

# 5. Informe del comité ad hoc para las cuestiones institucionales

## Informe dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (1) (29-30 de marzo de 1985)

### Preámbulo (2) (3)

3.5.1. Europa ha conocido después de la Segunda Guerra Mundial comienzos muy prometedores al erigir a través de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), en primer lugar, y la Comunidad Económica Europea (CEE), luego, una construcción sin precedente que no es asimilable a ninguna entidad jurídica ya existente. La Comunidad —fundada sobre los principios de la democracia pluralista y sobre el respeto de los Derechos Humanos que constituyen elementos esenciales de la pertenencia a ella y uno de los objetivos constantes de su acción en el mundo— responde, por su misma originalidad a necesidades complejas, pero profundamente sentidas de nuestros ciudadanos.

Esta construcción, que sin embargo la Comunidad había decidido realizar completamente desde las Cumbres de la Haya en 1969 y de París en 1972, se encuentra actualmente en estado de crisis y sufre graves lagunas.

Además, los Estados miembros se han atascado en desavenencias que les han hecho perder de vista las ventajas económicas y financieras considerables que les procuraría el llevar a la completa realización del Mercado Común y de la Unión Económica y Monetaria Europea.

Después de diez años de crisis, contrariamente al Japón y a los Estados Unidos, Europa no ha vuelto a encontrar aún una tasa de crecimiento que le permita reducir la masa preocupante de sus 14 millones de parados.

En este estado Europa debe hacer frente a desafíos cada vez más importantes, tanto en el sector de la competencia industrial y tecnológica de parte de los otros países, como con relación a la lucha con el fin de preservar la posición de independencia política que siempre ha ocupado en el mundo en transcurso de la historia.

Frente a estos desafíos, Europa debe encontrar su fe en su propia grandeza y lanzarse a una nueva aventura en común —la puesta en funcionamiento de una entidad política— que, con la preocupación de evitar toda acción dogmática, debe basarse sobre objetivos prioritarios claramente definidos y se debe dotar de los medios para alcanzarlos.

La Comunidad no olvida que sólo representa una parte de Europa. Resueltos a avanzar conjuntamente, los Estados miembros guardan en su memoria la civilización que comparten con los otros países del continente, con la convicción de que todo progreso de la construcción comunitaria está en conformidad con los intereses de Europa en su conjunto.

El Comité, situándose resueltamente en el plano político y sin pretender redactar un proyecto de nuevo tratado en forma jurídica, se propone enunciar los objetivos, las políticas y las reformas institucionales indispensables para devolverle a Europa el vigor y la ambición de sus orígenes (4).

### I. Una verdadera entidad política (5) (6)

En efecto, no es suficiente hacer un simple catálogo de medidas que han de tomarse —aunque fueren precisas y concretas—, ya que tales operaciones han sido intentadas en el pasado frecuentemente sin resultados. Es preciso dar hoy un salto cualitativo y presentar las diferentes propuestas de una manera global, demostrando así la voluntad política común de los Estados miembros. Esta voluntad debe traducirse al final del camino por la creación entre Estados europeos de una *verdadera entidad política* (5), es decir, una Unión Europea:

- que tenga la capacidad de decidir en nombre de todos los ciudadanos, según un proceso democrático en función de su interés común en el desarrollo social y político, en el progreso económico y en la seguridad (7), y en función de modalidades que pueden variar según que uno se sitúe en el plano de la cooperación intergubernamental, en la de los tratados comunitarios o también en el plano de nuevos instrumentos que han de concertarse;

(1) El informe provisional del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales se publicó en el Bol. CE 11-1984, punto 3.5.1.

(2) Véanse las observaciones del Sr. Møller (Anexo A).

(3) Véanse las observaciones del Sr. Papantoniou (Anexo B).

(4) El Sr. Møller ha estimado, por una parte, que las dificultades a las que debe hacer frente la construcción de Europa provienen del hecho de que no se han logrado aplicar exactamente los Tratados existentes y, por otra, que la estricta aplicación de los Tratados permitiría remediar esta situación. Considerado que el objetivo que ha de alcanzarse es la realización de la Unión Europea, tal como se ha previsto ya en las declaraciones existentes.

(5) Reserva del Sr. Papantoniou, quien sugiere reemplazar el título de este capítulo por «Una verdadera entidad económica y política».

(6) El Sr. Møller considera que es apropiado reemplazar la expresión «Una verdadera entidad política» por la expresión «La Unión Europea».

(7) El Sr. Møller considera que el punto «seguridad» debería limitarse a los aspectos político y económico de la seguridad.

- que respete, por último, la personalidad de cada uno de los Estados que la componen.

## II. Objetivos prioritarios

### A. Un espacio económico interior homogéneo

Crear un espacio económico interior homogéneo mediante el establecimiento de un mercado interior totalmente integrado, previsto por el Tratado de Roma, etapa esencial hacia el objetivo final de la Unión Económica y Monetaria deseada desde 1972: esta permitiría a los europeos de beneficiar de los efectos dinámicos de un mercado único con un poder adquisitivo inmenso. Se producirían más empleos, una mayor prosperidad y un crecimiento más rápido. La Comunidad se convertiría así en una realidad concreta para sus ciudadanos.

#### a) Por la realización completa del Tratado

1. Mediante la realización de un verdadero mercado interior de aquí al fin de la década, en base a un calendario preciso.

Esto implica:

- la libre circulación efectiva de los ciudadanos europeos (1)
- un clima favorable a las inversiones y a la innovación por políticas económicas, financieras y monetarias estables y coherentes en los Estados miembros y en la Comunidad;
- esperando la adopción de normas europeas, el reconocimiento mutuo inmediato de las normas nacionales estableciendo el principio simple de que todo producto producido y comercializado legalmente en un Estado miembro debe circular sin obstáculos en toda la Comunidad;
- diligencias aduaneras más rápidas y coordinadas, incluyendo la introducción, como se ha previsto, de un documento administrativo único para 1987;
- el rápido establecimiento de una política común de transportes;
- la creación en una fecha cercana de un verdadero mercado común de los servicios financieros, incluyendo los seguros (2);
- la apertura de los mercados públicos (3);
- la puesta en práctica de un ambiente apropiado a la cooperación entre las empresas europeas y especialmente la eliminación de las diferencias fiscales que obstaculizan la realización de los objetivos comunitarios;

- el reforzamiento de la integración financiera europea, entre otras cosas mediante la libre circulación de los capitales y la creación de un mercado financiero europeo, que vaya paralelo con el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo (2).

2. Por el reforzamiento de la competitividad de la economía europea (3). Hacer la economía europea plenamente competitiva por un regreso al principio fundamental consignado en los tratados que es de promover una producción eficaz, lo que implica particularmente:

- la abolición de todas las medidas que falsean el juego de la competencia en el Mercado Común, especialmente aplicando reglas nacionales y comunitarias de competencia adaptadas a la nueva situación industrial y un control riguroso de las ayudas de Estado, conforme a las reglas de los Tratados (4);
  - el establecimiento de la transparencia necesaria en las industrias nacionalizadas, con el fin de salvaguardar el respeto de los principios enunciados en los Tratados.
3. Por la promoción de la convergencia económica (5) (6).
- continuación del esfuerzo de solidaridad entre Estados miembros dirigidos a reducir los desequilibrios estructurales que impiden la convergencia de los niveles de vida, mediante el reforzamiento de los instrumentos específicos de la Comunidad y una definición acertada de sus políticas;
  - la continuación efectiva de la integración y el reforzamiento institucional de la Comunidad que implica,

(1) Cuestión tratada por el Comité ad hoc por una Europa de los ciudadanos.

(2) Reserva del Sr. Papantoniou, quien hizo observar que la puesta en práctica de estas políticas debe tener en cuenta las situaciones particulares de las economías nacionales.

(3) Además, el Sr. Møller subraya que todas las medidas que han sido introducidas en estos últimos años en el sector agrícola con la intención de volverle a dar un carácter nacional a la política agrícola común deberían ser desmontadas.

(4) Reserva del Sr. Papantoniou, quien hizo observar que la aplicación de las reglas de competencia de los Tratados debería tener en cuenta la situación particular de las economías menos desarrolladas.

(5) Reserva del Sr. Papantoniou, quien hizo observar que el texto debería subrayar más explícitamente la necesidad de reforzar las políticas dirigidas a la convergencia económica y dar una definición más completa de su campo de aplicación.

(6) El Sr. Rühfus expresó una reserva. Hizo valer que la convergencia económica es, por su misma naturaleza, una convergencia de las políticas económicas dirigidas a la realización de los objetivos enunciados en el artículo 104 del Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea. Contribuirá así a mejorar las condiciones de vida en los diferentes Estados miembros. Sobre esta base, es importante combatir las tendencias a la desigualdad y reducir los desequilibrios estructurales en la Comunidad.

El Sr. Van Eekelen está de acuerdo con los argumentos del Sr. Rühfus.

exigen combatir las tendencias a la desigualdad y promover la convergencia de los niveles de vida (1).

b) *Por la creación de una comunidad tecnológica*

La capacidad de crecimiento de Europa, apoyado sobre un verdadero mercado interior, deberá fundarse entre otros elementos sobre una participación sin reserva en las innovaciones tecnológicas y llegar, especialmente por el establecimiento de procedimientos de decisión más rápidas, a la creación de una comunidad tecnológica. Este proceso debe permitir a la industria europea llegar a ser poderosamente competitiva en la escena internacional en el sector de la elaboración y de la aplicación de las tecnologías de punta.

Esto significa, entre otras cosas:

- la puesta a disposición de las empresas industriales de la Comunidad de normas comunes y de procedimientos apropiados a nivel europeo para los productos de las tecnologías de punta;
- el reforzamiento de la cooperación internacional en el estadio de la investigación-desarrollo;
- la liberalización de los procedimientos de atribución de mercados públicos y semipúblicos en la Comunidad, con relación especialmente al suministro y utilización de equipos electrónicos y de telecomunicaciones (2);
- la liberalización de los intercambios de servicios en conexión con la utilización de las tecnologías de punta (2);
- la multiplicación de las posibilidades ofrecidas a la creatividad y a las realizaciones individuales para garantizar el éxito del desarrollo tecnicoindustrial de la comunidad tecnológica. Esto supone además las siguientes actividades específicas:
- el desarrollo de la educación y de la formación profesionales;
- el estímulo a las universidades y a los institutos de investigación con el fin de orientar más sus actividades hacia el sector comercial y asegurar la transmisión de los resultados de sus trabajos;
- la coordinación de las actividades de investigación y de desarrollo a nivel nacional y comunitario;
- la promoción y el estímulo de una cooperación industrial mayor entre sociedades europeas, incluyendo el lanzamiento de proyectos transnacionales en sectores claves;
- el desarrollo, evitando toda distorsión, del intercambio internacional de tecnologías y de productos de la tecnología avanzada gracias a una política comercial común activa, conforme a las obligaciones que nacen del GATT.

c) *Por el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo (SME)*

El Sistema Monetario Europeo, creado y establecido mientras se espera que las condiciones para la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria se restablezcan, constituye uno de los éxitos de la Comunidad en el transcurso de la última década. Ha permitido salvaguardar la unidad del Mercado Común, mantener paridades razonables y echar las bases de una identidad monetaria de la Comunidad.

Ahora es preciso continuar en el camino de la integración monetaria por:

- la coordinación más estrecha de las políticas económicas, presupuestarias y monetarias con el fin de llegar a una verdadera convergencia de los resultados económicos;
- la liberalización de los movimientos de capitales y la eliminación del control de los cambios (3);
- el fortalecimiento del mercado monetario y financiero europeo con el fin de hacerlo más atractivo y en capacidad de sostener el esfuerzo de crecimiento y de inversiones;
- la participación del conjunto de los Estados miembros tanto en el SME como en el mecanismo de los cambios, siempre y cuando se reúnan las condiciones económicas y monetarias necesarias;
- el mayor recurso, pero no inflacionista, al ECU en las transacciones entre bancos centrales, sean o no miembros del sistema;
- la eliminación, compatible con la estabilidad monetaria, de los obstáculos al uso del ECU en las transacciones privadas;
- la promoción del ECU como moneda de reserva internacional: coordinación de las políticas de cambio con relación a terceras monedas y especialmente del dólar y reforzamiento del papel del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) por etapas, en función de los progresos realizados en la utilización del ECU (4).

Mediante el conjunto de estas medidas se podrá hacer progresar el SME hacia la segunda fase institucional

(1) Reserva del Sr. Herman, quien querría que se reemplace el texto de este segundo párrafo por una llamada a una mayor coherencia entre las políticas económicas de los Estados miembros, la mejor garantía de la reducción de las diferencias de niveles de vida.

(2) Reserva del Sr. Papantoniou, quien observa que la puesta en práctica de estas políticas debe tener en cuenta las situaciones particulares de las economías nacionales.

(3) Reserva del Sr. Papantoniou, quien hace observar que la puesta en práctica de estas políticas debe tener en cuenta las situaciones particulares de las economías nacionales.

(4) Reserva del Sr. Ruhfus, quien subraya que han faltado todavía condiciones esenciales para poder hacer del ECU una moneda de reserva internacional. Un reforzamiento del papel del FECOM supone, en primer lugar, que se realicen nuevos progresos en la convergencia de las políticas económicas y que se les consolide mediante el desarrollo de las instituciones.

prevista por la decisión del Consejo Europeo de Bremen de 1978.

d) *Por la movilización de los recursos necesarios* (1)

El intensificar los esfuerzos ya emprendidos, el hacer nuevas políticas y el delegar nuevas misiones a la Comunidad llevará consigo —a menudo pero no siempre— gastos suplementarios y, por lo tanto, transferencia de recursos, que deberían ser puestos a la disposición en el marco de un sistema de financiación comunitaria claramente identificable y sólidamente fundado sobre el principio de los recursos propios. Este sistema, que se reexaminará a intervalos razonables, deberá dotar a la Comunidad de una base de ingresos para un período suficientemente largo.

Sólo se podría proceder a transferencias reales de recursos, si están sometidos a un estricto control presupuestario y se traducen en la mayoría de los casos en ahorros en los Estados miembros.

**B. La promoción de los valores comunes de civilización**

La Unión Europea considerada no se apoya únicamente sobre una comunidad económica. La lógica de la integración ha conducido ya y conducirá aun más a los Estados miembros a cooperar en otros sectores diferentes al de la economía. Acentuar ese movimiento indispensable dará una dimensión europea a todos los aspectos de la vida colectiva de nuestros países.

Con este fin, se deben emprender un cierto número de acciones, que cada vez que sea posible, se llevarán a cabo con estrecha colaboración con los países europeos no miembros de la Comunidad y con el Consejo de Europa, quien aporta una útil contribución particularmente con relación a la promoción de los Derechos Humanos y de una identidad cultural común.

Se trata de las siguientes acciones:

1. *Protección del medio ambiente*

La contaminación en la mayor parte de sus formas no conoce fronteras y constituye una amenaza creciente para el medio ambiente y la salud de las personas, tanto en la Comunidad como fuera de ella. Es importante dar una elevada prioridad a la protección del medio ambiente, así como a la mejora de las condiciones de trabajo y de seguridad en los lugares de trabajo.

2. *Puesta en práctica progresiva de un espacio social europeo*

Un espacio económico interior integrado se debe fundar no sólo sobre las políticas industrial, económica y

monetaria, sino también sobre la política social. En este campo, la Unión deberá seguir siendo fiel a los objetivos que se ha fijado la Comunidad desde su origen y disponer de los poderes y medios que le permitan actuar cada vez que sean necesarias medidas de política social a nivel europeo.

La puesta en práctica progresiva de un espacio social europeo, que surge lógicamente de una comunidad económicamente integrada, dinámica y competitiva, que tiene la voluntad de realizar el pleno y mejor empleo, implica:

- la definición de marcos de acción, especialmente en los sectores fundamentales enumerados en el artículo 118 del Tratado, por la armonización, por la adopción de decisiones comunes, o por toda otra medida apropiada;
- la continuación de una política social que tenga en cuenta el programa de acción social a mediano plazo y los cambios en las necesidades sociales y económicas de la Comunidad;
- el desarrollo del diálogo entre interlocutores sociales a nivel europeo puede desembocar, si lo estiman deseable, en relaciones convencionales.

3. *Puesta en práctica progresiva de un espacio jurídico homogéneo*

Esto implica:

- la protección creciente de las libertades y de los derechos fundamentales tal como brotan de los principios fundamentales comunes y de la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Tribunal de Justicia ha desempeñado y seguirá desempeñando aun más un papel esencial en ese contexto;
- la armonización o un acercamiento mayor de las legislaciones nacionales en el conjunto de los sectores cubiertos por la Unión Europea en cuanto sea necesario en el marco de la búsqueda de sus objetivos;
- la posibilidad de concertar en ciertos sectores que pertenecen a la cooperación intergubernamental convenios entre Estados miembros, aplicables, en el caso de que no se pueda lograr un acuerdo unánime, entre aquéllos que los han ratificado, si forman una fuerte mayoría;
- la lucha contra el gran bandidaje y el terrorismo por una colaboración reforzada entre los Estados miembros;

(1) El Sr. Møller considera que la subida del tope del IVA decidida en el Consejo Europeo de Fontainebleau apenas si sería suficiente para promover nuevas políticas comunes. Se debe determinar la importancia de los recursos suplementarios por la necesidad de proseguir las políticas comunes existentes y de desarrollar nuevas, especialmente en los sectores de la investigación y de la tecnología.



- el desarrollo de la codificación del derecho comunitario.

#### 4. La promoción de los valores culturales comunes

Su cultura común es uno de los vínculos más fuertes entre los Estados y los pueblos de Europa. Hace parte de la identidad europea. La promoción de esta identidad debe expresar plenamente el pluralismo cultural y los sistemas de valores nacionales, que les son parte integrante.

La promoción de los valores culturales comunes y de la identidad cultural europea requiere:

- preservar la herencia cultural europea,
- sostener la creación cultural,
- prever medidas para superar las barreras lingüísticas,
- desarrollar nuevos medios de comunicación a escala europea,
- eliminar los obstáculos a la libre circulación de los bienes culturales y a la comunicación,
- mejorar el nivel de los conocimientos sobre los pueblos de la Comunidad y sus respectivas contribuciones, en su diversidad, a la cultura europea (1),
- multiplicar los programas de intercambios.

La Fundación Europea y el Instituto Universitario Europeo deberían ser asociados a esas acciones. Se debería animar la cooperación con los terceros países y en un contexto internacional más amplio. La realización práctica de la cooperación cultural exige, para su organización, un marco coherente.

#### C. La búsqueda de una identidad exterior (2)

La identidad exterior europea sólo se puede realizar progresivamente en el marco de acciones comunes, así como en el de la Cooperación Política Europea (CPE), según las reglas que le son aplicables respectivamente. Se hace cada vez más necesario y útil la interacción de estos dos marcos. Se les debe, por lo tanto, acercarlos más. El objetivo de la Cooperación Política Europea debe seguir siendo la formulación sistemática y la puesta en práctica de una política exterior común (3).

Así mismo, en materia de seguridad, puesto que uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es ciertamente la cohesión y la solidaridad de los países europeos en el marco más amplio de Europa y del Occidente, este fin sólo se podrá alcanzar teniendo en cuenta, por una parte, las alianzas existentes y, por otra, de las diferentes situaciones particulares, entre ellas las de las dos potencias nucleares miembros y las de ciertos Estados miembros que hacen frente en este sector a problemas específicos.

#### a) Política exterior

Es conveniente recordar ante todo que existen ya políticas comunes previstas por los Tratados que tienen una dimensión externa, así como políticas externas como la política de desarrollo y la política comercial.

En particular, se debe intensificar la política comunitaria de desarrollo, sin perjudicar las acciones llevadas a cabo tradicionalmente por los Estados miembros.

En el plano diplomático, se podrían considerar, en un primer momento, varias medidas encaminadas a hacer progresar la expresión de una voz común (4).

1) El reforzamiento de las estructuras de la Cooperación Política por:

- la creación de una secretaría permanente de la Cooperación Política, con el fin de permitir a las Presidencias sucesivas asegurar una mejor continuidad y coherencia de los trabajos; la secretaría utilizaría en amplia medida la infraestructura del Consejo y debería contribuir a reforzar la cohesión entre la cooperación política y la política exterior de la Comunidad;
- la organización regular de las reuniones de trabajo de la Cooperación Política Europea en los lugares de trabajo de la Comunidad, previéndose también reuniones de ministros en las capitales de los Estados miembros.

2) La mejora de la acción de la Cooperación Política por:

- El empeño explícito de los Estados miembros de promover la Cooperación Política Europea aceptando una formalización de la obligación de consultarse previamente;
- la búsqueda de un consenso que respete la opinión mayoritaria con el fin de adoptar rápidamente posiciones comunes y facilitar acciones comunes;
- la adopción de una posición común en las relaciones multilaterales e interregionales, sobre todo en las Naciones Unidas.

(1) El Sr. Ferri estima que, en este contexto, se deberían mencionar explícitamente las culturas de las minorías, siendo su salvaguardia una conquista de la concepción moderna del pluralismo democrático.

(2) Reserva general del Sr. Møller sobre el conjunto de este punto. En vez de pedir modificaciones estructurales, el Sr. Møller desea insistir en la necesidad del nuevo desarrollo pragmático de la cooperación política europea sobre la base existente que se ha revelado ya muy eficaz. Sobre todo con relación a la seguridad, debiéndose limitar este asunto a los aspectos económicos y políticos.

(3) Reserva del Sr. Papantoniou, quien sugiere reemplazar esta frase por el siguiente texto: «El objetivo de la Cooperación Política Europea debe seguir siendo la búsqueda sistemática de posiciones comunes en los asuntos de política exterior».

(4) Reserva del Sr. Papantoniou sobre los puntos 1, 2, 3 y 4 de la rúbrica «Política exterior»: se pronunció en favor del mantenimiento del carácter informal de la Cooperación Política actual y subrayó la importancia del consenso en la búsqueda de posiciones comunes.

3) El empeño de los Estados miembros y de la Comunidad de examinar, cada vez que se presente el caso, si es necesario decidir sobre una representación común ante instituciones internacionales, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas y en los países donde sólo un pequeño número de Estados miembros se encuentran representados.

4) La codificación de las reglas y prácticas de la Cooperación Política Europea.

b) *Seguridad y defensa* (1)

Se trata de promover una mejor toma de conciencia por parte de los Estados miembros de los intereses comunes de la futura Unión Europea en materia de seguridad. Los Estados miembros interesados aportarán su entera colaboración, por una parte, al mantenimiento de una defensa suficiente y de la solidaridad política y, por otra, a la búsqueda de los medios tendentes a garantizar la seguridad a nivel de armamento más bajo posible por la negociación de medidas verificables y equilibradas de control de los armamentos y de desarme.

En cualquier hipótesis, este asunto deberá tener en cuenta:

1) Los ámbitos que ya existen, de los cuales no son miembros todos los Estados de la Comunidad, especialmente la Alianza Atlántica, marco y base de nuestra seguridad, y la Unión de Europa Occidental cuyo fortalecimiento actualmente emprendido la enriquecería por su propia contribución (2);

2) las capacidades y responsabilidades diferentes, así como las situaciones particulares de los Estados miembros de la Comunidad;

3) la existencia de intereses y objetivos que, respetando sus situaciones particulares respectivas en materia de defensa y de seguridad, los Estados miembros reconocen como comunes, especialmente la necesidad que tiene la Alianza Atlántica de mantener una potencia militar suficiente en Europa para asegurar de una manera eficaz la disuasión y la defensa, con el fin de preservar la paz y proteger los valores democráticos (3).

Con este fin, se proponen las siguientes medidas:

i) el desarrollo y el reforzamiento de la concertación sobre los problemas de seguridad en el marco de la Cooperación Política. Esta concertación podría comportar especialmente:

- intercambios de opiniones sobre el tipo de las amenazas exteriores que apuntan sobre la seguridad de la Unión;
- intercambios de opiniones sobre el modo cómo los intereses de seguridad de los Estados miembros pueden ser afectados por el contexto internacional, en particu-

lar por la evolución de las técnicas de armamento y de las doctrinas estratégicas, por los cambios en las relaciones entre las grandes potencias, por el desenvolvimiento de las negociaciones sobre el desarme y por el control de los armamentos;

- un esfuerzo por armonizar, cada vez que sea posible, las posiciones que los Estados miembros tienen que tomar sobre los grandes problemas que plantea la preservación de la paz en Europa;

ii) la intensificación de los esfuerzos tendentes a la definición y a la adopción de normas comunes para los sistemas y materiales de armamento, teniendo en cuenta los trabajos en curso en las instancias competentes.

Se prestará particular atención por los Estados miembros:

- a la racionalización de su esfuerzo de investigación y desarrollo en materia de materiales militares;

- al apoyo de la capacidad de producción de materiales de alta tecnología que pueden aumentar la capacidad de defensa de Europa.

iii) el empeño de los Estados miembros de realizar conjuntamente la concepción, el desarrollo y la producción de esos sistemas y de esos materiales;

iv) la voluntad de los Estados miembros de crear las condiciones tecnológicas e industriales de su seguridad.

### III. Los medios: instituciones eficaces y democráticas (4)

La Unión Europea —así como la Comunidad actual— tiene necesidad de instituciones completamente al servicio del interés común. Su funcionamiento y comportamiento deben traducir claramente el carácter original de sus misiones en el marco de la especificidad de sus competencias. El respeto y la aplicación de las reglas de los Tratados se imponen en primer lugar a las instituciones.

(1) El Sr. Dooge no acepta la inclusión de la rúbrica «Seguridad y defensa».

(2) Reserva del Sr. Papantoniú quien sugiere reemplazar el punto 1 por el siguiente texto: «los ámbitos que ya existen (y de los que no son miembros todos los Estados de la Comunidad), especialmente la Alianza Atlántica y la Unión de Europa Occidental».

(3) Reserva del Sr. Papantoniú, quien sugiere suprimir las palabras «que tiene la Alianza Atlántica».

(4) Reserva del Sr. Møller sobre este capítulo, quien hace observar que los problemas a los que tiene que hacer frente la Comunidad no son debidos al fracaso o a las imperfecciones de las instituciones del sistema comunitario. Por el contrario, se puede decir que los alejamiento y derogaciones progresivas con relación a esos principios fundamentales, unidos a la carencia de una voluntad política, son el origen de gran número de problemas que se plantean actualmente. Por consiguiente, se debería restablecer el equilibrio institucional dentro del respeto de la repartición de las competencias fijadas por los Tratados.

Conviene invertir la tendencia que consiste en reducir al Consejo Europeo al rango de un nuevo órgano encargado de tratar los asuntos corrientes de la Comunidad. Los jefes de Estado y de gobierno deberían desempeñar un papel estratégico y dar a la Comunidad una dirección y un impulso políticos. Para ese fin, deberían ser suficientes dos reuniones anuales del Consejo Europeo.

#### A. Una toma de decisión con más facilidad en el seno del Consejo

Que implica esencialmente modificaciones en la práctica y ciertas adaptaciones de las reglas existentes:

- una desburocratización en el seno de las instituciones, al haber ocupado demasiado terreno en el transcurso de la última década las administraciones nacionales, por medio de sus expertos. En particular, se debe reforzar la autoridad del Comité de los representantes permanentes sobre los diversos grupos de trabajo, para preparar mejor las decisiones del Consejo y concentrar sus deliberaciones sobre las cuestiones más importantes;
- el creciente número de sectores donde se ejerce la acción de la Comunidad ha llevado consigo, con el correr del tiempo, una multiplicación de composiciones especiales del Consejo. El Consejo, sin embargo, debe seguir siendo una institución única en la que se debe conservar un papel preeminente de coordinación y de dirección a los ministros que asumen una competencia general (Consejo llamado de asuntos generales);
- se deberían aplicar con rigor las reglas y procedimientos del Consejo en el interés de la eficacia de su acción y de su cohesión interna;
- al tratarse de los principios en materia de voto:

a) la mayoría del Comité se pronuncia por la adopción de un nuevo principio general, según el cual las decisiones se deberán tomar por mayoría calificada o simple. Se requerirá la unanimidad en ciertos casos excepcionales, en número claramente reducido con relación a los Tratados actuales y cuya lista se determinará limitativamente.

Con un espíritu de regreso a los Tratados, la Presidencia debe recurrir al voto, si la Comisión o tres Estados miembros lo piden. El voto debe efectuarse dentro de un plazo de treinta días (1) (2) (3).

b) La minoría del Comité estima que sería conveniente recurrir más, especialmente en el marco de la Comunidad ampliada, a las disposiciones de voto por mayoría previstas por los Tratados. Cuando se hubiere consagrado suficiente tiempo a la búsqueda de un consenso, la Presidencia debería pedir un voto.

Cuando los Tratados exijan que las decisiones se tomen por unanimidad, los Estados miembros deberían recu-

rrir más a menudo a la posibilidad de abstención, conforme al párrafo 3 del artículo 148 (CEE), artículo 118 (Euratom) y 28 (CECA).

Cuando un Estado miembro estima que sus intereses nacionales muy importantes se encuentran en juego, sería conveniente continuar la discusión hasta que se realice un acuerdo unánime (4);

- con el fin de facilitar la puesta en práctica de ciertas decisiones, utilización en casos excepcionales del método de la diferenciación de la regla comunitaria, con la condición de que esta diferenciación esté limitada en el tiempo, fundada únicamente sobre consideraciones económicas y sociales, y respete el principio de la unidad presupuestaria (5).

#### B. Una Comisión fortalecida

La Comisión asegura la representación autónoma del interés común. Consagrada al interés general del que es garante, no puede identificarse con los intereses particulares nacionales.

Para permitirle asumir plenamente las misiones de que está investida y que la hacen el alma de la Comunidad, se deben reforzar sus atribuciones, especialmente mediante el recurso a una mayor delegación de competencias de ejecución, en el marco de las políticas comunitarias.

En primer lugar, se trata de afirmar la autonomía de que dispone para permitirle actuar «con completa independencia», según la obligación que se le ha impuesto expresamente, así como a cada uno de sus miembros individualmente.

Con ese fin, se propone que el Presidente de la Comisión sea nombrado por el Consejo Europeo.

Los otros miembros del colegio se nombran de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, sobre propuesta del Presidente designado (6).

(1) Los Sres. Faure, Ferri, Herman, Ripa di Meana, Rühfus y Van Eekelen aprobaron este texto. El Sr. Dondelinger adhiere a él, afirmando que es el que menos se aleja de la situación actual.

(2) El Sr. Dooge, aunque estuvo de acuerdo con los principios en que se inspira este texto, no estuvo en condiciones de aprobarlo. En efecto, aunque este texto no excluye la posibilidad de invocar un interés vital en casos excepcionales, en su opinión, el texto no hace referencia explícita a la salvaguardia de intereses nacionales vitales en casos excepcionales.

(3) El Sr. Herman subraya el progreso considerable que distingue estas propuestas de las soluciones consideradas en el Informe provisional del Comité en materia de voto y de veto.

(4) Los Sres. Møller, Papantoniou y Rifkind aprobaron este texto. El Sr. Rifkind estima también que, con la preocupación de evitar los abusos, sería conveniente que todo Estado miembro, que reclama la continuación de la discusión en esta perspectiva, suministre formal y detalladamente, en el marco de un procedimiento especial del Consejo, las razones por las cuales su gobierno estima que está en juego un interés muy importante.

(5) Reserva del Sr. Møller.

(6) El Sr. Rifkind opina que los otros miembros del colegio deberían ser designados por los Estados miembros, tras consulta del Presidente designado, luego nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

La Comisión no debe comprender más de un ciudadano de cada Estado miembro (1).

Al principio de su mandato, la Comisión debería recibir un voto de investidura del Parlamento Europeo sobre la base de su programa (2).

Así mismo, la Comisión en lo sucesivo debe verse reconocida la calidad de órgano autónomo plenamente dotado del poder de iniciativa, de ejecución y de gestión.

### C. Un Parlamento Europeo, prenda de la democracia del sistema europeo (3)

Un Parlamento elegido por sufragio universal, en buena lógica democrática, no se le puede mantener más tiempo encastillado en un papel consultivo o reducirlo a tener competencia sobre una débil parte de los gastos de la Comunidad. Esto es condenarlo a la desaparición o al afán de emulación y generalmente a ambas cosas.

El incremento de su papel se buscará en tres direcciones:

a) una participación efectiva en el poder legislativo, cuyo dominio se definirá específicamente, en forma de codecisión con el Consejo; con este fin, la propuesta de la Comisión será discutida primero por el Parlamento Europeo; el Consejo se pronunciará sobre el texto adoptado por el Parlamento. En caso de desacuerdo, se entablará un procedimiento de conciliación sobre la base de una propuesta de la Comisión que, por otra parte, conserva su poder de iniciativa a lo largo del procedimiento legislativo (4);

b) un fortalecimiento de su control sobre las diversas políticas de la Unión Europea, de su control político sobre la Comisión y sobre la cooperación en el sector de la política exterior. También serán sometidos a la aprobación del Parlamento Europeo los acuerdos de asociación y de adhesión negociados por la Unión (5);

c) una responsabilidad en las decisiones relativas a las entradas, que no haría sino coronar la elaboración de un nuevo equilibrio institucional fundamental;

- la concertación entre el Parlamento y el Consejo tendría su lugar en el momento de la definición del marco de referencia sobre la base de la programación plurianual;
- las decisiones relativas al desarrollo de los recursos propios se tomarán de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, con el fin de que éste participe al equilibrio de los gastos por los ingresos.

Esta evolución debería estar acompañada por una mayor representatividad del Parlamento mismo a través

de la uniformación de los modos de escrutinio para la elección de sus miembros.

### D. Tribunal de Justicia

A causa del tipo coactivo del derecho de la Unión, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se le ha llamado a desempeñar un papel esencial en la evolución hacia la Unión Europea. El Tribunal garantiza el respeto de los derechos, deberes y competencias enunciadas en los Tratados. Se debe consolidar al Tribunal en su papel de juez supremo para todas las materias que pertenecen a los Tratados, incluyendo la protección de los derechos fundamentales de los individuos garantizados por el orden jurídico comunitario. Con este fin se le debe:

- aligerar de una manera apropiada de tareas que le incumben en materia de conflictos entre funcionarios e instituciones;
- hacer competente para la interpretación de los acuerdos realizados en el campo de aplicación de los Tratados, en cuanto sea posible por medio de una cláusula uniforme.

## IV. El método (6)

El Comité propone que se reúna próximamente una Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, en la que negociará un proyecto

(1) Reserva del Sr. Rühfus, quien hizo valer que este cambio no mejoraba el carácter supranacional de la Comisión y modificaría considerablemente su equilibrio interno, que ha dado prueba de sus aptitudes desde la fundación de la Comunidad.

(2) Reserva del Sr. Papantoniou, quien propone reemplazar el texto de los cuatro apartados (precedentes) por el siguiente: «Con este fin, se propone que el Presidente de la Comisión sea designado por unanimidad por el Consejo Europeo y que se le consulte por los gobiernos de los Estados miembros antes del nombramiento de los miembros de la Comisión. La Comisión se debería componer de un miembro por Estado miembro».

(3) El Sr. Rifkind formula una reserva sobre esta sección. Estima que sería conveniente animar al Parlamento Europeo a que aporte, en el marco de los poderes que le confiere el Tratado, una contribución más eficaz al proceso comunitario de toma de decisión. El Parlamento debería usar más su derecho de someter propuestas de acción comunitaria. El Consejo debería asociar al Parlamento en el curso dado a las resoluciones de éste o, en el caso negativo, suministrar las razones. El procedimiento de concertación se debería mejorar y ampliar especialmente mediante una consulta más eficaz entre el Consejo y el Parlamento en los primeros estadios del examen de las propuestas.

(4) Reserva del Sr. Papantoniou, quien desaprueba el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo en el sector legislativo, abogando más bien por una mejora del procedimiento de concertación y por una extensión de su campo de aplicación.

(5) Reserva del Sr. Papantoniou, quien sugiere que se suprima la última frase.

(6) Los Sres. Papantoniou y Rifkind estiman que las recomendaciones que figuran en este informe deberían ser objeto de consultas entre los gobiernos antes del Consejo Europeo de junio, con el fin de que se puedan tomar decisiones por los Jefes de gobierno en esa reunión. El Sr. Meiller comparte su punto de vista, pero subraya que conforme al mandato del Comité, no corresponde a éste presentar recomendaciones sobre las conclusiones que el Consejo Europeo podría sacar del presente informe.



de Tratado de Unión Europea, sobre la base de lo adquirido comunitario, del presente documento, de la declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea e inspirándose en el espíritu y el método del proyecto de tratado votado por el Parlamento Europeo:

- las partes de la Conferencia serán los Estados miembros;
- se invitarán a participar a España y a Portugal en calidad de miembros con plenos derechos, siempre y cuando el tratado de adhesión haya sido firmado antes de la apertura de la Conferencia;
- la Comisión de la Comunidad participará en las negociaciones;
- se asociará estrechamente al Parlamento Europeo a los trabajos de la Conferencia, sometiéndole a él los resultados de esos trabajos.
- ya la sola decisión de los Jefes de Estado y de gobierno de convocar esta Conferencia tendría un valor altamente simbólico y marcaría el acto de fundación de la Unión Europea.

#### Observaciones del Sr. Møller

«No estoy convencido de que el enfoque general del informe provisional sea el bueno. Estoy de acuerdo en decir que la Comunidad tiene necesidad de un nuevo impulso. Pero, en mi opinión, ese impulso debería tratar sobre los siguientes puntos:

Un proceso de toma de decisión más eficaz, que respete la repartición de los poderes entre las instituciones tal como ha sido fijada en el Tratado. Será preciso reemplazar la concepción nebulosa de los poderes por la límpida lógica del Tratado.

El regreso al objetivo fundamental que es el de llegar a una estructura de producción eficaz, rechazando los elementos de distorsión. La introducción progresiva de un sistema de contingentes, de umbrales de producción, etc., compromete este principio.

La puesta a punto de nuevas políticas comunes que vienen a completar la política agrícola común, exige que se deberán poner a la disposición de la Comunidad nuevos medios financieros.

La intensificación y el fortalecimiento de nuestras consultas en el marco de la cooperación política europea, con el fin de delimitar los sectores de interés común y de ponerse de acuerdo sobre un mayor número de posiciones comunes.

El desarrollo a escala europea de nuevas actividades, para las que no se debería limitar la participación a los Estados miembros actuales de la Comunidad».

#### Observaciones del Sr. Papantoniou

«El informe identifica de una manera correcta los principales desafíos ante los que se encuentra confrontada actualmente Europa. Sin embargo, el procedimiento seguido, aunque presenta numerosos elementos útiles, no presta una atención suficiente a ciertos puntos importantes. El conjunto de los beneficios debidos a la integración económica se reparten no solamente de una manera desigual, sino que pueden también ocultar pérdidas para las regiones menos prósperas. Así mismo, la creación de un mercado integrado y de una comunidad tecnológica debe estar acompañada de un esfuerzo considerable tendente a reforzar la cohesión de la Comunidad por la promoción del desarrollo regional y de la convergencia de los niveles de vida.

En el sector exterior, la mejora de la cooperación política y la promoción de la solidaridad en los asuntos que se refieren a la seguridad debería tomar en cuenta completamente la situación particular y los problemas de cada Estado miembro, así como la necesidad de un consenso en la búsqueda de posiciones comunes.

Por último, la reforma institucional debería reflejar la existencia de posibilidades significativas de mejorar la toma de decisión en el marco de los Tratados y de reconocer la necesidad de proteger los intereses nacionales vitales, cuando los invocan los Estados miembros.

#### Lista de los miembros del Comité ad hoc para los asuntos institucionales

Sr. James Dooge (Presidente)  
Representante del Sr. Garret FitzGerald, Primer ministro de Irlanda.

Sr. Jean Dondelinger  
Representante del Sr. Jacques Santer, Presidente del Gobierno de Luxemburgo.

Sr. Maurice Faure  
Representante del Sr. François Mitterrand, Presidente de la República Francesa.

Sr. Mauro Ferri  
Representante del Sr. Bettino Craxi, Presidente del Consejo de ministros de Italia.

Sr. Fernand Herman  
Representante del Sr. Wilfried Martens, Primer ministro de Bélgica.

Sr. Otto Møller  
Representante del Sr. Poul Schluter, Primer ministro de Dinamarca.

Sr. Ionnis Papantoniou  
Representante del Sr. Andreas Papandreu, Primer ministro de Grecia.

Sr. Malcom Rifkind  
Representante de la Sra. Margaret Thatcher, Primer ministro del Reino Unido.

Sr. Carlo Ripa di Meana  
Representante del Sr. Jacques Delors, Presidente de la Comisión.

Sr. Jurgen Ruhfus  
Representante del Sr. Helmut Kohl, canciller federal de la República Federal de Alemania.

Sr. Willem Van Eekelen  
Representante del Sr. Ruud Lubbers, Primer ministro de los Países Bajos.

## 6. Informe del Comité ad hoc «Europa de los ciudadanos»

### Informe dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de Marzo de 1985) (1)

#### Introducción

3.6.1. El presente informe trata sobre algunos asuntos importantes relativos a «Europa de los ciudadanos», tales como:

- la libre circulación de los ciudadanos de la Comunidad,
- la libertad de circulación de los bienes, incluyendo los servicios de transporte,
- las formalidades administrativas para el tráfico fronterizo,
- la extensión de las posibilidades de empleo y de residencia.

Para tratar estos asuntos, el Comité se inspiró en ciertos que se refieren al conjunto de su misión.

2. El objetivo del Comité es el de proponer disposiciones que conciernan directamente a los ciudadanos de la Comunidad y que visiblemente les aportarán ventajas tangibles en su vida cotidiana. Se pone el acento sobre las disposiciones que tienen una posibilidad real de ser aplicadas dentro de un plazo relativamente breve. El objetivo debería ser aligerar las reglas y prácticas que molestan a los ciudadanos de la Comunidad, lo que es de gran importancia, si se quiere hacer más creíble la Comunidad a sus ojos.

3. Progresar no significa siempre adoptar nuevas disposiciones o reglamentaciones. En la opinión de los ciu-

dadanos, el mejor medio de realizar progresos consiste a menudo en aplicar decisiones ya adoptadas y en ponerlas en práctica en situaciones reales. Esto puede ser mucho más importante que progresar formalmente adoptando nuevas reglas uniformes, que tendrán poco que ver, o que no tienen absolutamente ninguna incidencia sobre la vida cotidiana de los ciudadanos de la Comunidad. Esta es una consideración particularmente pertinente no sólo para las instituciones de la Comunidad, que la deben tener en cuenta cuando ejercen las responsabilidades que les han asignado los Tratados, sino también por los mismos Estados miembros, por la supresión de toda formalidad inútil y por la toma en cuenta de la dimensión comunitaria en su legislación y en sus prácticas administrativas.

#### A. Suavización de las reglas y prácticas que molestan a los ciudadanos de la Comunidad y disminuyen la credibilidad de la Comunidad

4. Los problemas que trata el Comité en este capítulo se refieren esencialmente a la idea de circulación de las personas y de sus bienes personales en la Comunidad. El mandato de Fontainebleau invitaba a estudiar las medidas que han de tomarse para llegar a la «supresión de todas las formalidades de policía y de aduana en las fronteras intercomunitarias para la circulación de las personas».

(1) Punto