

EUROPA Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

Por IÑIGO BULLAIN (*)

La Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96) prevista en el artículo N del Tratado de la Unión Europea, se asemeja, conforme a la imagen que de la Integración Europea popularizó Jacques Delors, a la próxima pedalada de la bicicleta comunitaria. El equilibrio exige del ciclista que no se pare, que continúe dando pedales. La historia reciente de la integración, algo más que una carrera contra el crono frente a EEUU y Japón, está llena de etapas (Unión arancelaria, Fusión institucional), metas volantes (1992, CIG 1996), puertos (elección directa del PE, establecimiento de recursos propios de la CE), abanicos (SME), demarrajés (AUE, TUE) y caídas (compromiso de Luxemburgo)...

La táctica de carrera en el último decenio se ha caracterizado por establecer en el mapa de ruta un próximo objetivo cada vez que se alcanza el precedente. Así se estableció en Maastricht para con la CIG, de la misma forma que se vinculó al Acta Unica de 1986 con la Europa de 1992. Además, y para favorecer la competitividad, en ocasiones se admite a nuevos socios en el pelotón, cuya más reciente incorporación en 1995 ha añadido tres nuevos países a la cita del 96.

La Conferencia Intergubernamental aparece por consiguiente como una meta «volante» para evaluar especialmente sobre lo previsto en Maastricht; pero también, para sacar consecuencias del aumento a 15 del número de Estados Miembros y además, reflexionar sobre las reformas de cara a una posible incorporación de nuevos socios.

(*) Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco y del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

I. INTRODUCCION: UN CONTEXTO POLITICO POCO PROPICIO

La CIG 96 llega rodeada de serias dificultades. Aparece, quizás, en el momento de menor popularidad para el proceso de integración, desde que éste se pusiera en marcha hace casi medio siglo. Italia, durante cuya presidencia dará inicio la Conferencia (1), es un Estado cuya crisis política no favorece el éxito de la futura negociación y ejemplariza la turbulencia que corresponde a los períodos de debilidad, que otros Estados Miembros comparten.

Hoy son pocos los gobiernos europeos que pueden afrontar desde posiciones de solidez las transformaciones institucionales que el funcionamiento, eficaz y democrático de una Unión a quince y su futura ampliación a nuevos socios, sin duda exigen. La impopularidad de Europa, la debilidad de sus gobiernos son elementos que probablemente condenarán a la CIG 96 a limitar la negociación a unas cuantas reformas coyunturales, sin acometer cambios en profundidad (2). Estos deberán ser perseguidos en próximas CIGs.

Es muy probable que los Estados Miembros conscientes de que un fracaso de la CIG agravaría aún más la comprometida situación en que se encuentra el proceso de integración, en vísperas de la cita del 98 (3), busquen un acuerdo de transición que no ponga en peligro el inicio de la fase final de la Unión Monetaria. De hecho, no debemos perder la perspectiva de que el desarrollo del proceso de integración se extenderá durante varias generaciones, y que los acuerdos de compromiso son la regla

(1) La duración de las CIGs suele prolongarse durante varias presidencias. No está de más recordar que a la presidencia italiana durante el primer semestre de 1996 le seguirá Irlanda, y en el 97, Países Bajos y Luxemburgo la ocuparan durante el primero y segundo semestre respectivamente.

(2) Unas reflexiones de interés en torno a posibles transformaciones a cargo de la CIG 96, en JUSTUS LIPSIUS, «La Conférence Intergouvernementale de 1996». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n. 2/1995, pp.175-206.

(3) A este respecto, es interesante el análisis que recoge *Cuadernos de Información Económica* en su número 104 de noviembre de 1995 en torno a los informes de los Institutos de la Coyuntura alemanes y del Comité de los «Cinco Sabios». Vid. artículos de RICADO CORTÉS y JOSÉ M.ª MAS, pp. 45-51 y 52-56, respectivamente. Puede intuirse una postura alemana de ambigüedad y firmeza en el respeto de los compromisos contraídos en el TUE tanto en relación a los criterios como a los plazos para la UM, que incluso podrían reforzarse en el futuro. En cualquier caso, parece excluido que la CIG 96 entre a negociar dichos compromisos.

del desarrollo del proceso desde hace décadas. Precisamente, la enorme capacidad de consenso acumulada, es uno de los mayores valores de la integración y una de las razones, en periodos de dificultad, para ser optimista.

II. MAASTRICHT II

La CIG 96, a diferencia de las anteriores Conferencias Intergubernamentales, encuentra su origen en las disposiciones de un tratado. El art. N.2 del TUE estableció su convocatoria con objeto de «examinar, de conformidad con los objetivos establecidos en los arts. A y B, las disposiciones del Tratado para las que se prevea una modificación». Ninguna otra de las Conferencias precedentes (4) fue prevista en un tratado, además, tan cercano en el tiempo (5).

En este sentido podríamos bautizar a la CIG 96 como una suerte de Maastricht II, dado que es el propio Tratado quién marca la ocasión y la fecha para su revisión. Pero, ¿Por qué prever una CIG en el TUE?

Resulta lógico pensar, que las partes firmantes fueron conscientes de las dudas operativas que aquel inédito diseño dual de la Unión podía plantear. También es muy probable que, no pudiendo acometer entonces distintas reformas, decidieran posponerlas sin querer aplazarlas «sine die». Más adelante, examinaremos con mayor detalle el modelo que Maastricht diseñó y cuya revisión se encarga a la CIG 96. Ahora nos limitaremos a resaltar, que las dificultades que podía provocar un modelo que combina

(4) Han sido cinco hasta la fecha las Conferencias Intergubernamentales precedentes. Todas ellas dieron origen a importantes avances en el proceso de integración. Resultado de la primera, durante 1950-51, se elaboró el Tratado CECA. La segunda, 1955-57, puso en marcha la CEE. La tercera en 1985 dio origen al Acta Unica Europea. Durante 1990 y 1991 dos Conferencias configuraron el TUE. Todas las Conferencias estuvieron precedidas de significativos documentos preparatorios: El Plan Schuman de 1950; el informe Spaak de 1955; el informe Doose de 1985 y el informe Delors de 1990-91.

(5) El TUE entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Había sido firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y previsto su entrada en vigor para el 1.1.93. Las dificultades para su ratificación en varios Estados provocaron un retraso considerable, que afectó a distintas disposiciones del Tratado que, como en materia de ciudadanía, preveían poder ser susceptibles de desarrollo sobre la base de la experiencia adquirida durante 1993.

supranacionalidad con áreas —pilares— sujetos a la cooperación intergubernamental, podían anticiparse.

Esas dificultades para la operatividad del conjunto —la Unión Europea— se han demostrado como importantes. La crisis de los Balcanes o la creación de un espacio sin fronteras se han resentido de dicha dualidad. La patética actuación en la ex-Yugoslavia o la descomunitarización de los acuerdos para la puesta en marcha del espacio europeo plantean serias dudas sobre la operatividad del diseño de los Títulos V y VI. Además, al interior del modelo comunitario, las críticas a sus deficiencias de funcionamiento y de legitimidad democrática se han incrementado, como ya se puso de manifiesto durante el período de ratificaciones al TUE.

Por consiguiente, la CIG 96 aparece como una oportunidad para revisar Maastricht, una vez adquirida cierta experiencia sobre el funcionamiento del modelo allí establecido. Así parece haberlo entendido el Consejo Europeo, que en la cumbre de Corfú, al encargar al «Grupo de Reflexión» (6) preparar la Conferencia, extendió el alcance de la revisión más allá de las cuestiones sobre las que el TUE expresamente había previsto una modificación. Conforme a las conclusiones de la Presidencia, podrán ser objeto de la CIG 96 «cualquier otra posible mejora del TUE».

Sin embargo, dada la antes mencionada debilidad política, es presumible que la revisión se concentre en los ámbitos previstos en el TUE para una Unión a quince:

- extensión del procedimiento de codecisión;
- ámbitos de seguridad y defensa;
- jerarquía de actos comunitarios;
- desarrollo de las competencias de energía, turismo y protección civil.

Por el mismo motivo, aunque el Grupo de Reflexión también ha sido encargado de «elaborar opciones en torno al diseño institucional de cara

(6) El Grupo de Reflexión ha estado formado por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de cada uno de los 15 Estados Miembros, así como por un representante de la Comisión y dos miembros del PE. Sus conclusiones tienen por objeto plantear a los Jefes de Gobierno distintas opciones, ya que serán ellos, actuando fuera del marco comunitario, quienes negocien los acuerdos de la Conferencia. El texto del Grupo de Reflexión no es fruto de una negociación, sino una preparación para la misma.

a una futura ampliación», es muy probable que sean los problemas organizativos quienes conformen el núcleo de la revisión (7).

No parece que, a diferencia de las Conferencias precedentes, sean cuestiones relativas al aumento de materias para la competencia europea quienes asuman el protagonismo. No se trata en esta ocasión de aumentar los poderes de la Unión, sino de mejorar su funcionamiento (8). Aunque evidentemente tal mejora resultaría en beneficio del Poder europeo. Tampoco hay que olvidar el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Aleman, quien sin ambigüedad, y en contra de la doctrina precedente, advirtió expresamente de su posición de garante frente a las posibles futuras extralimitaciones del contenido del TUE (9).

Lo más probable es que en ausencia de grandes ideas que pueden dinamizar el proceso de integración, los esfuerzos se volcarán en la mejora de la estructura organizativa, y como resultado, la CIG 96 represente una reforma parcial del TUE especializada en cuestiones de carácter institucional y procedimental.

Hay que tener en cuenta que la comunitarización de los Títulos V y VI, áreas muy sensibles a la soberanía como los ámbitos de ejercicio del poder en el exterior y policial en los asuntos de interior, no es posible en ausencia de un momento político oportuno. La CIG, más bien tratará de mejorar su operatividad dificultada por la exigencia de unanimidad como regla del procedimiento decisonal. En efecto, la Comisión dispondrá de iniciativa en ambos pilares, sin embargo, la compartirá con los Estados

(7) El Grupo de Reflexión en su Informe hecho público en el pasado mes de diciembre (vid. p. III), confirma la reforma institucional como el eje de la CIG 96 con objeto de mejorar la eficiencia, democracia y transparencia de la Unión. Considera que la Conferencia no debe embarcarse en una revisión completa sino puntual del Tratado y subraya la necesidad de que los cambios se concentren en tres áreas: mejora de la relevancia de Europa para sus ciudadanos, posibilitar un mejor funcionamiento de la Unión preparándola para la ampliación y ofreciendo a la Unión una mayor capacidad de acción exterior.

(8) El TUE extendió la competencia de la Comunidad a materias como: ciudadanía, visados, UEM, educación, cultura, salud pública, consumidores, redes trans-europeas, industria, cooperación al desarrollo y política social.

(9) Para un análisis de la famosa sentencia, recogida por la *Revista de Instituciones Europeas*, n. 3/93, pp. 975-1030, vid. los artículos de STEIN, TORSTEN, «La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht», *RIE*, n. 3/94, pp. 745-769 y BACIGALUPO, MARIANO, «La constitucionalidad de la Unión Europea en Alemania (la sentencia del TCF de 12 de octubre de 1993)», *Gaceta Jurídica de la CE*, n. 134, D-21, pp. 7-45.

Miembros, y además, no mantendrá el poder derivado de la necesidad en el Consejo de unanimidad para variar su posición. Por su parte el PE apenas tiene reconocida funciones en estos ámbitos.

Quien también resulta perjudicado en las relaciones orgánicas de poder es el Tribunal de Justicia, quien en materias del Título V y VI, sólo será competente para interpretar convenciones interestatales o resolver sobre disputas relativas a las mismas. Resulta evidente la voluntad de desjudicializar la cooperación intergubernamental, aunque no pueda excluirse tajantemente, dada la conexión de estas materias con el contenido comunitario, que en el futuro no pueda el Tribunal ampliar su jurisdicción.

En cuanto a la estructura comunitaria, sujeta a particularidades de procedimiento y a nuevas instituciones, son varios los motivos que aconsejan una reforma (10). Y es que, las sucesivas ampliaciones han transformado la Comunidad de 6 a 15 miembros. Sin embargo, ese aumento de miembros no ha venido acompañado de un nuevo sistema decisional adecuado a la creciente heterogeneidad y número de miembros.

Las modificaciones introducidas han tenido características coyunturales que han aumentado el número de procedimientos hasta 22 sin tratar de encontrar un modelo que de manera racionalizada combine representación de unidades políticas heterogéneas. Temas como la unanimidad en el Consejo, la Presidencia de la Unión, el número de comisarios, o el de jueces requiere transformaciones, máxime cuando en el futuro la tendencia es al aumento de Estados Miembros y al incremento de la heterogeneidad.

El reforzamiento de controles sobre las decisiones del Consejo a través del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, y la publicidad de las sesiones y de las votaciones en el Consejo, en cuanto actúa como órgano legislativo, son otros tantos temas que pretenden dar respuesta a las críticas que en relación a la legitimidad se plantean.

III. LA REVISIÓN DEL PRESENTE MARCO INSTITUCIONAL

Vamos a centrarnos en este apartado en las modificaciones que la CIG 96 puede aportar al TUE en relación a los ejes organizativo-institucionales,

(10) Entre otros: la excesiva complejidad procedimental; la necesidad de reforzar los controles y la transparencia; la crisis de legitimidad del modelo o las sucesivas ampliaciones.

verdadero núcleo de la Conferencia. ¿Qué novedades pueden acordarse sobre el diseño de sus órganos decisoriales?

Tal y como se establece en el art. B del TUE, la CIG 96 prevista en el art. N.2, se ocupará de « examinar en que medida las políticas y formas de cooperación deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias ». Se trata de un mandato más amplio que el recogido en el mencionado art. N.2, pues, como veíamos, allí se establece que la revisión se concentre sobre aquellas disposiciones del Tratado para las que se prevea una revisión. Por consiguiente, vamos a analizar tanto las cuestiones cuya revisión está prevista expresamente, como otras que pueden procurar la mejora de políticas y formas de cooperación.

1. EL ALCANCE DEL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN

Este procedimiento novedoso que introduce el TUE, y cuya posible extensión a otras materias está recogido en el art. 189 B.8, posibilita al Parlamento Europeo bloquear decisiones conforme a un sistema muy complejo. Supone un reforzamiento del PE, al que convierte en colegislador, al menos en cuanto le permite vetar decisiones normativas. El TUE ofrece a la CIG 96 la perspectiva de ampliarlo, incluso de generalizarlo, si existiera la pretensión de encaminarse hacia un modelo bicameral y así, dotar a la CE de una legitimidad democrática de la que actualmente carece.

De esta forma, el PE, para aquellas cuestiones en que las decisiones en el Consejo se tomarán por mayoría, daría un respaldo de legitimidad para aquellos Estados cuyos gobiernos y parlamentos no hubieran apoyado la decisión. El Parlamento Europeo, donde están representados los ciudadanos de todos los Estados, con su apoyo, ofrecería legitimación a la decisión.

Hasta la fecha este procedimiento se utiliza en relación a un pequeño número de artículos del Tratado (11) que se ocupan de materias tales como: libre circulación de trabajadores; derecho de establecimiento; servicios; mercado interior; educación (acciones de fomento); sanidad (acciones de fomento); consumidores; redes transeuropeas (orientaciones); medio ambiente (programas generales). En estos casos las decisiones del Consejo

(11) Artículos 49, 54.2, 56.2, 57.1 y 2, 66, 100A, 100B, 126, 129A, 129D y 130S del TCE.

se adoptan por mayoría, mientras que este procedimiento también está previsto vinculado a la unanimidad en el Consejo para los artículos: 128 (cultura, acciones de fomento) y 130I (investigación, programas marco).

Resulta difícil establecer una lógica material sobre los ámbitos para los que se ha previsto este procedimiento, si bien, una mayoría se refiere a las denominadas «nuevas políticas comunitarias». Su utilización está prevista sobre algo menos de 1/5 de supuestos decisionales y representa dos de los veintidos procedimientos actualmente previstos.

Son ocho los procedimientos donde el legislador se pronuncia siempre sobre la propuesta de la Comisión. Son los más importantes y afectan al mayor número de cuestiones. En ocasiones también intervienen otras dos instituciones, además del PE y el Consejo: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. En otros procedimientos pueden llegar a intervenir según los supuestos otras instituciones: Comité Monetario, Banca Central Europea, Consejo Europeo, Presidente del Consejo, Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo.

Parece evidente que la CIG 96, debiera hacer frente tanto el elevado número de procedimientos, como a la exigencia de unanimidad en el Consejo en muchos de ellos [8], especialmente, dado que hasta un total de cincuenta y cinco supuestos tienen bases jurídicas que prevén la votación por unanimidad en el Consejo.

Podría favorecerse la sustitución del procedimiento de cooperación, previsto para quince cuestiones (12), y su conversión al procedimiento de codecisión. De esta forma se añadirían decisiones sobre: no discriminación; transportes; social; fondo social; formación profesional; redes trans-europeas; cohesión económica y social; investigación; medio ambiente; cooperación al desarrollo; supervisión multilateral; créditos y moneda.

Aunque ésta pudiera ser por su sencillez la decisión de la CIG 96, tampoco entonces sería posible fijar un criterio material para el que entonces, se convertiría en el procedimiento más numeroso. Aún así las cuestiones a resolver por unanimidad seguirían siendo más y sobre temas de la mayor trascendencia. Entre otras (13): coordinación de regímenes de seguridad social; ayudas estatales; UEM; adopción de un procedimiento electoral uniforme para el PE; atribución de competencias de ejecución; regimen lingüís-

(12) Cuestiones recogidas en los siguientes artículos del TCE: 6, 75.1, 84, 103.5, 104.2, 104B.2, 105A.2, 118A, 125, 127, 129D, 130E, 130 O, 130S, 130W.

(13) Recogidas en los artículos: 51, 93, 104, 105, 106, 138.3, 145, 217, 238 del TCE.

tico; art. 235 y acuerdos de asociación. Además, de otros supuestos, que afectan a cuestiones muy cercanas o incluso sobre los mismos ámbitos previstos para la codecisión. Así, se exige unanimidad en el Consejo y mera consulta al Parlamento para temas de ciudadanía, establecimiento, transportes, fiscalidad, armonización de legislaciones, visados; social; cohesión, investigación; medio ambiente; industria; fraude y tratados internacionales (14), además de para la habilitación para el nombramiento y composición de otras instituciones: miembros del Tribunal de Cuentas, Comité de las Regiones, incremento de miembros del TJCE.

Continuaría sin resolverse la problemática del enorme número de procedimientos y la subsiguiente falta de transparencia del procedimiento decisonal. Además, el procedimiento de codecisión es en exceso complejo y puede conducir, caso de generalizarse, a paralizar la toma de decisiones.

La búsqueda de soluciones para la simplificación de procedimientos, la racionalización material y la reducción de la unanimidad podría tratar de alcanzarse sobre la base de otra de las cuestiones expresamente previstas en el TUE como objeto de la CIG 96:

2. LA DECLARACIÓN XVII DEL TUE TAMBIÉN PREVÉ
QUE LA CONFERENCIA SE OCUPE DE LA REVISIÓN DE LA CLASIFICACIÓN
DE LOS ACTOS COMUNITARIOS Y DE LA JERARQUÍA NORMATIVA

Precisamente este tema, el de la jerarquía normativa, está estrechamente vinculado a la necesaria reforma del proceso decisonal comunitario. Hasta la fecha, una comunidad de derecho como la CE no dispone de este principio característico del Estado de Derecho y del sistema democrático.

El Parlamento Europeo consciente de la transcendencia de este principio, en su proyecto de Constitución de la Unión (15), del cual fueron ponentes los parlamentarios Oreja y Hermans, ha diseñado un sistema próximo al que se conoce en los Estados, y que distinguiría entre leyes constitucionales, orgánicas y ordinarias, y que convertiría a las directivas

(14) Se trata de los artículos: 8B, 8E, 54.1, 75.3, 99, 100, 100C, 130.3, 130B, 130O, 130S.2, 209, 228.2 y 3 del TCE.

(15) El texto del proyecto está recogido en ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO (ed.), *Euroelecciones 94: un Parlamento para una legislatura constituyente de la UE 1994-1999*. Madrid: Tecnos 1994.

en leyes marco. Las mayorías necesarias en un legislativo bicameral —Consejo, Parlamento— tendrían en cuenta tanto el número de habitantes como el número de unidades políticas.

Así, las leyes constitucionales cuyo objeto sería modificar o completar la Constitución, requerirían del apoyo de 2/3 de los miembros del Parlamento y de una mayoría supercualificada en el Consejo. Dicha mayoría supercualificada no se alcanzaría en caso de que se opusiera 1/4 de los Estados que representen a 1/8 de la población o 1/8 de Estados que representen a 1/4 de la población de la Unión.

Por su parte, las leyes orgánicas que regularían la composición y actividades de las instituciones y órganos necesitarían contar con el respaldo de la mayoría de los diputados y de una mayoría cualificada en el Consejo. Tal mayoría cualificada exigiría del apoyo de 2/3 de los Estados que representaran a 2/3 de la población.

En cuanto a las leyes ordinarias, bastaría con una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento y una mayoría simple en el Consejo, equivalente a la mayoría de los Estados que representen a la mayoría de la población.

Como antes señalaba, se hace imprescindible conjugar los principios de población y unidad política, de otra forma, se pondría en grave riesgo el proceso integrador. Y es que, no sólo se trata de poner fin a la unanimidad en una Unión cercana a la veintena de miembros, sino que la previsible incorporación de nuevos Estados convertiría en inadmisibles la posibilidad de que una mayoría de Estados que no representaran a la mayoría de la población pudieran decidir la política de la Unión.

Tengamos presentes, que además de los microestados, las ampliaciones futuras de la Unión acogerán unidades políticas, que con la excepción de Polonia, entran en las categorías de Estados medianos o pequeños: Eslovaquia, República Checa, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Estados Bálticos... no reúnen en su conjunto a la población equivalente a la de uno de los grandes Estados comunitarios.

Por consiguiente, el encontrar un equilibrio democrático en la relación representativa —unidad política y población— creo que deberá ser una de las grandes cuestiones a tratar de transformar con las consiguientes consecuencias en la estructura jurídico-institucional. Una de sus consecuencias podría ser la generalización de las decisiones por mayoría, y en su caso el papel de colegislador en favor del PE.

3. PESC

El art. J.4., entre las disposiciones del Título V, conecta el desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Común con la revisión del Tratado de Bruselas, dado que según aquél, la vigencia de la Unión Europea Occidental expiraría en 1998. Precisamente la Declaración XXX del TUE señala la fecha de 1996 para proceder a su revisión. Además, el art. J.10, extiende el ámbito de la Conferencia al conjunto de las disposiciones de la PESC.

El trágico fracaso comunitario en los Balkanes, la vergonzosa actuación frente al régimen genocida serbio y sus perturbados aliados, han puesto de manifiesto la necesidad de acelerar el desarrollo de la PESC en sus múltiples facetas de seguridad: militar, económica y política. La UEO, su rediseño en clave de la Unión, será otra de las grandes cuestiones a abordar en 1996. También el posible reforzamiento del llamado pilar europeo de la OTAN, teniendo en cuenta que algunos Estados Miembros de la UE no forman parte de la misma.

La CIG 96 se enfrenta a la difícil tarea de coordinar las complejas tareas comprendidas en la PESC, con la dimensión exterior de la UE. Una mayor relevancia de la UE en la esfera internacional exige una mayor coherencia en el ejercicio de los distintos instrumentos e instituciones. Aunque no resultará sencillo tratar de combinar adecuadamente, la política comercial, la ayuda al desarrollo, el papel del Consejo Europeo en las cumbres mundiales, de la Comunidad Europea en las negociaciones multilaterales tipo GATT, y la actuación en situaciones de crisis —las denominadas «tareas Petersberg»— la operatividad del modelo probablemente exige nuevos diseños.

El requisito de la unanimidad, base jurídica para las decisiones del Consejo en asuntos tales como: la definición de las posiciones comunes (art. J.2.2+J.8), la adopción de acciones comunes (art. J.3+J.8) y la decisión sobre la inclusión de los gastos operativos en el presupuesto comunitario (art. J.11), dificultan enormemente la operatividad. Además, prácticamente no existe un control parlamentario, salvo la información prevista en el art. J.7, que la presidencia del Consejo y la Comisión deben facilitar al PE en torno al desarrollo de la PESC. Además, sólo está prevista la simple consulta al PE sobre los principales aspectos y opciones básicas.

Se hace también preciso un nuevo diseño de la Presidencia de la Unión.

El actual modelo rotativo se ha mostrado inapropiado a las demandas políticas. Recordemos que el estallido de la agresión fascista en Yugoslavia coincidió con la presidencia luxemburguesa. Sería conveniente dar continuidad a la Presidencia, hacerla electiva y reforzarla.

4. AMBITOS DE LA ENERGÍA, TURISMO Y PROTECCIÓN CIVIL

La Declaración I del TUE también se remite a la Conferencia de 1996 en relación a los ámbitos de la energía, protección civil y turismo, incluidos en el listado de sectores de competencia comunitaria del art. 3.t, pero no desarrollados en el Título II. En principio se trataría de las únicas nuevas materias para el ejercicio comunitario.

El turismo es uno de los sectores económicos en expansión, y para algunos países, un sector que les proporciona unos importantísimos recursos. Su comunitarización implicaría una importante atribución, salvo que se estableciera siguiendo la tipología que el TUE fijó para la educación y cultura: competencias de fomento.

Por su parte la energía es un sector vital, y además un importante elemento para la competitividad. El Tratado del Euroatom podría verse afectado. En cuanto a la protección civil, el Grupo de Reflexión ha recogido una propuesta tendente a crear un Cuerpo Europeo de Paz (16), para ser utilizado con ocasión de desastres y para la ayuda humanitaria.

5. LA CIG 96 ANTE LA REFORMA INSTITUCIONAL

La CIG 96 no está limitada a estas cuatro cuestiones, como hemos visto, puede ocuparse de cualquier otra con objeto de mejorar el funcionamiento de las instituciones. Hoy un simple «tour de table» puede llegar a consumir cinco horas, en un órgano que como el Consejo de ministros no tiene continuidad ni en el tiempo ni en su composición. La estructura institucional comunitaria no se diseñó pensando en una Comunidad a quince miembros. El aumento paulatino de voces no ha ido acompañado de una adaptación institucional. Las dificultades formales en su funcionamiento han acercado a la CE a apurar los límites de lo razonable. En este senti-

(16) Informe del Grupo de Reflexión, p. IV.

do, la CIG 96 se presenta como una oportunidad para la institucionalización diferida de cambios (17).

La reforma del Consejo aparece como una de las claves para el porvenir del proceso de integración. La CIG 96 pudiera significar un nuevo paso en la larga historia de las reformas institucionales (18). Todavía, aunque destaca el aumento de materias a decidir en el Consejo por mayoría: medio ambiente [130s], transporte [75], comercio [113] y condiciones de 3ª fase de UEM, y en las nuevas áreas de competencia comunitaria —excluidas educación y cultura— tales como ciudadanía, visados, salud pública, protección de consumidores, redes transeuropeas, telecomunicaciones, industria y cooperación al desarrollo, la unanimidad sigue siendo la base jurídica característica.

El aumento del número de Estados hace posible que el resultado de la ponderación equivalga a que las decisiones no vengan respaldadas por una mayoría de la población. Además el mantenimiento del principio de unanimidad aparece como un obstáculo difícilmente asumible en el futuro, lo cual debiera redundar en diversas reformas encaminadas a:

a) *Reforzar los controles democráticos* sobre la Unión. No es admisible democráticamente, ni siquiera a corto plazo, que el Consejo de Ministros, actuando como órgano legislativo siga reuniéndose y decidiendo

(17) Cada una de las siguientes instituciones ha planteado a la CIG distintas propuestas en sendos documentos: DOC 5082/1/95, de 2 de mayo 1995 del Consejo; SEC (95) 731 final, de 10 de mayo 1995 de la Comisión; DOC A4-0102/95 de 12 de mayo del Parlamento Europeo, y el informe del TJCE de ese mismo mes.

(18) En un principio, la CE buscó en el Consejo el equilibrio representativo, puesto que el PE apenas disfrutaba de otros poderes que los meramente consultivos y hasta 1979, sus miembros eran elegidos por los respectivos parlamentos nacionales. Por eso, al interior del Consejo y para las cuestiones sujetas a decisión por mayoría, se estableció una distribución ponderada de votos conforme a un criterio que trataba de reflejar el distinto peso específico de los Estados guiándose sustancialmente por la diferencia de población. Se trató de encontrar una fórmula que posibilitará distintas combinaciones entre Estados grandes y pequeños, mediterráneos y del norte, cuyas resultantes admitían lo que vino a denominarse «minorías de bloque». Aunque los tratados originarios promovieron la generalización de decisiones por mayoría cualificada, las decisiones consensuadas, especialmente tras el compromiso de Luxemburgo, hicieron de la unanimidad el procedimiento oficioso por excelencia. A partir del Acta Unica los Estados admitieron retomar el espíritu de los Tratados y retornar a la regla de mayorías. Por otro lado, el AUE, y con anterioridad distintos acuerdos institucionales, habían ido dotando al PE, de competencias que iban aproximando al legislativo comunitario, al perfil de un triángulo institucional.

en secreto, o que sus decisiones escapen al control tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales. Reforzar los controles parlamentarios sobre el Consejo, dado que se mantiene su posición preminente parece ser una de las claves. Especialmente, facilitar el control de los parlamentos nacionales. Tradicionalmente, salvo el estrecho control del Folketing danés y en menor medida del Parlamento británico, el resto de parlamentos nacionales mantienen un control relativamente difuso. En bastantes Estados, este control es insuficiente, incluso simbólico.

Probablemente se hará necesario dotar a algunos órganos parlamentarios, en concreto a alguna comisión parlamentaria, de poderes de actuación en materias comunitarias, semejantes al diseño que con este objeto se ha establecido en Alemania con ocasión de la última reforma constitucional del noventa y dos.

b) Favorecer *la legitimidad democrática*, dado que el denominado déficit democrático se mantiene como otra de las características del proceso de integración. Sólo recientemente ha pasado a ocupar un lugar en la agenda política, pues, durante años, la legitimidad política del proceso ha estado sustentada en la legitimidad que obtenían los gobiernos nacionales mediante el apoyo que les brindaban los ciudadanos en favor del desarrollo del proceso. Se trataba de una legitimación indirecta a la que gradualmente se sumó la elección directa del PE y el continuo reforzamiento de sus poderes.

Hoy en día, para una buena parte de la opinión pública, la Unión Europea no se caracteriza por ser un instrumento para combatir el desempleo, la crisis económica o defender el Estado social (19). La Unión Europea precisa de una auténtica política *social*. De otra forma parece inevitable una Europa a varias velocidades o en distintos círculos. Pero una política social requiere recursos y los de la Unión no son suficientes. De ahí que su autonomía como poder político sea débil. El TUE ha marginado al Parlamento Europeo de las decisiones sobre la ampliación de las fuentes de recursos de la Unión. Los Estados Miembros, sólo se comprometieron en Edimburgo a llegar en 1999 al 1,29 % del PIB. La Conferencia del 96 debiera hacer frente a ese reto, ya que, no podrá haber nuevas

(19) A pesar de que el Empleo sea una de las cuestiones prioritarias de los ciudadanos de la Unión, no hay acuerdo entre los Estados Miembros acerca de introducir disposiciones, o de que tipo, sobre este objetivo en los tratados. El informe del Grupo de Reflexión, pp. 18 y 19 se ocupa de estas cuestiones, sin que aparentemente quepa esperar de la CIG 96 reformas importantes.

ampliaciones sin nuevos fondos y no habra Unión sin mayores recursos a disposición de sus instituciones. De ahí, en cierta medida, la crisis de legitimación del proceso. Además, un número creciente de Estados padece una crisis de confianza en su clase política, que a su vez repercute en las instituciones europeas.

Los cuatro decenios transcurridos no han consolidado un modelo democrático, aunque el poder y la soberanía, cuyo ejercicio está en manos de la Unión, sea ya muy importante. Ni el órgano con la potestad para establecer normas está compuesto a través de representantes directamente elegidos por los ciudadanos, ni se ha establecido un sistema de división de poderes equiparable al existente en los Estados de derecho, ni existe un catálogo de derechos y libertades fundamentales. El TUE no ha dado respuesta a estas cuestiones salvo el tímido reconocimiento del art.F.2 que como sabemos está excluido de la judicialización del TJCE. La ciudadanía europea probará su madurez no sólo con reclamar gobiernos responsables, sino también responsabilizándose de sus gobiernos. La importancia de contar con una opinión pública europea es fundamental. Sin ella la democratización de la Unión o su desarrollo federal parecen una quimera.

c) Favorecer una *mayor eficacia institucional*. El Parlamento Europeo fue reforzado por el TUE en una triple dirección: en los asuntos que requieren el procedimiento de codecisión; los que precisan del procedimiento de cooperación y de los que se exige para su aprobación la conformidad del PE (20). Se trata en conjunto de un amplio bloque de materias que la CIG pudiera extender, especialmente sobre los ámbitos de la PESC y del Título VI. Hoy, sin llegar a reproducir el carácter de un parlamento bicameral, tampoco puede ya sostenerse que el Consejo es el órgano exclusivo para la producción normativa, pero tampoco hay voluntad política para convertir al PE en colegislador. Lo más probable, es que en esta ocasión, la simplificación procedimental sea el instrumento para aumentar los poderes parlamentarios.

Por otro lado, aunque desde Maastricht la Comisión resulta reforzada

(20) El Acta Unica vino a reconocer un poder de conformidad en su favor. Entonces se limitó a la incorporación de nuevos socios y a los acuerdos de asociación. El TUE lo extiende al ejercicio del derecho de residencia (art. 8a), enmiendas al estatuto del SBCE (106.5), Fondos estructurales y Fondo de Cohesión (130d) así como al procedimiento de elección de parlamentarios (138.3). Sin embargo este poder de veto no se ha extendido a cuestiones tan significativas como la reforma de los Tratados (art. N) o sobre recursos financieros de la Comunidad (art. 201).

en cuanto a su legitimación, dada la debida confirmación que de su composición se establece en favor del Parlamento Europeo, sin embargo, la elección de sus miembros y el voto de censura sobre la misma, sigue dejando al criterio político del Consejo, las consecuencias que puedan derivarse de la postura parlamentaria. Algo que conforme a los parámetros tradicionales del control parlamentario, no resulta muy coherente, y que la CIG pudiera corregir.

También *el principio de subsidiariedad*, podría recibir de la Conferencia algún tipo de atención. El Grupo de Reflexión se centra en este principio dentro del apartado dedicado a la ciudadanía (21), y no al tratar de los poderes y de las normas comunitarias. De esta forma, parece favorecer el alcance positivo del principio frente a su proyección negativa o restrictiva, en términos comunitarios. Como sabemos, son varias las referencias que el TUE dedica a la subsidiariedad. La primera está recogida en el Preámbulo (22) y se retoma en el art. A. Por el contrario, el art. B y F.1, representan una perspectiva diferente, más cercana a los límites a que debe quedar sujeto el ejercicio del poder europeo, que se concretiza posteriormente en el art. 3B.

La operatividad de este principio, es muy controvertida (23). Con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo se trató de concretar su contenido sin demasiada fortuna (24). Siguiendo la tesis mantenida por Lenaerts y van Ypersele (25) este principio cumple dos funciones: presidir el re-

(21) Páginas 21 y 22 del Informe.

(22) «Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

(23) Resulta interesante comparar las posturas expresadas por SUSANA GALERA, «El principio de subsidiariedad desde la perspectiva del reparto de competencia entre los Estados y la UE», en *GJ de la CE*, Boletín 103/95, pp. 5-22, para quién a su juicio el principio de subsidiariedad «entra en abierta contradicción con el grado de integración jurídica conseguido hasta la entrada en vigor del TUE (p. 21), con el artículo de JOSÉ PALACIO, «The Principle of Subsidiarity (A guide for Lawyers with a particular community orientation)», en *European Law Review*, n. 4/95, pp. 355-370, quien resalta que «...subsidiarity is a factor conducive to integration» (p. 370).

(24) Resulta ilustrativa la lectura del documento de aquella cumbre europea. Por insistencia británica se redactaron más de media docena de páginas para tratar de perfilar este principio de difícil concreción jurídica.

(25) LENAERTS, KOEN et YPERSELE, PATRICK VAN, «Le principe de subsidiarité et son contexte: etude de l'article 3B du traité CE», *Cahiers de Droit Européen*, n. 1-2/94, pp. 3-85.

parto constitucional de competencias y regular su ejercicio por la Comunidad. La primera de esas funciones, su dimensión positiva, forma parte del espíritu de los tratados fundacionales, mientras que la segunda representa una novedad. Tras la introducción del principio de subsidiariedad, la competencia continúa siendo una condición necesaria para el ejercicio de poderes, pero ha dejado de ser una condición suficiente. La Comunidad sólo podrá ejercer sus poderes en tanto este principio lo permita, siempre que no se trate de una competencia exclusiva de la CE.

Será la Comisión con carácter preventivo y el Tribunal de Justicia *a posteriori*, las instituciones especialmente encargadas de controlar su aplicación. Por otro lado serán los Estados Miembros quienes particularmente asuman la responsabilidad política de su ejercicio. En este sentido, existe en el Informe del Grupo de Reflexión una propuesta para vincular a representantes de los parlamentos nacionales al control preventivo.

Otra de las cuestiones que planean sobre la CIG está en relación con la última ampliación (26) y conecta con *los modelos de estructura interna y la participación regional*.

Son escasas las referencias que el Informe del Grupo de Reflexión dedica al Comité de las Regiones (27). Es probable que la CIG 96 no amplie sus competencias hasta que la UE disponga de una experiencia más amplia de su funcionamiento. Parece descartado, tal y como demanda el Comité de las Regiones, que se le habilite como sujeto activo para interponer demandas ante el TJCE (28), pero quizás se faculte al PE para poder consultarlo.

Sin embargo, dadas las escasas competencias de este comité consultivo, el ejercicio del autogobierno de los poderes autónomos sigue dependiendo en gran medida de su participación al interior de los respectivos Estados Miembros.

Ha sido en Alemania donde se han introducido las reformas más importantes para favorecer la participación regional en la esfera comunitaria. La reforma de la Ley Fundamental de Bonn, art. 23, ha establecido

(26) De los nuevos Estados. Austria es un Estado federal. Por el contrario Suecia y Finlandia son Estados de corte napoleónico. Por consiguiente, además de producirse un reforzamiento de los poderes regionales, esta ampliación refuerza a la autonomía local, cuyos representantes se verán favorecidos en el Comité de las regiones.

(27) Vid., pp. 22 y 34 del Informe.

(28) El Comité de las Regiones hace su demanda en perspectiva de supuestos de incorrecta aplicación del principio de subsidiariedad.

distintas disposiciones favorecedoras de los derechos informativos y participativos de los Länder.

Dicho art. 23 LFB introduce: un derecho de información en favor del Bundestag y del Bundesrat «tan completo y próximo en el tiempo, como sea posible»; un derecho general de participación en favor del Bundestag durante el proceso de elaboración normativa de la Unión; una obligación participativa en favor del Bundesrat, siempre que éste, o los Länder sean competentes en el orden interno en relación a alguna medida análoga. Además, si los intereses de los Länder son afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación, o sobre la que la Federación tiene poder normativo, la obligación del gobierno federal con respecto al Bundesrat es de considerar la opinión del Senado.

Si son afectados de manera sustancial los poderes legislativos de los Länder, la organización de sus servicios o un procedimiento administrativo no contencioso, la opinión del Bundesrat debe ser considerada de manera determinante a la hora de elaborar la voluntad de la Federación. Si son afectados sustancialmente los poderes legislativos exclusivos de los Länder, se transferirán los derechos que como Estados miembros correspondan a la RFA a un representante de los Länder designado por el Senado. El ejercicio de derechos se hará con la participación y acuerdo del Gobierno Federal (29).

Por otro lado, el art. 52 LFB, ha habilitado la constitución de una «Cámara Europea» con poder para adoptar decisiones vinculantes para el Senado en materia comunitaria. De una forma más modesta, también la Constitución francesa ha sido reformada para establecer unos derechos informativos en favor de las dos cámaras del Parlamento. El ejecutivo galo queda obligado a facilitar desde su tramitación al Consejo, aquellas proposiciones normativas sobre actos comunitarios. También la Constitución belga en su art. 168, fija unos derechos informativos en favor de las cámaras parlamentarias.

Hasta la fecha sólo los Estados federales de Alemania y Bélgica han posibilitado la participación regional en el Consejo. Quizás Austria, otro Estado federal, lo haga en el futuro. Internamente Alemania es una ex-

(29) Este es un principio que subyace a toda la construcción participativa. Así lo destaca en sus conclusiones, MARIANO BACIGALUPO, «Garantías constitucionales de los Länder alemanes en la fase ascendente. Presuntas extralimitaciones constitucionales», *Gaceta Jurídica de la CE*, Boletín 105/95, pp. 21-26.

cepción a la marginalidad participativa. En España las Conferencias Sectoriales representan por ahora un primer y tímido paso adelante (30).

IV. CONCLUSIONES

La Conferencia tiene ante sí enormes retos. Para empezar debe tratar de poner al día el sistema institucional para una Unión de quince miembros, ya que no se aprovechó la última ampliación para acomodarlo. Tiene que hacerlo conforme a un modelo dual, que, sujeto a varios pilares, no se ha demostrado hasta la fecha como particularmente eficiente. La cita del 98 para dar inicio a la fase final de la Unión Monetaria (31) y la expiración en el mismo año del Tratado de Bruselas, base de la Unión Europea Occidental, son cuestiones que gravitarán sobre los Jefes de Gobierno, muchos de ellos, sin el respaldo suficiente de la opinión pública para acometer reformas profundas.

Pero la CIG 96 tiene su eje en la revisión del Tratado de Unión Europea. Su origen fue la previsible necesidad de modificación de varias de sus materias: codecisión, PESC, jerarquía normativa y ámbitos de la energía, turismo y protección civil. Desde entonces, una ampliación de la UE y distintos Consejos Europeos han ido ampliando las cuestiones susceptibles de examen. El trabajo del Grupo de Reflexión parece centrar la negociación en cuestiones institucionales, de acción exterior y de acercamiento a la ciudadanía.

La CIG 96 podría ser una buena oportunidad para sintetizar las disposiciones más importantes del TUE, y de otras, recogidas en otros tratados, en la legislación derivada, o fruto de la labor jurisprudencial. La

(30) Aún es pronto para valorar el Acuerdo de 30 de octubre de 1994 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios. El texto del Acuerdo está recogido en *GJ de la CE*, Boletín 103/95, pp. 57-61. Aún menos para valorar el Acuerdo bilateral entre el Gobierno y Euskadi de 30 de noviembre de 1995.

(31) En relación a la Unión Económica y Monetaria, aunque las perspectivas actuales para el cumplimiento del plazo de sus fases están cubiertas por un enorme interrogante y ninguno de los tres nuevos Estados destaca en el cumplimiento de los criterios de convergencia, parece darse un compromiso para mantener a la CIG 96 al margen y así dejar inalterables las condiciones sobre la moneda única. Al menos así se manifiesta el Grupo de Reflexión de forma unánime. Vid. p. V del Informe.

sinetización en un texto refundido, breve en extensión y accesible a los ciudadanos de lo sustancial del acervo comunitario, puede facilitar la proximidad entre Europa y sus ciudadanos. Transparencia e inteligibilidad son valores democráticos de primer orden. El TUE, su farragosidad, al alcance de unos cuantos especialistas no puede servir de base para la profundización de la integración. Se impone una limpieza jurídica.

El desarrollo de diversas cuestiones relativas a la ciudadanía como los derechos electorales o la protección diplomática, así como el uso de la cláusula de revisión del artículo 8.E, podrían resultar beneficiados por la tradición democrática escandinava, cuyo peso deberá comenzar a hacerse notar tras la ampliación, dado que el Tratado de la Unión Europea había previsto una revisión, modificación o desarrollo diferido a distintas fechas de estas cuestiones. Debido al retraso con que entró en vigor el TUE, quedaron «desfechadas», y es previsible que sus contenidos formen parte también de la agenda de la Conferencia Intergubernamental.

La cuestión derivada de la representación de ciudadanos y unidades políticas consecuencia de la última y de las previsiblemente futuras ampliaciones, es una de las claves de bóveda de la reforma, por sus implicaciones sobre el funcionamiento del Consejo, ya que posibilitaría tanto la reducción de la unanimidad como facilitar mayores poderes al Parlamento Europeo.

El desarrollo de la PESC es otra cuestión de la máxima importancia. Dado que el proceso de integración fue concebido en un espacio político bipolar, es muy significativa para el futuro de la Unión, la respuesta, hoy en día diferida, al vuelco político del continente tras la desaparición de la Unión Soviética. Si se decide por dar cabida a estos pueblos y Estados, se hará necesario ofrecer respuestas flexibles y un calendario adecuado. La combinación de próximas ampliaciones a un espacio socio-económico tan heterogéneo y las dudas sobre la capacidad de casi todos los actuales Estados Miembros de poder iniciar conjuntamente la Unión Monetaria, van ofreciendo sólidos argumentos para el diseño de una Europa de varias velocidades. Su configuración podría ser el objetivo de una próxima Conferencia Intergubernamental.

Si la cuestión de la unanimidad es la clave de la reforma para el Consejo, el número de comisarios es un elemento importante para la Comisión. Su limitación parece necesaria para evitar la atribución de carteras sin competencias relevantes y la descoordinación de un órgano que, de mantener el criterio de un comisario por Estado y dos para los grandes,

puede convertirse en un ejecutivo inoperante. Probablemente, como ocurre para con los jueces y abogados generales, habrá que articular fórmulas que garanticen un sistema rotatorio de representación conforme al distinto peso de los Estados.

El Parlamento Europeo ha sido hasta la fecha la única institución que ha sido capaz de proponer un modelo coherente, tanto para establecer un sistema de jerarquía normativa, como para garantizar un sistema bicameral de elaboración de normas, conforme a un esquema que potencia la reducción de procedimientos y de la unanimidad. La resolución del PE sobre un proyecto de Constitución Europea ofrece a mi juicio una mejora al vigente diseño. Lamentablemente parece resultar demasiado ambicioso para la actual coyuntura política.

El Tribunal de Justicia pudiera verse atribuido una mayor justiciabilidad si la CE se decidiera por convertirse en miembro de la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales. También si se elaborase un catálogo comunitario de Derechos.

Desde otra perspectiva, cercana al modelo de «Europa a varias velocidades», quizás en el futuro el TJCE pudiera poner en funcionamiento Audiencias Territoriales.

En relación al pilar de los Asuntos de Justicia e Interior, la pasarela K.9-100C no ha funcionado tanto por la necesidad de unanimidad en el Consejo, como por la ausencia de una definida voluntad política por comunitarizar estos asuntos. No parece que la CIG 96 varíe esta postura, aunque podría tratar de reducir la unanimidad en algunas cuestiones y ampliar la jurisdiccionalidad del TJCE en otras.

