las siguientes cuestiones:

- . ¿Deben mantenerse o reforzarse los actuales sistemas de control?.
- . El voto de censura previsto por el art. 144, que otorga al Parlamento la posibilidad de remover la Comisión en

su conjunto -y no individualmente- siempre que reuna una mayoría de 2/3 de los votos emitidos y que representen, a su vez, la mayoría de los eurodiputados ¿Debe ser modificado, para facilitar la decisión?. ¿Cabe la censura individual?.

- . Finalmente ¿Debe ser la Comisión responsable sólo ante el Parlamento Europeo, como ahora, o debe serlo también ante el Consejo o el Consejo Europeo?.

2.4. Control de la gestión diaria de la Comisión

Ninguna Institución controla de manera sistemática y efectiva la gestión de los asuntos cuya ejecución le ha encomendado el TUE o el Consejo. Acaso convendría incitar al Parlamento Europeo a cumplir esa tarea de control técnico similar a la que llevan a cabo todos los Parlamentos nacionales con sus Ejecutivos respectivos.

2.5. Iniciativa.

Aparte de lo abordado en los casos de los Pilares II y III, las preguntas que son aquí relevantes serían:

¿Debe la Comisión mantener, como hasta ahora, el monopolio de la iniciativa legislativa para los temas del primer Pilar?

O, por el contrario, ¿debe compartir este derecho con el Parlamento, y quizás también con el Consejo? ¿En que casos?.

Posiblemente cuestiones como éstas o las mencionadas en el apartado anterior sólo puedan encontrar cabal respuesta según sea el modelo de equilibrio global y reparto de poderes que finalmente se adopte.

3. EL PARLAMENTO EUROPEO

Todo parece indicar, por las diferentes tomas de posición hechas públicas últimamente sobre la reforma institucional, que la cuestión del **reforzamiento de los poderes** del Parlamento Europeo va a ser crucial y de las más polémicas durante la Conferencia. En efecto, frente a la escuela que podríamos identificar como "alemana", secundada por los más integracionistas -y, en cierto sentido, también por la Comisión y, como es lógico, por el propio PE-, partidarios todos de dotar de mayor legitimidad democrática al sistema a base de

aumentar las responsabilidades del PE, la posición británica, danesa y de una parte de la mayoría gubernamental francesa irá más bien en la dirección de limitarlas o, si acaso, contenerlas en su nivel actual, ya que para todos ellos la verdadera legitimidad radica en los Parlamentos Nacionales.

El reforzamiento del papel institucional del PE reviste distintos aspectos, que se exponen a continuación:

3.1. Extensión de los poderes legislativos del PE.

Bajo este epígrafe destaca el tema de la **ampliación del campo de aplicación del procedimiento de codecisión** (art. 189 B, párrafo 8) así como la **simplificación** de éste y otros procedimientos legislativos.

Sin necesidad de que la CIG llegue a decantarse, como sugiere el Informe Weidenfeld-Bertelsmann, en un sistema "bicameral" de tipo federal (en el que comparten el poder legislativo una Cámara de los pueblos, el Parlamento Europeo, y una segunda Cámara de Estados, el Consejo), es en cambio previsible que tenga grandes posibilidades de salir adelante un aumento del campo de aplicación del procedimiento de codecisión.

Esta cuestión es vinculada por algunos el tema de **paso de la unanimidad a la mayoría cualificada**. En efecto, en pura lógica el concepto de la codecisión debería ir ligado al de la toma de decisiones por mayoría, ya que parece un contrasentido que un sólo Estado miembro puede vetar una decisión deseada por todos los demás Estados miembros y una mayoría cualificada del Parlamento.

Pese a ello, en Maastricht se llegó al compromiso de incluir, dentro del ámbito de la codecisión, temas sujetos al principio de **unanimidad**, como son la **Cultura** y el **Acuerdo marco de I+D**. De ahí que si en la CIG 96, incluso contra toda lógica, vuelven a separarse la codecisión y el sistema de votación, acaso sea más fácil encontrar un consenso, para extender las materias, si no se prejuzga cuál sea el sistema de votación que llevan aparejadas, a las que se aplique dicho procedimiento, por ejemplo todas aquéllas a las que actualmente se aplica el procedimiento de **cooperación**, que ya hoy se deciden por mayoría cualificada.

Digamos, por otro lado, que la reforma no debe sólo abarcar este aspecto de la extensión del ámbito de

aplicación de la codecisión, sino también su **simplificación**. En este sentido habrá que debatir la unificación de todos los procedimientos legislativos en vigor en 2 ó 3 modelos o incluso en **un solo procedimiento**, del tipo sugerido por el tantas veces citado Informe Weidenfeld-Bertelsmann.

3.2. Jerarquía normativa.

Ya durante la negociación del TUE, algunas delegaciones (la italiana, sobre todo), apoyadas por la Comisión y el PE, intentaron introducir un nuevo sistema de jerarquía de normas, según el cual las "leyes marco" serían decididas por el Consejo y el Parlamento, mientras que el desarrollo de las mismas sería dejado a la discreción de la Comisión. Diversas delegaciones se opusieron a ello, por considerar que implicaba un cierto desequilibrio institucional en detrimento del Consejo y en favor de la Comisión, razón por la cual el debate se aplazó hasta 1996 (Declaración nº. 16).

Ahora, sin duda, va a resurgir, pues no sólo lo sugieren diversos estudios, como el Weidenfeld -en el que se habla de "leyes constitucionales", "leyes orgánicas o institucionales", "leyes ordinarias" y "reglamentos de ejecución"-, sino también porque la Comisión y el Parlamento han presentado nuevas propuestas, alegando que el nuevo Procedimiento de codecisión exige encontrar fórmulas que permitan al PE participar en el procedimiento de Comités (o "comitología"), que también se desea simplificar. Concretamente, la Comisión ha propuesto que las decisiones no legislativas (como los llamados "programas de acción"), se realicen exclusivamente por la Comisión con la sola asistencia de un Comité Consultivo. Esta propuesta ha sido rechazada por varios países por sustraer al Consejo decisiones que pueden tener una gran incidencia política, económica o financiera.

3.3. Iniciativa legislativa.

El derecho del Parlamento a presentar propuestas normativas fue defendido en las negociaciones de Maastricht por diversas delegaciones (Alemania, Italia y España, principalmente), por considerarlo consustancial a las prerrogativas parlamentarias. La Comisión y otras delegaciones se opusieron por considerar que la exclusiva de dicho derecho es una característica singular y fundamental del sistema comunitario y que, en

consecuencia, su dilución rompería el equilibrio institucional en detrimento de la Comisión.

El compromiso resultó en un artículo, el 138 b, segundo párrafo, que prescribe que *"por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado"*.

Se trata, pues, de un mero "derecho de evocación", de un compromiso que apenas refuerza en términos reales las prerrogativas del PE, pues de hecho ha sido siempre el inspirador de muchas iniciativas de la Comisión. La cuestión radica, por tanto, en ver si en la CIG 96 se va a reconsiderar la posibilidad de dotar al PE -e incluso al Consejo, como defienden algunos- de dicha capacidad de iniciativa.

El problema de fondo, en este caso, es que la Comisión viene asumiendo el papel de garante de los intereses de los Estados menos poblados que, por serlo, cuentan con pocos escaños en el Parlamento Europeo. La opción de dar iniciativa legislativa al Parlamento Europeo es, pues, sólo apoyada por países partidarios de una mayor integración y muy poblados: Alemania, Italia y España. En la Conferencia del 96 no hay nuevos miembros que reúnan estas dos características.

3.4. Número, distribución de escaños y sistemas de votación.

Como las demás instituciones, el P.E. se verá afectado de forma significativa por la ampliación. Un principio de eficacia exigiría que el número de Eurodiputados (hoy 626) no sobrepase un máximo que oscila, según las ideas en curso, entre 650 y 700.

También se plantea la necesidad de paliar en alguna medida el relativo desequilibrio actualmente existente entre la **distribución** de escaños y la población. Este desequilibrio de representación entre países grandes, de un lado, y medianos y pequeños, de otro, se ha corregido parcialmente con ocasión de la última ampliación, aunque de manera insuficiente de cara a la próxima, en la que proliferarán los países de población reducida. Quizás pudiera alcanzarse más fácilmente un cierto equilibrio a base de reducir linealmente el número de escaños por Estado miembro.

Finalmente, otra cuestión importante es la de la revisión de los **sistemas de votación**. No sólo en lo que afecta a los procedimientos decisorios, sino también en lo que se refiere a la necesidad de alcanzar determinadas mayorías, a veces excesivas, como es el caso de la censura de la Comisión.

3.5. Procedimiento electoral uniforme.

Parece lógico para muchos que un Parlamento, con mayores facultades legislativas y más representativo de una Ciudadanía Europea, debería ser elegido siguiendo un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, como prevé el párrafo 3 del artículo 138 del TUE. Si bien es cierto que, en rigor, no es necesaria la modificación del Tratado, porque el mismo artículo citado señala la posibilidad de que el Consejo adopte dicho procedimiento por unanimidad, no es menos cierto que hasta la fecha tal posibilidad no ha podido ser puesta en práctica por la oposición de varios Estados miembros debido a la alta sensibilidad política de esta cuestión. De ahí que posiblemente convenga ahora plantearse si no ha llegado el momento para una reforma de dicha disposición, para que introduzca el procedimiento uniforme directamente en las legislaciones nacionales, lo que en algunos casos exigirá las oportunas modificaciones constitucionales. No será tarea fácil, sobre todo si se abordan cuestiones referentes al sistema de escrutinio y al ámbito de la circunscripción electoral (europea, nacional, regional o local).

3.6. Control del Ejecutivo

Ya se ha abordado antes esta cuestión desde el punto de vista del control de la Comisión por el Parlamento.

Se trata ahora de evocar aquí la posibilidad, mantenida por algunos (p.ej. Ludlow-Ersboll), del control del Consejo, en cuanto ejecutivo, por parte del P.E. Obviamente ello no sería posible si no se produjese una institucionalización de la Presidencia del Consejo como la que se sugiere más arriba. Aún así no es verosímil que esta posibilidad llegue a ser aceptada.

3.7. Otros poderes del P.E.

Aparte del mayor papel que podría otorgársele al Parlamento en las materias de la competencia de los Pilares II y III, eventualidad antes analizada, cabe

mencionar aquí, la posibilidad de revisión de sus poderes en materia **presupuestaria**. Hay que mencionar en este último orden de ideas la vieja aspiración del Parlamento de eliminar la distinción entre **gastos obligatorios y no obligatorios**, lo que sin duda otorgaría al Parlamento un verdadero poder de codecisión con el Consejo en materia presupuestaria (algunos sostienen que allí donde el PE tiene poderes legislativos co-decisionarios también debe codecidir en materia presupuestaria). Por no hablar de otra facultad, largamente reclamada, como es la de decidir acerca de la creación de **impuestos comunitarios**.

Frente a estas ideas, Delors en Essen se ha pronunciado más bien por una reducción de los poderes presupuestarios del PE. Otros se muestran partidarios de suprimir el "**dictamen conforme**", en materia legislativa.

3.8. Relaciones P.E.-Parlamentos Nacionales

Como veíamos antes, dotar de una mayor legitimidad democrática al sistema no pasa, en opinión de algunos, ni necesaria ni exclusivamente, por un incremento de los poderes del P.E., sino por un mayor papel de los Parlamentos Nacionales. Esta cuestión fue debatida en Maastricht y ha subido incluso de tono posteriormente. Se han evocado varias posibilidades a este respecto, no necesariamente excluyentes las unas de las otras.

3.8.1. Una, es la generalización del llamado "**sistema danés**", esto es la existencia de una Comisión en cada Parlamento Nacional especializada en el seguimiento de los asuntos de la Unión. Existe ya una Declaración (la número 13) aneja al TUE, que va en esa dirección. De hecho, es un procedimiento que, sin llegar a la rigidez del Market Committee danés, está siendo adoptado por todos los Estados miembros.

En España, la nueva ley que regula la Comisión Mixta para Asuntos de la Unión Europea ha perfeccionado el control parlamentario de la acción del Gobierno en asuntos de la Unión Europea. Pero este control parlamentario a escala nacional no requiere sanción jurídica por parte de la normativa comunitaria, por corresponder al ámbito de la soberanía nacional. Por ello el TUE se limitó a una Declaración en la materia.

3.8.2. Otra posibilidad son las reuniones entre P.E. y Parlamentos Nacionales. Está prevista en la Declaración antes citada. Una variante consiste en magnas reuniones entre Parlamentarios Europeos y Nacionales para fijar las grandes orientaciones políticas de la Unión, que se conocen bajo el término de "Assises". Se trata en realidad de una alternativa a la fórmula del "Congrès" propuesta por Francia en Maastricht y que consistía en institucionalizar una gran Cámara Mixta entre el P.E. y los Parlamentos Nacionales. Como solución más práctica se aprobó la declaración número 14 que prevé tales reuniones de forma no institucionalizada. Se ha reunido en una única ocasión (Roma en 1990), pues no goza del favor ni del P.E., que no desea compartir sus poderes con los Parlamentos Nacionales, ni por parte de estos últimos, que se encuentran siempre en inferioridad de apoyatura técnica y logística con relación a sus colegas europeos.

3.8.3. existen diversas propuestas de creación de una "Segunda Cámara":

- Una, es la contenida en la propuesta alemana en las negociaciones de Maastricht de creación de un "Senado", que actuaría como **Cámara de las Regiones**. En su sustitución, y como fórmula transaccional, se creó el actual Comité de las Regiones. Volveremos más tarde sobre este órgano. Conviene señalar aquí que la Declaración del Consejo Europeo de Birmingham, de 1992, señala que la distribución de competencias en el seno de cada Estado miembro es un asunto de estricta incumbencia de éstos y no de la Unión Europea. Por otra parte, en respuestas posteriores del Servicio Jurídico del Consejo a preguntas de parlamentarios europeos, la propia Unión se configura otorgando un papel predominante a los Estados. Pese a todo ello, no cabe excluir que estas ideas de dotar a las regiones de un mayor papel institucional vuelvan a ser puestas sobre la mesa, como ya está haciendo el Comité de las Regiones (Resolución de 5-XII-94)
- Otra variante es la esbozada por el European Policy Forum de Londres, consistente o bien en una **Segunda Cámara**, en la que estuvieran

representados total o parcialmente los Parlamentos Nacionales, o bien en transformar el actual P.E. en una **Cámara Mixta** en la que hubiera unos porcentajes a determinar de representantes de los Parlamentos Nacionales y del P.E. (Este mismo punto de vista fue defendido por Edouard Balladur en "Le Monde" de 30-XI-94 en su artículo "Pour un nouveau traité de l'Elysée").. Esta Cámara tendría, entre otras, la atribución de vetar las propuestas de la Comisión por razones de subsidiariedad. No parece que estas ideas, que representan una regresión sobre la decisión en su día adoptada de elegir el P.E, por **sufragio universal**, puedan por esta razón prosperar.

- Cabe, finalmente, la posibilidad de crear "**Comisiones Mixtas**" PE-Parlamentos nacionales, ya evocada para los asuntos de los Pilares II y III. En este sentido podría pensarse en una fórmula que consistiría en **institucionalizar** lo que hoy no es más que una práctica informal, conocida como "**COSAC**" (Conferencia de los Organos Especializados en Asuntos Comunitarios) y que consiste en reuniones semestrales de una reducida representación de PE y un número también reducido de parlamentarios nacionales (unos 3 por Estado miembro) encargados del seguimiento de asuntos comunitarios.

Estas "**Comisiones Mixtas**" acaso pudieran preverse para cuestiones de los Pilares segundo y tercero, compensando así el mayor papel que se adjudicase al PE en esta materia. No es fácil, en cambio, que se acepte una institucionalización de esta práctica en el Primer Pilar, que supondría en cierto modo una regresión en las competencias del PE.

4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Se trata de una institución respetada y respetable, por su imparcialidad y por su capacidad de creación de jurisprudencia. Pero quizás precisamente por esto último es por lo que, durante las negociaciones de Maastricht, mereció las críticas de algunos por su "activismo judicial". Como resultado de ello, por una parte, se vió excluído, de las nuevas competencias de la Unión, como son los Pilares II y III (salvo en la

interpretación de los Convenios). Pero, por otro lado, vió reforzado su papel en diversos aspectos, como en el caso de la imposición de sanciones para el cumplimiento de la legislación comunitaria.

Las ideas actualmente en boga sobre la subsidiariedad, entendida como un medio para limitar los poderes "centrales", parecen indicar que en la CIG 96 el denostado activismo jurídico del Tribunal intente ser revisado.

Las principales muestras de esta tendencia nos llegan de Alemania. Los documentos del CDU/CSU y Weidenfeld muestran una clara inclinación por revisar el artículo 177, según el cual el Tribunal se pronuncia sobre cuestiones prejudiciales, que ha sido la fuente principal de la capacidad de creación jurídica del Tribunal en los últimos años. Es previsible, pues, que ante los vientos de descentralización reinantes en muchos países, el Tribunal se vea sometido a una gran presión, bien a través de una revisión de los Tratados o por otras vías, a actuar como un "freno" de las instituciones centrales antes que como un elemento "impulsor" hacia una mayor integración. Paradójicamente, esta operación de disminución de las capacidades del Tribunal como "creador" de derecho, se presenta como compensada por una entronización del mismo como "Tribunal Constitucional". Las ideas del informe Weidenfeld - Bertelsmann que se resumen a continuación son esclarecedoras a este respecto:

- a. Evolución del papel del Tribunal. En el pasado, las sentencias del Tribunal han servido para reforzar a la Comunidad y a su sistema legal, desarrollándose y colmando sus lagunas. Pero en la actualidad, este sistema puede considerarse ya como **cuasi constitucional** y, según esta teoría, completo, por lo que de aumentar la acción en una dirección de la extensión de los poderes de la Comunidad, en realidad lo que se haría es transferir soberanía de los Estados miembros a la Unión más allá de lo deseable. De ahí que se concluya que en la actualidad la tarea del Tribunal no sea ya la de reforzar la Unión en detrimento de los Estados miembros, sino la de distribuir tareas entre ambos, como si se tratara de un verdadero **Tribunal Constitucional**. En este sentido, el mencionado documento propone modificar el artículo 5 del TUE de manera que el Tribunal de Justicia cuente con base jurídica para frenar a las Instituciones comunitarias. Volveremos más adelante sobre este punto al tratar de subsidiariedad.
- b. Número de Jueces y nombramiento de los mismos. El aumento del número de países tras la ampliación plantea la

necesidad, o bien de **reducir** el número de jueces (hasta un máximo de 15, por ejemplo), o bien la de la constitución de un Tribunal constituido en **dos o más Salas**.

Por otra parte, para evitar una reelección que pueda ir contra el principio de independencia del Tribunal, según el informe en cuestión, siguiendo el ejemplo de la Carta Constitucional Federal Alemana, el mandato de los Jueces y Abogados Generales sería de **12 años**, sin posibilidad de prórroga.

- c. El Tribunal de Primera Instancia. Las competencias de este Tribunal, según esta tesis, deben ser extendidas hasta convertirse en el **Tribunal Ordinario de la Comunidad**, dividido en Cámaras especializadas según los diferentes sectores. El Tribunal de Justicia, por consiguiente, se limitaría a actuar como **Tribunal de Apelación** en determinadas materias importantes juzgadas por el Tribunal de Primera Instancia y también como Tribunal dirimente en litigios entre las Instituciones, y entre éstas y los Estados miembros, además de como Tribunal Constitucional.
- d. Derechos Fundamentales. Si, como ahora veremos, en el nuevo Tratado se incorpora una **Carta de Derechos y Deberes Fundamentales**, el Tribunal Constitucional podría erigirse en el garante de los mismos, complementando, pero no suplantando a los Tribunales Nacionales. No obstante, podrían plantearse problemas de solapamiento con el Sistema del Consejo de Europa, que habría que resolver.

Conviene señalar aquí respecto a estas ideas alemanas que, en realidad en los medios jurídicos en este país -y también en el Reino Unido- se viene manteniendo desde hace tiempo un contencioso con el Tribunal de Justicia, que data desde las primeras sentencias sobre la primacía del derecho comunitario. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha actuado como "Tribunal Constitucional". Pero su función principal, la que le convierte en una de las piezas básicas del sistema institucional de la UE, es la de ser intérprete exclusivo en última instancia del Derecho comunitario. Así pues, no es tanto un "creador" sino un "interprete" del mismo, aunque el ejercicio de esta tarea conlleva asimismo un desarrollo del ordenamiento comunitario, como en cualquier sistema jurisdiccional. Son mayoría los países que comparten esta opinión.

Al margen de estas ideas, de carácter general (pero con repercusiones concretas ciertas), conviene considerar

también aquí la posibilidad antes apuntada, de extender su jurisdicción, con las cautelas necesarias, a los pilares II y III. Y también la idea de que el nombramiento de los jueces se haga tras consulta al PE y/o al Consejo Europeo.

5. OTRAS INSTITUCIONES

Parece lógico que, en el marco de un nuevo esquema de equilibrios y controles, la Conferencia sea llamada a reexaminar las tareas y responsabilidades del **Tribunal de Cuentas** y del **Comité de las Regiones**. Lo mismo puede decirse del **Mediador**, "Ombudsman" o Defensor del Pueblo Europeo.

5.1. Tribunal de Cuentas. En Maastricht ha recibido un considerable refuerzo de sus poderes, a la vez que fue elevado a categoría de Institución. No parece, por consiguiente, que sean necesarias modificaciones en el Tratado, salvo quizás en lo relativo al número de sus miembros. Es igualmente posible que dicha Institución plantee la necesidad de reformar los artículos E, para equipararla a las otras Instituciones en lo referente al segundo y tercer pilar, y 173, tercer párrafo, con el fin de que el Tribunal de Justicia pueda también pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas en defensa de sus prerrogativas. También podrían preverse algunos retoques para robustecer sus capacidades de control del fraude.

5.2. Comité de las Regiones. El Comité de las Regiones ha sido una creación del TUE por inspiración de las delegaciones de España y de Alemania, con toda lógica por tratarse de los Estados de la Unión Europea que tienen más desarrollado el protagonismo político de la regiones en su modelo constitucional. El desarrollo de la dimensión regional en el plano institucional europeo viene limitado por el hecho de que el universo regional europeo es heterogéneo y hay Estados miembros que bien por su limitada dimensión territorial o por su historia política no reconocen en su plano constitucional el protagonismo político de la región, por lo que no solicitan el reconocimiento de esa dimensión en el plano europeo. La solución contemplada en el TUE, donde el Comité de las Regiones engloba también a los Entes Locales y comparte estructura administrativa con el Comité Económico y Social fué una solución de compromiso que permitió el nacimiento del Comité. Es previsible que en la Conferencia del 96 se plantee el desglose de ambos niveles de representación política, regional y local, y que por otra parte este

Comité gane autonomía respecto al CES e incluso respecto al Consejo en cuanto a la elaboración de su Reglamento Interno.

Por el momento no hay muchas aportaciones respecto al futuro del Comité de las Regiones en los documentos que se han ido añadiendo al debate sobre el futuro de las Instituciones Europeas, salvo algunas resoluciones del propio órgano antes citadas. El informe del Consejo permitirá evaluar el funcionamiento del Comité en esta fase inicial de su existencia. El informe de la Comisión a la Conferencia servirá también de referencia en la valoración de sus trabajos. A reservas de una posición española que se irá decantando a través de la colaboración entre el Gobierno y el Parlamento, parece lógico anticipar que España estará entre las delegaciones dispuestas a promover el desarrollo institucional de la dimensión regional como elemento característico del proyecto político europeo. El desarrollo de la Conferencia permitirá identificar el ámbito de lo posible en este avance.

Ya hemos visto antes la posibilidad de su conversión en segunda Cámara. Pero sin necesidad de llegar a este extremo, el Comité podría requerir pasar de ser un simple órgano consultivo a una verdadera Institución, cuyo cometido sea precisamente el de velar por una adecuada aplicación del principio de subsidiariedad a nivel local y regional. Ya hemos visto antes que la Declaración de Birmingham defiende el principio contrario, esto es, la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

5.3. Mediador. Varias interrogantes son planteables a este respecto, pero la más pertinente es: ¿deben extenderse sus competencias a los casos de no aplicación o de aplicación indebida del Derecho comunitario por los Estados miembros?

5.4. Otras Instituciones u Organismos, tales como el **Banco Central Europeo**, el **Banco Europeo de Inversiones**, el **Comité Económico y Social**, etc. pueden ser incluidos en el ejercicio de 1996, aunque por el momento no son de prever cambios de relevancia.

6. EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

Algunas de las propuestas analizadas pueden reforzar el actual equilibrio institucional. Otras, al promover alguna Institución a un primer plano, en detrimento de otras, corren el riesgo de

alterar algo que, como el sistema institucional pentapartito, ha sido y es vital para la construcción europea.

Una Unión, fundamentalmente basada en un Mercado Interior y regida casi en exclusiva por el principio de subsidiariedad, donde los Estados miembros, reunidos o no en un todopoderoso Consejo, están en el centro de las decisiones, muy probablemente puede suponer una regresión en ese proceso.

Pero tampoco el inmovilismo ayudará a su consolidación. Nuevos retos, como los impuestos por la drástica mutación de la arquitectura europea, exigen nuevas respuestas. Pero estas respuestas no deberían en modo alguno trastocar los equilibrios institucionales, sino, todo lo más, partir de los existentes y modificarlos "hacia arriba". Otra cosa sería acaso embarcarse en una aventura con metas desconocidas.

Todo posicionamiento en materia institucional debe, por consiguiente, no sólo guiarse por los tantas veces citados principios del mantenimiento del acervo y del marco institucional único, sino también tener en cuenta estas afirmaciones, pues los resultados de tal posicionamiento pueden no ser neutrales en relación con el interés general y con los propios intereses nacionales.

F. SUBSIDIARIEDAD.

La decisión de incorporar una definición explícita del principio de Subsidiariedad en el TUE respondía al sentimiento generalizado en algunos países, Alemania y el Reino Unido principalmente, de que se venía produciendo una excesiva deriva hacia el incremento de los poderes de la Unión, a la que había que poner fin.

Las razones en que se apoyaban Alemania y el Reino Unido eran diferentes: al primer país, por su estructura federal, le preocupaba específicamente un aumento de los poderes de la Unión en detrimento de los Länder. Al segundo, le movía más bien un deseo de renacionalizar políticas devolviendo a los Estados nacionales algunas parcelas de soberanía de la que la Unión se había apropiado -a su juicio- indebidamente. Pero la conclusión era la misma: había que fijar unos claros criterios de atribución de competencias para limitar lo que consideraban excesivo centralismo de la Unión.

Otros países, España entre ellos, juzgaban innecesaria, e incluso contraproducente, la inclusión de dicho principio en el Tratado. En primer lugar, porque el reparto de competencias

entre la Unión y los Estados miembros es **sui generis** y está suficientemente claro en las disposiciones del Tratado. Y, en segundo lugar, porque una limitación de las competencias de la Unión podría conducir a una renacionalización de las políticas y a una disminución de los mecanismos de solidaridad.

Afortunadamente estas últimas tesis estaban avaladas tanto por la Comisión como por el Parlamento Europeo. De ahí que, en el compromiso final de Maastricht, se incorporaba al Tratado un nuevo artículo, el 3 B segundo párrafo, en el que si bien se recogía el principio de subsidiariedad, dicho principio no se aplicaría a las competencias exclusivas de la Comunidad, sino únicamente a las compartidas entre ésta y los Estados miembros. En estas últimas la Comunidad sólo actuará cuando la acción, por su dimensión o por sus efectos, sea llevada a cabo mejor por ésta que por los Estados miembros. Por consiguiente, no se trata de un principio de atribución de competencias, sino de ejercicio de las mismas. Por otro lado, la inclusión de este principio en el Pilar comunitario y en la parte dispositiva, le convierte en justiciable ante el Tribunal de Luxemburgo.

Posteriormente, en plena "crisis anti-Maastricht" y en medio de las críticas a lo que se consideraba "centralismo burocrático" de la Unión, se produjeron diversos intentos de reforzar, por la vía política, el texto del TUE. Volvieron a reproducirse las anteriores polémicas y se llegó a unos textos en los Consejos de Birmingham y Edimburgo, ambos bajo Presidencia británica, que no modifican sustancialmente el espíritu del Tratado. España concretamente presentó un **memorándum** sobre el principio de subsidiariedad, con fecha 30 de octubre de 1992, defendiendo la línea interpretativa "ortodoxa", que es, como antes se dice, la seguida también por la Comisión y el Parlamento.

Es de prever, no obstante, que en la Conferencia de 1996 algunos países (Alemania y Reino Unido, principalmente, pero quizá también otros, como por ejemplo Italia, de persistir en las posiciones manifestadas por el Gobierno anterior) vuelvan a intentar revisar el artículo 3 B, segundo párrafo, para forzar su peculiar interpretación del mismo. Concretamente el informe Weidenfeld Bertelsmann, tantas veces citado, dedica casi la mitad de sus páginas a defender una concepción de la subsidiariedad inspirada en "**principios federales**". Parte -como antes veíamos- de la máxima "unidad donde sea necesario, diversidad donde sea posible", que lleva a la consecuencia de reformar el artículo 3 B, segundo párrafo, por insuficiente para alcanzar este objetivo, esto es, para limitar la deriva hacia lo que denominan "centralismo rampante".

A tal fin propone, entre otras cosas, la **abolición del artículo 235** y la introducción de un "**Kompetenzkatalog**", en el que se delimiten (en sentido restrictivo) las competencias de la Unión. Como medidas adicionales sugiere la modificación del **artículo 5** del Tratado, que impone a los Estados miembros un comportamiento coherente con las políticas comunitarias, para que actúe también en el otro sentido, es decir, para que la Unión respete a su vez la estructura interna de los Estados miembros al ejercer sus poderes. En otras palabras, para que no invada las competencias de los Länder o regiones. Todo ello en base al principio de "lealtad a la Unión" ("Bundesfreundliches Verhalten"). Igualmente propone a este último fin un reforzamiento del **artículo F apartado 1** que exige a la Unión el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros. Finalmente, propone el utilizar el llamado principio de **proporcionalidad**, contenido en el tercer párrafo del artículo 3 B, para limitar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, poniendo incluso de ejemplo la realización del Mercado Interior, materia en la que se pronuncia por una desregulación y una mayor libertad para las legislaciones nacionales.

Importa señalar que estas tesis serían impecables si la Unión fuera ya una realidad federal. Pero, en el estado actual de la evolución comunitaria, este modelo no se da. Como señala el propio Tribunal de Karlsruhe, no existe un pueblo europeo. Tampoco existe una lengua ni una identidad nacional comunes. No hay una verdadera autoridad central ni un auténtico presupuesto capaz de hacer frente a las necesidades financieras de toda federación (recordemos a este respecto que el actual techo de recursos propios es sólo el 1'27% del PIB comunitario, frente al 20/40 por ciento propio de los Estados federales). Y, lo que es más evidente, competencias "federales" por excelencia, como son la defensa y la política exterior, siguen en manos de los Estados nacionales. Por consiguiente, la aplicación de un principio inspirado en un modelo federal a un ente "sui generis", como es la Unión Europea, puede poner en peligro el proceso mismo de integración.

La construcción europea dista mucho de estar acabada, sino que es algo que se va haciendo progresivamente, siguiendo un método "funcional" y pragmático. Interrumpirlo ahora, sin que se den todavía las circunstancias objetivas que configuran una federación, invocando principios exclusivos de ésta, puede tener unas consecuencias no deseadas.

Por otra parte, la idea de concretar en un catálogo las competencias comunitarias puede llevar a una negociación imposible. Será en efecto enormemente difícil poner de acuerdo

a todos los Estados miembros en sectores y políticas en la que tienen intereses muy diversos. Los contribuyentes netos podrían verse tentados a decir, por ejemplo, que la cohesión económica y social no es competencia de la Unión, sino de los Estados miembros. Otros lo aprovecharían para renacionalizar algunas políticas, por ejemplo la agricultura.

No es necesario subrayar, además, las dificultades adicionales que desataría un debate acerca de un reparto de competencias entre la Unión, de un lado, y los Estados y las regiones, de otro, dada la estructura territorial muy diversa entre los países de la Unión. Por esta razón, como antes se decía, el Consejo Europeo de Birmingham señaló claramente que la distribución interna de competencias es una cuestión de la exclusiva incumbencia de cada Estado nacional.

Otro riesgo implícito en este ejercicio está en la confusión entre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, contenidos en dos párrafos diferentes del artículo 3 B. Puesto que el principio de **proporcionalidad**, es decir la adecuación de medios a fines, se aplica también a las competencias exclusivas (PAC, por ejemplo) podría actuar como principio general legitimador de la renacionalización de políticas o de la reducción de la financiación comunitaria de las diferentes políticas y programas de acción (este problema enlaza con el "**principio de suficiencia de medios**" al que nos referiremos a continuación). Los riesgos de una aplicación desorbitada de este principio se comprueban fácilmente refiriéndonos al Mercado Interior, donde la introducción de normas nacionales en los sectores no armonizados puede suponer de hecho, como antes veíamos, una traba a la libre circulación de mercancías, esto es, un quebranto de la esencia misma del Mercado Único.

En lo que se refiere al artículo 235, se vienen manejando ideas tendentes a evitar la supresión de un instrumento que tan útil ha sido y será para decidir, por unanimidad, políticas y acciones que se consideran necesarias en cada momento del proceso de construcción europea. Estas ideas apuntan a distinguir aquellas competencias que estarían claramente cubiertas por los objetivos del Tratado, de aquellas otras (zonas grises) que podrían seguir siendo reguladas por el 235, con posibilidad de ratificación por los Parlamentos nacionales como en los casos de los artículos 8E y K9.

En resumen: la subsidiariedad no debe en ningún caso convertirse en un arma para limitar las competencias que ya han sido transferidas a la Unión. Como tampoco debe utilizarse para aumentarlas. Se trata únicamente de un instrumento para conocer

en cada caso concreto, allí donde las competencias entre la Unión y los Estados miembros están compartidas y no han sido claramente delimitadas, "quien debe hacer qué cosas", esto es, una guía para discernir cuando una determinada acción, por su dimensión o sus efectos, es más eficaz si se realiza bien a nivel de la Unión o bien al de los Estados miembros.

G. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA DE MEDIOS

Durante la negociación del TUE España presentó un memorándum sobre el llamado "Principio de Suficiencia de Medios". Consiste en evitar que la Unión tome decisiones y legisle, generando obligaciones de gasto, sin prever los medios humanos, económicos y financieros necesarios para llevarlas a cabo. De ser esto así, como de hecho ha venido siendo hasta ahora, los presupuestos nacionales de cada Estado miembro irían teniendo obligaciones adicionales impuestas por la Unión, sin pasar por los Parlamentos Nacionales.

Con este principio se atiende a la vez a diversas exigencias:

- . Por una parte, como acabamos de decir, se garantiza que no se imputarán a los presupuestos nacionales **nuevas obligaciones financieras** por encima de las aportaciones de cada país al presupuesto de la Unión.
- . Por otro lado, responde a la misma lógica, pero por motivaciones diferentes, de los que utilizan el principio de **subsidiariedad** como medio de limitar las obligaciones de la Unión. Así, no habrá competencias de la Unión y, por consiguiente, obligaciones para los Estados, si no se prevén los medios materiales y humanos necesarios para dichas políticas.
- . Finalmente, condiciona, en algunos casos importantes, el paso de la regla de voto en el Consejo de la **unanimidad** a la **mayoría cualificada**. Es, en efecto, poco adecuado que se tome una decisión, con el voto contrario de 3 ó más Estados miembros, que tenga importantes repercusiones económicas, sin prever al mismo tiempo un mecanismo de financiación comunitario.

Tras una larga porfía, España consiguió incluir dicho principio en el apartado 3 del artículo F: "*La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas*". Sin embargo, al figurar dicho artículo F en el Título I de las Disposiciones Comunes, pero no en el Título II, es decir, en el Pilar comunitario, su operatividad no es automática, es decir, no implica que una determinada

decisión lleve necesariamente aparejada una dotación presupuestaria determinada. Para esto último es preciso una decisión específica. Además, en puridad, no es justiciable ante el Tribunal de Justicia. Abundando en esta interpretación se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de Karlsruhe en su famosa sentencia sobre la constitucionalidad del TUE en la República Federal Alemana.

Las cuestiones que se pueden plantear a este respecto en la Conferencia son de dos tipos:

- a. Que se incluya este principio en el Pilar comunitario, para evitar los inconvenientes anteriores; y/o
- b. Que se prevean mecanismos que lo precisen y aclaren. Varias soluciones son posibles a este respecto:
 - . Una, consiste en disponer que al proponer una decisión se evalúe el impacto económico de la misma sobre los Estados miembros y, en función del mismo, en la disposición en cuestión se provea de los medios necesarios para hacer frente a dicho impacto.
 - . Otra vía es limitar el alcance financiero de una decisión, como máximo a una cofinanciación estatal, nunca mayoritaria, con objeto de garantizar que cada país gestione y controle adecuadamente el gasto de programas y de acciones.

En cualquier caso, como se deduce de la historia que está detrás de este principio, no va a ser tarea fácil llegar a un acuerdo satisfactorio sobre el mismo en la Conferencia.

H. POLITICAS COMUNES (COHESION, PAC, PESCA, TRANSPORTES, COMPETENCIA, MERCADO INTERIOR) Y OTRAS POLITICAS (INDUSTRIAL, ENERGIA, POLITICA SOCIAL).

- . Dentro de las políticas comunes, ya nos hemos referido antes a la cohesión y a la PAC, y volveremos a referirnos a ellas al hablar de la ampliación. Dichas políticas, como sabemos, no requieren una Conferencia Intergubernamental para su modificación eventual, pero cabe plantearse la oportunidad de su tratamiento en la Conferencia o al margen de la misma. Quizas algunos Estados miembros quieran introducir ya modificaciones para facilitar las futuras ampliaciones.

- . Lo mismo cabe decir de la **pesca** y de los **transportes**.
- . En cuanto al **Mercado Interior**, se trata de una competencia exclusiva a la que en rigor no debe aplicarse el principio de subsidiariedad, sino todo lo más el de proporcionalidad. Antes nos referimos a ello, pero conviene aquí señalar que dejar libertad a los Estados miembros, como desean algunos, para introducir normas técnicas, de protección sanitaria o medioambiental, puede suponer, como de hecho está significando actualmente, la reintroducción de trabas a los intercambios en todo aquello que aún no ha sido armonizado a nivel comunitario. Una aplicación indebida del principio de subsidiariedad en esta política podría suponer de hecho una ruptura del Mercado Interior. Sin embargo, existe un creciente debate acerca de las ventajas e inconvenientes de la regulación comunitaria en los artículos 100, 100 A y 100 B. De este debate derivan tendencias "desreguladoras", que podrían inducir a la revisión de dichos artículos en la Conferencia (J.P. PELKMANS AND J.M. SUN. Documento de Trabajo de la CEPS sobre Regulación de la Competencia).
- . Respecto a la política de **Competencia**, hay fuertes presiones, en especial procedentes de Alemania, en favor de la creación de una **Oficina Europea de Concentraciones**, que en teoría "despolitice" la política de Competencia, hoy en manos de la Comisión, e introduzca un supuesto mayor rigor en la misma.
- . Por otro lado, ya dentro del ámbito de **otras políticas**, en lo que se refiere a la **Armonización Fiscal** los hay, como por ejemplo los autores del documento CDU/CSU, que mantienen la teoría de que los Estados que pasen a la tercera fase de la Unión Monetaria deberán avanzar mucho más en la dirección de una política coordinada y común en esta materia ("Gemeinsame Gleichgerichtete Politik").
- . En cuanto a la **Política Industrial**, el informe antes citado del Beirat del Ministerio alemán de Asuntos Económicos, dedica gran espacio a resaltar los riesgos del nuevo artículo 130. Son de prever, pues, movimientos en esta materia.
- . Ya nos hemos referido antes a la **Energía**, por lo que nos limitaremos a decir, en cuanto a la **Política Social**, que aquí pueden plantearse dos cuestiones:
 - Una, es la referente al Protocolo 14 y al Acuerdo de "opting out" con el Reino Unido, que podrían intentar revisarse en la Conferencia, sobre todo teniendo en cuenta los problemas de "dumping" social y de deslocalización de

industrias que plantea y la posición contraria a su mantenimiento por parte de muchos países e incluso por el Partido Laborista británico.

- Otra cuestión es una posible revisión o mejora de los artículos 117 a 127 del TUE, que puede hacerse más necesaria tras la ampliación.

I. CIUDADANIA DE LA UNION Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Este nuevo capítulo del TUE, al que España aportó una contribución decisiva, está llamado a convertirse en un eje central de las discusiones de la Conferencia, cuyos resultados serán valorados por los ciudadanos en gran medida en función de la capacidad de la Unión para afrontar los problemas que les afectan más directamente. El ciudadano europeo busca en la Unión, sobre todo, vivir en un espacio próspero, solidario y seguro. De ahí que resulten fundamentales todas las reformas que atiendan a estos deseos, tanto en lo económico y social como en los aspectos de seguridad interior y exterior. De ahí también la importancia de convalidar y reforzar el acervo y las Instituciones, así como el II y III Pilar, respectivamente, como antes se ha visto. La Conferencia no debe, pues, en ningún momento perder de vista estos objetivos prioritarios. Pero, al mismo tiempo que profundizar en ellos, deberá velar por dotar de una mayor visibilidad a los derechos que la ciudadanía europea obtenga de tales reformas. Dos vías se abren en esta última dirección:

1. Extensión sustancial del contenido de los derechos previstos actualmente en el capítulo sobre Ciudadanía de la Unión (artículos 8 a 8 E).

En la actualidad solamente hay cuatro derechos recogidos en el TUE (libre circulación y derecho de residencia; derecho de voto en las elecciones municipales y al P.E.; protección diplomática y consular; y derecho de petición). Aunque existe una cláusula evolutiva (artículo 8 E) que permite incorporar nuevos derechos por decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al P.E., y aprobación por los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, se plantea aquí, como señalábamos al principio, la posibilidad de ampliar el contenido de estos derechos. Muchas ideas son posibles sobre este particular. Una de ellas es la inclusión de un artículo específico contra el racismo y la xenofobia en la línea con el propuesto en su día por el P.E., en el que se señalaba:

"la Comunidad y sus Estados miembros, actuando en el ámbito de sus competencias respectivas, adoptarán las medidas necesarias para impedir y, cuando sea necesario prohibir, toda forma de intolerancia, hostilidad o violencia contra las personas o grupos de personas inspiradas en diferencias raciales, religiosas, culturales, lingüísticas, sociales o nacionales, y para prevenir cualquier forma de segregación contra tales personas o grupos de personas. (P.E.: Propuestas sobre los Nuevos Tratados. Oficina de Publicaciones CEE. 1991).

2. Inclusión de una Carta de Derechos Fundamentales de los Ciudadanos de la Unión.

El ejercicio de la soberanía sólo se legitima si al mismo tiempo quedan garantizados los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Esta cuestión fue abordada durante las negociaciones del TUE. De entre las diferentes opciones que se presentaban (inclusión de una Carta de derechos fundamentales, recepción íntegra en la parte dispositiva del Tratado de la normativa del Consejo de Europa o remisión a esta última en las disposiciones comunes y, por tanto, no justiciables) se optó por la línea de menor resistencia: el artículo F, en su apartado 2., declara que "la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario". De esta suerte, a través de una norma incluida entre las Disposiciones comunes y, por tanto, de carácter meramente declarativo y no justiciable ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, y respetuosa a la vez con las tradiciones nacionales y la jurisprudencia comunitaria, se evitaban conflictos o interferencias tanto con el Tribunal de Estrasburgo como con las legislaciones nacionales, bastante dispares en algunos casos.

En la actualidad, de cara al ingreso en la Unión de las jóvenes democracias del Centro y del Este de Europa, que tienen que hacer frente a importantes problemas de estabilidad y de minorías, la cuestión que se plantea es si no debería superarse la actual timidez del TUE para ir resueltamente a incluir, en la parte dispositiva del nuevo Instrumento -revista éste la forma de Constitución o la de

Tratado- una **Carta de derechos y libertades fundamentales** del tipo de la Declaración avanzada en su día por el Parlamento Europeo (Cf. PE, op. cit. Ver también el Proyecto de Constitución del P.E.).

En dicha carta se incluirían todos aquellos derechos considerados como básicos en el acervo europeo, que quedarían protegidos tanto por las Instituciones de la Unión como por las de los países miembros, concretamente a través de una estrecha cooperación entre el Tribunal de Luxemburgo y los Tribunales nacionales.

Por otra parte, en el apartado 1. del mismo artículo F, se sitúa el fundamento de la Unión en "**los principios democráticos**" ¿cabría prever una disposición que haga frente al problema derivado de un eventual cambio de régimen en un Estado miembro? ¿podrían preverse sanciones, suspensión de derechos e incluso expulsión en caso de violación de estos principios?

J. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO.

El artículo 217 del TUE señala que "*el régimen lingüístico de las Instituciones de la Comunidad será fijado por el Consejo por unanimidad*". La reglamentación vigente dispone que dicho régimen incluye a "*todas las lenguas oficiales de los Estados miembros*". Hoy, en una Unión de 15 miembros, las lenguas oficiales son 11, lo que supone ya un problema nada desdeñable. Con una Unión de 20 o más lenguas oficiales, el problema puede llegar a ser inmanejable. La cuestión es : ¿debe y puede la Conferencia resolverlo?

Antes de responder a esta pregunta deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- . La UE es una **comunidad de derecho** que exige que la ley sea debatida primero por los representantes de todos los Estados miembros y conocida después por todos los ciudadanos. Excluir determinadas lenguas en algunas de estas fases requeriría un conocimiento generalizado de una o más lenguas comunes, que hoy por hoy no se da.
- . Hay un claro designio alemán de incluir esta lengua, junto con el inglés y el francés, entre los **idiomas de trabajo** de la Comunidad. España ha pugnado siempre por hacer que nuestra lengua, por su clara y amplia proyección internacional, acompañe a dichos idiomas y obtuvo un importante éxito al hacer adoptar, por vez primera, cinco lenguas oficiales para la Oficina de Marcas (inglés, francés, alemán, español e italiano).

- . Es una cuestión de **altísima sensibilidad**, como lo prueban las reacciones suscitadas en algunos países por las recientes declaraciones de un responsable europeo en favor de un régimen de cinco lenguas, como el adoptado para el Organismo antes citado.

K. RATIFICACION Y ENTRADA EN VIGOR

Parece claro que si la Conferencia se desarrolla de forma abierta y transparente, responde a las expectativas de la ciudadanía con eficacia y legitimidad democrática, y es presentada de forma atractiva, se limitarán sin duda los problemas y las crisis de ratificación ya conocidos.

Pese a todo, no hay que descartar que se produzcan enfrentamientos de posiciones encontradas que hagan difícil la ratificación en alguno o varios Estados miembros. La técnica de las "geometrías variables" está en parte pensada para esta eventualidad.

Descartadas soluciones extremas, como la "Europa a la carta", que supone una generalización del "opting out", o el "núcleo duro", entendido como un directorio donde los elegidos imponen sus propias reglas a los demás, dos posibles opciones se presentan:

- . O bien a través de fórmulas de "opting out" utilizadas con carácter excepcional, que es la forma de integrar a los reticentes.
- . O bien modificando el artículo N, que exige que para que entre en vigor el Tratado deberá ser ratificado **por todos** los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. Como es lógico, para que esta modificación del artículo N sea posible, es necesaria igualmente la unanimidad. Precisamente para obviar esta dificultad, y como fórmula de compromiso, circulan algunas propuestas, como las del CDU/CSU, consistentes en mantener la unanimidad a nivel de la negociación y firma, y prever en cambio una mayoría a determinar para la entrada en vigor del nuevo Tratado.

El proyecto del Tratado de la Unión aprobado hace 10 años por el P.E. y conocido como "Proyecto Spinelli", propuso ya una fórmula parecida, que decía: *"El presente Tratado queda abierto a la ratificación de todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Cuando el presente Tratado haya*

sido ratificado por una mayoría de Estados miembros de las Comunidades cuya población represente dos tercios de la población global de las Comunidades, los gobiernos de los Estados miembros que hayan ratificado se reunirán inmediatamente para decidir de común acuerdo los procedimientos y la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, así como acerca de las relaciones con los Estados miembros que no han aún ratificado".

Esta es sin duda una solución posible, pero arriesgada, que merece ser adecuadamente sopesada antes de ser admitida.

En otros medios se ha propuesto que el país que no ratifique por no haber tenido éxito en su referendun debe convocar un segundo, y si este es también negativo, retirase de la Unión Europea.

V. LA AMPLIACIÓN DE LA UE.

La ampliación de la Unión a las nuevas democracias del Centro y Este de Europa (Pecos) es una obligación moral y política, que nadie cuestiona. Pero es, también, el mayor desafío con que va a enfrentarse la Unión Europea a fines de este siglo.

Esta perspectiva, como veíamos al principio, va a influir decisivamente en el desarrollo de la Conferencia de 1996, cuyos resultados condicionan a su vez el inicio de las correspondientes negociaciones de adhesión con los países de Europa Central y Oriental que reúnan los requisitos exigidos por el Consejo Europeo de Copenhague. El Consejo Europeo de Corfú, refrendado por el de Essen, añade Chipre y Malta a este grupo de países.

Es hoy, pues, un hecho admitido, consagrado en Corfú, que las negociaciones de adhesión no podrán comenzar antes de que la CIG 96 haya concluido.

Está admitido también que, hasta que este hecho no se produzca, y con objeto de ir preparándolos política y económicamente, los PECOS gozarán mientras tanto del régimen de preadhesión configurado en el reciente Consejo Europeo de Essen. Es de suponer que un régimen análogo será previsto a no tardar también para Chipre y Malta.

Es igualmente incuestionable que, para que la adhesión efectiva llegue a producirse, es necesario que los países candidatos cumplan las condiciones establecidas en el Consejo Europeo de Copenhague. Entre estas condiciones las hay de carácter político y económico, que afectan a los propios candidatos. Pero también se

dice que la ampliación debe hacerse de tal forma que no ponga en peligro el proceso de construcción europea. De ahí que, según el compromiso de Ioannina, la CIG 96, como antes veíamos, debe abordar "la cuestión de la reforma institucional, incluida la ponderación de los votos y el umbral de la mayoría cualificada ..." y ello no sólo para hacer frente a los problemas de equilibrio y de legitimidad democrática que plantea la última ampliación, sino también con objeto de reformar las Instituciones de la Comunidad de cara a la próxima ampliación al Este y al Mediterráneo.

Todo esto está claro. Lo que todavía no se ha aclarado -porque quizás sea prematuro- es la respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuándo? ¿quién? ¿cómo? Intentemos hacerlo ahora:

- . **¿Cuándo?** Según acabamos de ver se sabe que las negociaciones no empezarán hasta el final de la Conferencia. Pero lo que no se sabe es cuándo habrá terminado ésta. En el mejor de los casos no será previsiblemente hasta finales del 96. Es decir, dichas negociaciones podrían comenzar, como muy pronto (ver lo que se apunta más arriba acerca de las elecciones británicas) en 1997 con los países que estén preparados para ello, y terminar uno o dos años más tarde. Contando con un año de ratificaciones, nos situamos en torno al fin de siglo o principios del próximo.
- . **¿Quién?** Los países que estén preparados para ello, según las conclusiones de Copenhague. Pues parece un principio generalmente admitido que la ampliación no tendrá por qué producirse "en bloque", sino que cada país será tratado conforme a sus propios méritos. Hoy por hoy no es posible saber qué países formarán parte de la primera oleada, aunque algunos dan como seguros a la República Checa, Hungría, Eslovaquia y Polonia (los llamados "4 de Visegrado"), Chipre y Malta. Otros, en cambio, sostienen que no se puede discriminar entre países, por los que a los 4 de Visegrado habría que incluir también a Bulgaria, Rumanía, y Eslovenia.

Por lo demás no hay una definición en el Tratado de los límites geográficos de Europa. Es sin embargo un principio generalmente admitido que, salvo las Repúblicas Bálticas, hoy por hoy, no se consideran elegibles para la adhesión las demás Repúblicas de la antigua URSS.

- . **¿Cómo?** Esta es la gran cuestión. De su contestación, es decir, de las condiciones en que se realice, dependerá el éxito mismo de la ampliación. Ello implica dos cosas: que la **profundización** que haya aportado la CIG 96 sea efectiva, por un lado; y, por otro lado, se resuelvan adecuadamente los importantes **problemas** que la ampliación a estos países plantea. Estos problemas son de

muy diversa naturaleza: institucionales, sociales, políticos y de seguridad, económicos y financieros. Veámoslos someramente.

1. A lo largo de este informe nos hemos referido a los problemas **institucionales** que la CIG 96 debe resolver como cuestión previa a la ampliación. Recordemos aquí solamente que entre Polonia (8 votos) la República Checa y Eslovaquia (8 votos para las dos) y Hungría (5 votos) sumarán tantos votos como los cuatro actuales países menos prósperos de la Unión (España, Portugal, Grecia e Irlanda). Ello sin duda modificará los equilibrios actuales, tanto económicos como políticos, de una forma todavía difícil de prever. Tan sólo aparece clara una evidencia: y es que algunos sectores, como la agricultura mediterránea, corren el riesgo de encontrarse en minoría, si no se arbitran las soluciones adecuadas para evitarlo.
2. Desde el punto de vista **social**, y dado el desnivel económico existente entre aquellos países y la Unión Europea, el principal problema que se plantea son los movimientos migratorios. Algunos estudios, como el de Richard E. Baldwin (Towards an integrated Europe. CEPR. Londres 1994) sitúan entre 3 y 6 millones de personas, procedentes de los países de Visegrad, las que emigrarían hacia Occidente. Este problema, de por sí importante, se agravaría si, como es de prever, los mayores flujos se dirigieran hacia un reducido número de Estados miembros, Alemania y Austria principalmente.
3. Desde el punto de vista **político y de seguridad** los problemas que se plantean derivan del hecho de que las fronteras de la Unión Europea llegarían a lindar con las antiguas Repúblicas Soviéticas. Ello sin duda ampliara los temas de política exterior que la Unión Europea deberá resolver, al tiempo que se transferirán a ésta los problemas de seguridad de aquéllos.
4. Los problemas que se plantean en el **terreno económico** son de muy diversa índole. Proviene todos ellos del hecho del relativo atraso de dichos países, cuya renta está, en el mejor de los casos, en torno al 30% de la media de la Unión Europea y de que no disponen, además, del necesario capital físico y humano que les permita un rápido despegue hacia los niveles medios de la Comunidad. Este porcentaje en torno al 30% de la media de la UE, citado por Baldwin, está calculado en paridades de poder de compra y se refiere solo a los 4 de Visegrad. La dispersión es mucho mayor si las comparaciones se hacen a precios de mercado y se incluyen a los Bálticos. Así, según datos de Eurostat y elaboración propia de nuestra

Representación Permanente, Hungría, el más rico de los PECOS, estaría en el 24,7% de la media, Lituania, el más pobre, en el 4,56%. Diversos estudios, también citados por Baldwin, señalan que, suponiendo un crecimiento del 2% de la UE en los próximos años, el tiempo que tardarán los cuatro países de Visegrad en alcanzar el 75% de la media comunitaria (es decir, el nivel de los cuatro países de la cohesión) oscila entre 20 y 30 años, según crezcan al 6% o al 3%, respectivamente. Obviamente todo ese lapso de tiempo ha empezado ya a correr y abarcará sin duda a los necesariamente largos períodos de transición que se convengan. A fin de cuentas, como señala el mismo autor, estas cifras nada tienen de extraordinario si consideramos que España habrá tardado 29 años en conseguir una Unión Económica y Monetaria con Europa desde que por vez primera firmó con la Comunidad un Acuerdo de Libre Cambio, en 1970, hasta 1999, en que previsiblemente entrará a formar parte de la UEM.

5. Pero los problemas más importantes son sin duda los **financieros**. Proceden todos ellos, como se decía al principio de este informe, de las necesidades de financiación, con cargo al Presupuesto Comunitario, ocasionadas por la adhesión de estos países. Se trata, sobre todo, de la financiación de la PAC y de los instrumentos de cohesión económica y social. Detengámonos unos instantes sobre ambas cuestiones:

- 5.1. Política Agrícola Común. Existen diversos cálculos del coste de la aplicación de la PAC a los Países del Centro y del Este de Europa. La Sra. Wieczorek-Zeul, Vicepresidenta del SPD alemán, estima entre 23.000 y 42.000 MECUS anuales las necesidades adicionales para financiar la aplicación de la PAC tan sólo a los 4 de Visegrad. Richard Baldwin, por su parte, llega a una cifra similar: 47.000 MECUS. Un documento del Ministerio británico de Agricultura, por el contrario, calcula unas cifras más reducidas (15.000 MECUS para los 4 de Visegrad y 25.000 MECUS si se extiende a todos los PECOS). Esta cifra parece más ajustada, ya que parte de la hipótesis plausible de que los agricultores de los PECOS incrementarán sus precios y rendimientos hasta niveles comparables con los comunitarios. Lo mismo cabe decir de los estudios, recientemente presentados a la Comisión por 4 expertos independientes (son concretamente, el francés L.P. Mahé, el alemán Stefan Tangermann, el italiano Secondo Tarditi y el británico Alan Buckwell. Ver Boletín "Europe", 16 de enero de 1995.), alguno de los cuales llegan a cifras más ajustadas, pero todas ellas dispares (oscilan entre

13.500 y 37.000 MECUS, si bien coinciden en afirmar lo engañoso de las mismas si no se tienen en cuenta a la vez las ventajas económicas del ingreso de los PECOS para la UE (uno de estos expertos, Alan Buckwell, las estima en 65.000 MECUS).

Teniendo en cuenta que la "línea directriz" para el gasto agrícola de los Estados miembros actuales no debe superar los 37.000 MECUS al año, la extensión de la financiación de la PAC actual a los PECOS supondría un aumento de los recursos propios de la Unión Europea entre un 0,31% y un 0,67% del PNB de 1999, esto es, entre una cuarta parte y más de la mitad del gasto total de la Unión Europea en dicho año, que equivale al 1,27% del PNB comunitario.

Ante estas cifras, verdaderamente sobrecogedoras -y posiblemente exageradas- caben varias soluciones, aplicables de forma alternativa o conjunta:

- . Seguir la pauta acostumbrada y aplicar pura y simplemente la PAC a los nuevos Estados miembros. Ya hemos visto que esto comporta un gran aumento del gasto por lo que son de prever fuertes resistencias, especialmente por parte de los contribuyentes netos.
- . Otra solución es la modificación del acervo agrícola actual para facilitar la ampliación. Esta era la solución preconizada por la Comisión en unos documentos preparatorios del Consejo Europeo de Essen, que va en contra de la regla de oro seguida hasta ahora en las anteriores ampliaciones, a saber: que los países aspirantes deben ser ellos los que se adaptan al acervo comunitario y no a la inversa. Por esta razón, ante la oposición de algunos países, España entre otros, el Consejo se ha limitado a encargar a la Comisión "un inventario de las futuras políticas y opciones en materia agrícola en una Europa ampliada con objeto de preparar la adhesión". Los estudios de los expertos a los que acabamos de referirnos más arriba responden precisamente a este encargo de la Comisión. Todos ellos difieren entre sí en cuanto a las modalidades de la adaptación progresiva de las políticas agrícolas de los PECOS, pero coinciden en la necesidad de reducir los precios de apoyo y de transformar el régimen actual en un sistema de intervención lo más minimalista posible, pasando resueltamente de una política de sostenimiento de precios a otra de ayudas a las rentas.

- . Y, finalmente, existe la solución de combinar las dos acciones anteriores (alguno preconiza dedicar a cohesión los ahorros en PAC) y completarlas con el establecimiento de períodos de transición muy largos, entre 15 y 20 años, (semejantes a los que se aplicaron a España y Portugal en determinados sectores), lo que puede servir para paliar el problema. Richard Baldwin, en la obra citada, sugiere (para resolver tanto el problema agrícola como el de la cohesión) una solución de preadhesión por etapas, por las que han de pasar los países candidatos antes de convertirse en miembros de pleno derecho.

Es evidente que esta solución de transiciones muy largas (que implicará el mantenimiento de controles en frontera para una correcta aplicación) es acaso la única capaz, junto con otras medidas tendentes a evitar que la ampliación se realice en detrimento de los actuales Estados miembros de la Unión, como luego veremos, de afrontar adecuadamente esta problemática tan compleja como sensible. Recordemos, a título de ejemplo, los períodos transitorios, aplicados en la adhesión de España: 7 años para la unión aduanera y la libre circulación de trabajadores; 10 años en agricultura y 17 años para la política común de pesca.

- 5.2. Cohesión Económica y Social. Como acabamos de ver, las diferencias de renta entre los PECOS y la media de la Unión Europea son de tal magnitud que se requerirá un importante esfuerzo de cohesión en favor de dichos países para ayudarles a reducirlos. Si, en 1999, el volumen financiero global dedicado a la cohesión económica y social (es decir, incluyendo tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión) ascenderá a unos 33.000 millones de ECUS para los 15 Estados miembros actuales, para mantener el vigente esfuerzo de cohesión entre los 15 y aplicar un esfuerzo equivalente a los países del Centro y del Este de Europa, esta cifra fácilmente podría duplicarse.

En efecto, aplicando a los 4 países de Visegrad las mismas pautas que las utilizadas en el caso de Portugal y Grecia, las cifras **adicionales** necesarias oscilarían entre 26.000 y 28.000 millones de ECUS anuales. En esto coinciden prácticamente todos los estudios realizados al efecto (el de la Sra. Wiczorek-Zeul, el de Baldwin y el de la Comisión).

Ello representaría un 0,38% del PNB de la Unión en 1999 de gasto adicional.

En algunos artículos publicados en el Reino Unido y en los Países Bajos, y en uno reciente, publicado por Niels Ersboll, el anterior Secretario General del Consejo ("La ampliación: oportunidades y prioridades inmediatas. International Affairs, 1994."), se defiende la tesis, que sin duda se irá extendiendo, sobre todo entre los actuales contribuyentes netos, de que ante semejantes explosiones de gasto habrá que "reasignar" una parte importante de los actuales flujos financieros adscritos a la cohesión económica y social, desviándolos de los Estados miembros que actualmente los reciben, y de cuyas ventajas ya habrán gozado más de 15 años, hacia los futuros miembros del Centro y del Este de Europa. En las circunstancias actuales es de prever, pues, fuertes resistencias por parte de los países más desarrollados, no ya a aumentar, sino tan siquiera a mantener el esfuerzo hasta ahora consagrado a la cohesión. Uno de los instrumentos utilizados, como antes veíamos es el principio de subsidiariedad que, aplicado a la cohesión, y llevado a sus últimas consecuencias, equivaldría a suprimir la política de cohesión a escala europea para relegarla al nivel de cada Estado nacional.

Lógicamente, como señala el propio Baldwin, los países y regiones que en una Unión de 15 miembros hoy mantienen un importante retraso en sus niveles de renta con relación a la media, no podrán admitir, no ya esta eliminación de la política de cohesión, columna vertebral del TUE, sino tampoco ningún mecanismo de redistribución hacia los nuevos miembros que vaya en detrimento de lo que actualmente reciben, por lo que reclamarán para financiar la ampliación el principio de **adicionalidad** presupuestaria. El hecho de que en la Unión ingresen países de menor renta que ellos, mejorando por tanto su propia posición relativa, consiste pura y simplemente en una operación estadística, ya que sus desniveles de renta en relación con las regiones y los países más prósperos se mantendrán idénticos.

En efecto, si se mantiene el actual acervo en materia de cohesión y se traslada mecánicamente a los PECOS, es decir, si para beneficiarse del Fondo de Cohesión sigue siendo necesario tener una renta per cápita inferior al 90% de la media y si para que se aplique el FEDER a las regiones del Objetivo 1 éstas deben tener una renta

inferior al 75%, es evidente que el ingreso de países con rentas mucho más bajas reducirá la media comunitaria, mejorando la posición de los actuales Estados miembros menos prósperos sólo "estadísticamente". Sin embargo, el resultado de ello no sería meramente estadístico, sino muy real, actuando en un doble plano: por una parte un buen número de sus regiones saldrían de la lista del Objetivo 1 y, por otra parte, los actuales beneficiarios del Fondo de Cohesión se verían desplazados, al menos parcialmente por los nuevos miembros. El mantenimiento de los actuales equilibrios de cohesión requerirá, pues, ajustes en el acervo aplicable en esta materia, aparte de nuevos recursos. (Un ejemplo: España, con una clave de reparto del Fondo de Cohesión del 52/58%, pasaría al 18/22%, en el mejor de los casos, pudiendo incluso quedar excluida del mismo al poder situarse su renta per cápita ligeramente por encima del 90% de la media comunitaria en el supuesto del ingreso de 7 PECOS y 3 Bálticos.)

Del contraste de ambas posiciones, diametralmente opuestas, se decantan dos soluciones al problema de la financiación de la cohesión, también encontradas y de difícil conciliación: o se facilitan fondos adicionales para atender las necesidades de los nuevos países, en cuyo caso habrá que aumentar considerablemente el presupuesto comunitario. O, si se desea mantener el mismo nivel de gastos, los fondos destinados actualmente a la cohesión a 15 deberán desviarse para financiar la ampliación al Este. En este último caso, serían los países o regiones más desfavorecidas de la Comunidad actual sobre los que recaería prácticamente de forma total, y en un porcentaje muy superior al de su contribución al Presupuesto, la financiación de la ampliación.

Parece que esto resultará tanto más inaceptable para éstos últimos cuanto que la perspectiva de la Unión monetaria, donde ya no podrá actuarse sobre el tipo de cambio para paliar desequilibrios macroeconómicos, hace aún más necesarios los mecanismos de solidaridad. Parece evidente que si esta tesis se sigue defendiendo por algunos países, que son normalmente los más partidarios de la ampliación, será ésta misma la que se ponga en peligro.

Esta nueva contienda por mantener los equilibrios en materia de cohesión parece inevitable, aunque está por ver en qué momento va a plantearse, como ahora veremos. Por ello será necesario que, por parte española, donde tanta importancia se atribuye a dicho principio, se fije la

posición a mantener al respecto. Y no sólo en cuanto a las fórmulas concretas para resolver la contradicción entre recursos escasos y necesidades de financiación, (tanto más importantes cuanto que se trata, por una parte, de atender a las necesidades de las nuevas democracias y, por otra, de disponer los mecanismos que permitan hacer frente a los choques que en una Unión monetaria puedan afectar con mayor fuerza a los miembros menos prósperos de la misma), sino también en lo que se refiere concretamente a la táctica y estrategia de negociación.

Esto quiere decir concretamente, que es necesario pronunciarse sobre el momento en que deba abordarse este problema: bien en la Conferencia misma, bien posteriormente a ella, durante las negociaciones de adhesión o en el momento de negociar la renovación de las nuevas perspectivas financieras a partir de 1999.

Como vemos, los problemas financieros de la ampliación son los más importantes, aunque las cifras que se vienen manejando en agricultura puedan resultar más o menos interesadamente exageradas. Y aunque los períodos de transición dilatados puedan disolver el impacto a lo largo de varios años. Ya hemos visto que, sólo para financiar la PAC y la Cohesión, en la misma proporción que actualmente, se requerirán recursos adicionales que exigirán elevar el techo de recursos propios (1,27% del PIB en 1999), entre 0,69% y 1,05% del PIB comunitario. Si, antes de la caída del muro de Berlín, alguien hubiese dicho que toda la operación de reunificación y democratización en Europa iba a costar un punto o punto y medio del PIB, a todos les hubiera parecido razonable. Hoy, en cambio, son cada vez más numerosos los que sostienen, como el Comisario Brittan acaba de decir, que la PAC y la Cohesión deben revisarse para que la ampliación pueda financiarse básicamente con los recursos actuales. El propio Richard Baldwin, en la obra antes citada, reconoce que estas tesis harán políticamente indigerible la aplicación para los agricultores (especialmente para los menos competitivos o que tienen tierras de menores rendimientos) y para los países y regiones de la Unión más desfavorecidos, por lo que será necesario esforzarse en buscar fórmulas imaginativas que lo resuelvan.

De ahí los esquemas "preadhesión", con largos períodos de transición o las teorías de diversos círculos que proliferan en los últimos tiempos.

De ahí también la necesidad de desdramatizar la importancia de unas cifras relativamente modestas en términos de aumentos

presupuestarios, medidas en porcentajes de PIB, con los enormes beneficios, no solo políticos, sino también económicos que se derivarán de la ampliación para la Unión y sus Estados miembros. Aunque solo sea en términos de ampliación de mercados, en línea de lo referido en el estudio de Blackwell antes citado, muy superiores en cualquier caso que los inconvenientes derivados del impacto presupuestario.

Es, pues, muy importante, por las repercusiones que puede tener para los intereses de nuestro país, ir configurando una posición que, como antes decíamos, debe referirse tanto al fondo como al momento en que dicha posición deba ser explicitada y debatida. En efecto, la alternativa temporal es doble:

a. La posibilidad de abordar los aspectos financieros de la ampliación en la Conferencia evidentemente existe. Pero, en rigor, no es necesario, pues los problemas que de ello se derivan tienen ya un marco comunitario para poder abordarlos:

. La **financiación** en general se aborda en la negociación plurianual del paquete de **perspectivas financieras**. Conviene tener presente que las actuales Perspectivas tienen vigencia hasta 1999, por lo que en principio no es necesario -y posiblemente tampoco conveniente- negociarlas ahora, a pesar de lo que se dice en el Acuerdo Interinstitucional de 1993 (ver página 5), que no parece sea conveniente modificar desde el punto de vista español. "Las cifras" de financiación de un paquete de Perspectivas Financieras no se negocian nunca en una Conferencia Intergubernamental. Lo que se negocia en una conferencia son, entre otras cosas, los "mecanismos, principios y las modalidades" de cohesión económica y social, que posteriormente se traducen en cifras. Así ocurrió en Edimburgo con relación a Maastricht.

. En cuanto a la **Agricultura** y la **Cohesión**, ya veíamos al principio que tienen sus propios mecanismos de revisión previstos en el Tratado (artículo 43 y 130 D, respectivamente). Por lo que tampoco parece necesario debatirlos en la Conferencia.

Ahora bien, dado que estos temas están muy estrechamente vinculados a la ampliación, habrá delegaciones que quieran resolverlos en o paralelamente a la Conferencia. Las **ventajas** de que esto sea así residen fundamentalmente en una consideración global del conjunto de la problemática de la ampliación y por tanto en su negociación como "paquete", que evite un tratamiento separado -y quizás por ello doblemente

negativo para algunos países- de los temas institucionales y de los temas financieros. El **inconveniente** es obvio: abordar durante la Conferencia problemas tan espinosos como la financiación de la cohesión y de la agricultura, motivada por la ampliación, puede poner en peligro no sólo el éxito de la Conferencia sino incluso, lo que es aún peor, de la misma ampliación.

- b. Negociación de estos temas posteriormente a la Conferencia. Ya hemos visto la lógica que tendría negociar todos estos problemas, bien durante las **negociaciones de adhesión**, bien paralelamente a ella, allá por 1998, cuando llegue la hora de renovar, a partir de 1999, las **perspectivas financieras**. Las ventajas e inconvenientes de este enfoque son exactamente las contrarias al enfoque anterior. La **ventaja** principal radicaría en que no se arriesga el buen fin de la Conferencia; pero el **inconveniente** mayor residiría en que los países más interesados en mantener los actuales esquemas en materia de cohesión y de agricultura, perderían la ocasión de globalizarlos junto con los otros problemas acordados por la Reforma, viéndose obligados a actuar a la defensiva durante las negociaciones de adhesión y/o de las nuevas Perspectivas Financieras, sin más palanca que la políticamente inconveniente de bloquear la ampliación. En lo que a la **cohesión económica y social** se refiere, hay que recordar que, de no obtenerse nuevos fondos adicionales importantes y de no modificarse el acervo en 1996, los actuales países de la cohesión serían los principales financiadores de la ampliación. La modificación de los criterios de cohesión no es, obviamente, tarea simple. Quizás en cambio sea menos conflictivo el modificar el acervo en materia de recursos propios o introducir un mecanismo de perecuación fiscal (véase lo dicho antes en lo referente a los sistemas de "perecuación" o acerca de la posible introducción de un "5º recurso").

VI. CONSENSO Y TRANSPARENCIA.

Ninguno de los problemas o alternativas que se contemplan en este informe resultan indiferentes al futuro de la construcción europea ni a la mejor defensa de los intereses españoles. De ahí que resulte necesario proceder a un cuidadoso análisis de todas ellas antes de fijar la posición que España deberá mantener en la Conferencia.

Puesto que existe un amplio acuerdo en las fuerzas políticas y en la sociedad española acerca de la importancia que para España

tiene la opción europea, las líneas generales de la posición de España deberían ser igualmente objeto del más amplio consenso.

Este esfuerzo por lograr el consenso debería centrarse, en primer lugar, en el Parlamento. A tal efecto, durante el presente semestre, deberían debatirse las principales cuestiones expuestas en este informe en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea, con vistas a que antes de que inicie sus trabajos el Grupo de Reflexión el Gobierno pueda conocer las posiciones de los Grupos Políticos respecto a las grandes líneas en que deba inspirarse la delegación española tanto en el Grupo como en la Conferencia.

Pero también será necesario involucrar en este ejercicio a las fuerzas sociales y medios de opinión: a los círculos universitarios y centros de estudios especializados, solicitando su colaboración y asesoramiento, a través de estudios sobre las diversas cuestiones que interesan a la negociación; a los interlocutores sociales, sindicatos y patronales, así como a los operadores económicos, para que emitan su opinión sobre las grandes cuestiones que se plantean a Europa y las posibles soluciones en el marco de la Conferencia; a los medios de comunicación, a través de la organización de seminarios, ruedas de prensa, etc., antes, durante y después de la Conferencia.

Las actividades del Grupo de Reflexión, primero, y de los participantes en la Conferencia, después, y durante todo el proceso de ratificación, deben ser transmitidos lo más claramente a la ciudadanía, si se desea que esta operación sea aceptada por ella. Como antes decíamos, la **transparencia** es un principio que debe guiar todo este ejercicio. El desafío es grande, pues muchos de los temas expuestos en este Informe, como se desprende de su simple lectura, son complejos y difíciles de explicar de forma clara y concisa. Pero si se desea que esta operación sea respaldada por la opinión pública, no habrá que regatear ningún esfuerzo para hacérsela llegar de forma que pueda seguirla, comprenderla y respaldarla, si no en todos sus detalles, si al menos en cuanto a la problemática que está a la base de todo este ejercicio y en cuanto a las grandes opciones que se ofrecen para resolverla.

