



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

V LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

29 de diciembre de 1995

Núm. 82

DICTAMEN DE LA COMISION MIXTA PARA LA UNION EUROPEA EN RELACION CON EL INFORME ELABORADO POR LA PONENCIA SOBRE CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y REFORMAS INSTITUCIONALES (CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL, 1996).

154/000006
(Congreso de los Diputados)
573/000001
(Senado)

Dictamen de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación con el Informe elaborado por la Ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996), así como propuestas de modificación presentadas al mismo.

DICTAMEN DE LA COMISION MIXTA PARA LA UNION EUROPEA SOBRE CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y REFORMAS INSTITUCIONALES (CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL, 1996)

154/000006 (Congreso de los Diputados)
573/000001 (Senado)

La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 21 de diciembre de 1995, ha dictaminado

con modificaciones con respecto al texto elaborado por la Ponencia, el informe sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996). (N.º exp. 154/6).

Se ordena su publicación, así como las propuestas de modificación presentadas al mismo, en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (Sección Cortes Generales).

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de diciembre de 1995.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Félix Pons Irazazábal**.

I N D I C E

	Página
— ANTECEDENTES	2
— RESUMENES DE LAS COMPARECENCIAS CELEBRADAS	3
Ministro de Asuntos Exteriores	3
Ministro de Economía y Hacienda	4

	Página
Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	4
Vicepresidente de la Comisión Europea	5
Director General de Políticas Regionales de las Comunidades Europeas	5
Presidente de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo	5
Representante del Parlamento Europeo ante el Grupo de Reflexión (Sra. Guigou)	6
Representante del Parlamento Europeo ante el Grupo de Reflexión (Sr. Brok)	6
Secretario de Estado para la Unión Europea	7
 — DOCUMENTACION APORTADA	
A) Por las instituciones de la Unión Europea	8
B) Por la Presidenta de la Comisión Mixta para la Unión Europea	8
C) Por el Letrado de la Comisión Mixta para la Unión Europea, Sr. Daranas	8
D) Por los comparecientes	8
 — CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y REFORMAS INSTITUCIONALES (CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 1996)	
I. Introducción	8
II. La CIG de 1996 en el proceso de construcción europea desde una perspectiva española ..	9
III. Temario posible de la Conferencia Intergubernamental	10
IV. Una propuesta realista para la Conferencia Intergubernamental 1996	11
V. Las Reformas institucionales	12
VI. Tribunal de Justicia	15
VII. Reformas en la Política Exterior y de Seguridad Común	15
VIII. Justicia e Interior	16
IX. Los instrumentos de la Unión	16
X. Nuevas competencias de la Unión	17
XI. Ciudadanía y derechos fundamentales	18
XII. La post-conferencia. Nuevas ampliaciones y recursos propios de la Unión	18

**DICTAMEN DE LA COMISION MIXTA PARA LAS
COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE
CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA
DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA
Y REFORMAS INSTITUCIONALES
(CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL, 1996)**

ANTECEDENTES

Día 16 de febrero de 1994 (miércoles)

La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta, en su reunión del día 16 de febrero, acordaron la creación de una Ponencia para estudiar las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996).

Día 2 de marzo de 1994 (miércoles)

El Pleno de la Comisión ratificó la creación de esta Ponencia (Diario de Sesiones número 21).

Finalizada dicha sesión, se celebró la constitución de la Ponencia, que quedó integrada por las siguientes personas:

— Aguilar Rivero, Rosa (G.IU-IC) (Diputada) sustituida por López Garrido, Diego (G.IU-IC) (Diputado) el día 17/11/94.
— Anasagasti Olabeaga, Iñaki Mirena (G.V-PNV) (Diputado),
— Brito González, Oswaldo (G.CC) (Senador), que causó baja como Ponente el día 09/07/95, siendo sustituido por Ríos Pérez, Victoriano (G.CC) (Senador) el día 30/11/95.
— Costa Costa, Antoni (G.S) (Diputado).
— Cuevas Delgado, Antonio (G.S) (Diputado).
— Flores Valencia, Elena (G.S) (Senadora).
— Molins i Amat, Joaquim (G.C-CiU) (Diputado), que fue sustituido por Alemany i Roca, Joaquina (G.C-CiU) (Diputada) el día 13/02/95.
— Palacio del Valle-Lersundi, Loyola (G.P) (Diputada), que fue sustituida por Arias-Salgado Montalvo, Rafael (G.P) (Diputado) el día 29/09/94.
— Rahola Martínez, Pilar (G.Mx) (Diputada).
— Tocino Biscarolasaga, Isabel (G.P) (Diputada), Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

— Vázquez Romero, Narcís (G.IU-IC) (Diputado).
Día 8 de noviembre de 1994 (martes)

La Ponencia acordó abrir un plazo, hasta el día 18 de noviembre, para que los Grupos Parlamentarios presentasen propuestas sobre posibles programas de trabajos y personas que podrían comparecer ante la Ponencia. Presentaron propuestas los grupos Socialista, Popular, IU-IC y Vasco-PNV.

Día 22 de noviembre de 1994 (martes)

La Ponencia se reunió para estudiar las propuestas de programas de trabajos y comparecencias de personalidades que habían presentado los Grupos Parlamentarios Socialista, IU-IC, Vasco (PNV) y Popular.

A la vista de los mismos, se adoptó un «Programa preliminar de trabajo de la Ponencia» en el que se incluía la relación de comparecientes ante la Ponencia.

Se acordó que lo más conveniente era concentrar todas las comparecencias en una sola semana al objeto de que después puedan elaborar sus respectivos informes de conclusiones cada Grupo Parlamentario.

Día 30 de enero de 1995 (lunes)

Aunque estaba prevista la comparecencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, D. Carlos Westendorp, para informar sobre temas relacionados con el objeto de la Ponencia, finalmente asistió el Ministro de Asuntos Exteriores, para exponer el mismo asunto (Nº exp. 212/1353).

Día 13 de febrero de 1995 (lunes)

Compareció del Ministro de Economía y Hacienda (213/531).

Día 2 de marzo de 1995 (jueves)

Informó el Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias.

Día 3 de marzo de 1995 (viernes)

Informó el Vicepresidente de la Comisión Europea, D. Manuel Marín González.

Día 9 de marzo de 1995 (jueves)

Informó el Director General de Políticas Regionales de la Comisión de Bruselas, D. Eneko Landáburu.

Día 10 de abril de 1995 (lunes)

Informó el Presidente de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo, D. Fernando Morán.

Día 18 de abril de 1995 (lunes)

Informaron Dña. Elizabeth Guigou, Diputada del Parlamento Europeo (Partido de los Socialistas Europeos) y D. Elmar Brok, Diputado del Parlamento Europeo (Partido Popular Europeo), ambos Diputados son los representantes del Parlamento Europeo ante el Grupo de reflexión.

Día 21 de septiembre de 1995 (jueves)

Compareció el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, D. Carlos Westendorp Cabeza, quien aportó el siguiente documento: «Informe de Etapa del Presidente del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996» (Nº exp. 212/593).

Día 5 de diciembre de 1995 (martes)

Se acordó que la Ponencia se reuniese el día 13 de diciembre de 1995 para, en principio, aprobar el texto definitivo de su informe. Asimismo se acordó abrir un plazo para la presentación de propuestas de modificación del informe que concluiría el día 18 de diciembre de 1995.

Día 13 de diciembre de 1995 (miércoles)

La Ponencia se reunió para redactar y elaborar un borrador de informe.

Día 14 de diciembre de 1995 (jueves)

Los miembros de la Ponencia revisaron y estudiaron el borrador de informe y, tras introducir modificaciones, se aprobó el texto definitivo.

RESUMENES DE LAS COMPARECENCIAS CELEBRADAS ANTE LA PONENCIA

MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES (D. Javier Solana Madariaga), 30 de enero de 1995.

El Ministro describe el ambiente, clima o marco de la Conferencia Intergubernamental, haciendo referencia a los trastornos monetarios de finales de 1992, la recesión económica de esos años, lo que denominó la resaca post-Maastricht, es decir, los referenda danés y francés

y la reunificación alemana; como datos positivos cita el comienzo de la recuperación económica. Describe los posibles modelos de Conferencia: de temario fijo y limitado, que desarrollara sólo el artículo N 2 del Tratado de la Unión; Conferencia de negociación a una o dos etapas; Conferencia del temario cerrado o abierto. Se declara favorable a una Conferencia de temario fijo, limitado y cerrado. Menciona, además, que, antes de que el Grupo de reflexión comience su actividad habrán debido emitirse varios informes, de los cuales son básicos tres: del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Parlamento Europeo.

Describe los posibles modelos de la futura Europa: de geometría variable, con varios círculos, de varias velocidades, la Europa a la carta y la que denomina de solidaridad reforzada.

Analiza también las principales cuestiones que han de resolverse, teniendo en cuenta la previsible ampliación hacia los PECOS: las reformas institucionales, la evolución de las políticas comunitarias, además de la inclusión de nuevas políticas, y las perspectivas financieras. De las reformas institucionales, se refiere principalmente al umbral para la mayoría cualificada en el Consejo, las relaciones Consejo-Comisión, los poderes del Parlamento Europeo y la incorporación de los Parlamentos nacionales a la actividad comunitaria.

Desde una perspectiva española, estima que conviene llegar a acuerdos internos sólidos sobre la posición española respecto de las diversas cuestiones, con particular atención a algunas, como los derechos fundamentales o la ciudadanía de la Unión.

MINISTRO DE ECONOMIA Y HACIENDA (D. Pedro Solbes Mira), 13 de febrero de 1995.

El Ministro se refiere a las que califica de incertidumbres de la Conferencia Intergubernamental, mencionando el temario, la ampliación de la Unión y la pervivencia o no del modelo institucional actual y de las políticas existentes. Examina la posibilidad de mantener un modelo de Comunidad uniforme y homogéneo o si caben hipótesis de geometrías variables o velocidades múltiples; señala, al respecto, que los avances a distinta velocidad no constituyen fenómeno nuevo en la historia comunitaria y el proceso de la Unión Económica y Monetaria es buena prueba de ello. Ello no le parece negativo, en principio, siempre que existe identidad de objetivos y que el núcleo duro no sea excluyente y permanezca abierto. En este orden de cosas, los cuatro criterios de convergencia no deben modificarse, pues estima correcto el modelo definido.

En cuestiones institucionales, sostiene que la sustitución de la regla de la unanimidad puede plantear problemas importantes, así en materias de políticas fiscal, social o de medio ambiente, por lo que habría de mantenerse un equilibrio entre el objetivo de la eficacia y el respeto de los intereses fundamentales de los Estados. Otras cuestiones respecto de las que habrá que introdu-

cir cambios son la ponderación de voto y el umbral de minorías de bloqueo.

Comenta extensamente la evolución posible de las políticas de desarrollo regional, agrícola y presupuestaria o de financiación, en relación principalmente con la ampliación comunitaria hacia los PECOS. Pone de relieve la incertidumbre respecto a estas cuestiones basada, en alguna medida, en las insuficiencias estadísticas. Reflexiona sobre el impacto financiero de la ampliación, en base a las hipótesis que denomina equilibrio por lo alto (mantener las políticas en su configuración actual) y equilibrio por lo bajo (un nivel inferior, en que España ni aportase más ni recibiese todo lo que recibe).

Alude también a los períodos transitorios que, estima, no deben ser excesivamente prolongados.

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias), 2 de marzo de 1995.

El Presidente del Tribunal menciona el informe que el propio Tribunal debe presentar al Grupo de reflexión. El Tribunal no reivindica una ampliación de sus competencias, en particular, al ámbito de los dos pilares no comunitarizados; ahora bien, le parece lógico que, en caso de que pasaran al ámbito comunitario las materias de uno o los dos pilares mencionados, las competencias del Tribunal se extendieran de forma correspondiente.

La preocupación primordial del Tribunal es asegurar y mejorar la eficacia del Derecho comunitario y de su aplicación judicial y, por tanto, preservar los principios de efecto directo y primacía del Derecho comunitario. A este respecto, le parecen preocupantes, tanto la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán, que parece querer controlar las relaciones entre un ordenamiento nacional y el ordenamiento comunitario, como algunos ataques a la competencia del Tribunal surgidos en el Reino Unido y también en Alemania.

El informe del Tribunal va a tener un carácter conservador, en el sentido de defender el sistema jurisdiccional existente, sin proponer grandes innovaciones, insistiendo, en particular, en no fragmentar la competencia prejudicial, para asegurar la unidad de interpretación del Derecho comunitario. Tampoco cree necesario introducir modificaciones en la distribución de competencias entre los dos Tribunales comunitarios.

Defiende el mantenimiento del actual número de miembros del Tribunal en una Unión ampliada, pues 15 es el número máximo para poder actuar eficazmente de forma colegiada. La fórmula de nombramiento no le parece cuestión esencial, aunque el Tribunal se opone a cualquier tipo de audiencia de estilo americano ante el Parlamento Europeo.

Aunque se declara favorable a una Constitución europea, lo cree ahora improbable, pronunciándose por una simplificación y, si es posible, fusión de los Tratados. Finalmente, se declara favorable a una carta o de-

claración comunitaria de derechos fundamentales, aunque, en la práctica, el Tribunal está ya incorporando el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

VICEPRESIDENTE DE LA COMISION EUROPEA
(D. Manuel Marín González), 3 de marzo de 1995.

El Comisario comienza enumerando las cuestiones que, para la Comisión, deben ser objeto de la Conferencia Intergubernamental: ampliación del procedimiento de codecisión, al objeto de aumentar los poderes del Parlamento Europeo; seguridad de la Unión, incluida la posibilidad de definir una política de defensa común; introducción en el Tratado de las políticas de acompañamiento que tienen una base reglamentaria pero no institucional, como la protección civil, la energía y el turismo; clasificar los actos comunitarios, al objeto de establecer una jerarquía de las normas; determinar el entramado institucional de cara a la ampliación; finalmente, un nuevo procedimiento presupuestario y determinación de las competencias institucionales en esta materia.

Afirma que sobre los grandes objetivos hay consenso: son aumentar el grado de democratización interna en la Unión y aumentar la eficacia, transparencia y coherencia; las dificultades comienzan al interpretarlos y pretender aplicarlos, en particular, por la originalidad del sistema comunitario, en el que no existe la separación de poderes. Además, el sistema es de integración por objetivos: se decide un objetivo, se fija una política, se determinan los instrumentos financieros y se da una base legal. Todo es muy diferente de un sistema de reparto de competencias, que estima preferible.

Se manifiesta también crítico con los procedimientos de decisión, que considera numerosos y complejos y con la comitología, que introduce obstáculos en los procesos de toma de decisiones.

Analiza las posibilidades y dificultades de debatir en la Conferencia las materias del segundo y tercer pilar. Se refiere seguidamente a las cuestiones institucionales, manifestándose, en particular, crítico respecto del número de comisarios, que hace difícil atribuir a todos competencias operativas. Finaliza afirmando los problemas que habrá para separar el debate de las cuestiones propias de la Conferencia Intergubernamental de las demás que afectan al presente y al futuro de la Unión.

DIRECTOR GENERAL DE POLITICAS REGIONALES DE LA COMISION EUROPEA (D. Eneko Landáburu), 9 de marzo de 1995.

La idea esencial en el conjunto de la exposición del Sr. Landáburu fue la necesidad de relacionar el tema de la Conferencia Intergubernamental de 1996 con el de la ampliación de la Unión Europea. En este sentido, la

postura de la Comisión consistiría en negar el entrelazamiento de ambos temas, siendo prioritariamente preciso consolidar la democratización de las instituciones comunitarias merced a la propia Conferencia intergubernamental, con anterioridad a la ampliación de la Unión a nuevos miembros. En el más concreto plano de la Conferencia Intergubernamental, para el Director General sería preciso integrar en el Tratado el concepto de solidaridad financiera entre los Estados miembros, puesto que si bien el objetivo de cohesión económica y social se encuentra bien diseñado, ni siquiera están mencionados los medios para hacerla realidad.

Sería asimismo conveniente introducir, para todos los capítulos que implicaran cohesión o la definieran, el principio de codecisión para la adopción de las reglas de base de funcionamiento de los fondos y de los instrumentos financieros; este principio debiera tener una doble dimensión, reforzando por un lado las competencias del Parlamento Europeo y favoreciendo, por otro, que las decisiones que se tomen en el Consejo lo sean por mayoría y no por unanimidad. En cuanto al Comité de las Regiones, sería asimismo deseable ampliar sus competencias de dictamen, aun manteniendo su carácter consultivo.

Por otra parte, la gran consecuencia de la ampliación de la Unión Europea en un primer bloque (Chipre y Malta, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia) consistiría en una profundización de las disparidades regionales. En este sentido, el mantenimiento de los actuales criterios de utilización de los fondos estructurales y de los fondos de cohesión implicaría un aumento muy notable del presupuesto comunitario; dicho mantenimiento supondría también que algunas de las regiones menos favorecidas, entre ellas diversas del territorio español, se vieran excluidas de los criterios actuales de elegibilidad. En opinión del Sr. Landáburu, no es realista pensar que resulte factible mantener los mismos criterios y conseguir un aumento tan importante del presupuesto para dar respuesta a la disparidad regional derivada de la citada ampliación.

PRESIDENTE DE LA COMISION INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO (D. Fernando Morán), 10 de abril de 1995.

En torno al tema de la Conferencia Intergubernamental, el Sr. Morán comenzó afirmando que algunos Estados miembros (en particular Alemania y Francia, entre otros) desearían una Conferencia Intergubernamental relativamente corta, que implicara escasos cambios institucionales y no supusiera tampoco refundición de los Tratados. Por lo demás, parecería existir consenso para no iniciar las negociaciones con los nuevos candidatos a la adhesión con anterioridad a la propia reforma de los Tratados en la Conferencia Intergubernamental. En contra de la tesis de la anterior presidencia francesa, el Parlamento Europeo sostendría la necesidad de que fuera el grupo de reflexión el que in-

formara sobre los puntos concretos de reforma de los Tratados, siendo conveniente, tanto que la Unión Económica y Monetaria no sea objeto de tratamiento por la Conferencia Intergubernamental, como que no se produzca corrección alguna de los criterios de convergencia fijados en el Tratado de Maastricht, cuyo calendario debiera permanecer asimismo inalterado. También para el Parlamento Europeo, resultaría arriesgado entremezclar los problemas que haya de examinar la Conferencia Intergubernamental, con los derivados de la futura ampliación. Nada de ello es óbice para que el Parlamento Europeo sostenga la tesis de la inexorabilidad de la ampliación. En lo que se refiere a la reforma institucional, sería preciso profundizar en las exigencias de transparencia y democratización de los procesos de reforma de la Unión y de la vida de la Unión, evitando la reiteración de los errores cometidos con ocasión de la conclusión del Tratado de Maastricht. Igualmente, sería preciso simplificar técnicamente los textos de los Tratados, así como ciertos procedimientos (en especial, los relativos a la capacidad legislativa o co-legislativa del Parlamento).

En cuanto al segundo y tercer pilares de la construcción europea, la opinión predominante en el Parlamento Europeo subrayaría en particular la necesidad de comunitarizar dichas políticas, limitando los procesos llamados «de pasarelas» y sin perjuicio de la posible diversificación de los procedimientos, en función de los diferentes asuntos a que se refiriesen.

REPRESENTANTE DEL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL GRUPO DE REFLEXION (DIPUTADA DEL PARLAMENTO EUROPEO, PARTIDO DE LOS SOCIALISTAS EUROPEOS) (Dña. Elizabeth Guigou), 18 de abril de 1995.

La exposición de la Sra. Guigou se abrió con tres ideas básicas: la primera, la necesidad de aclarar los objetivos de la Unión Europea ante las opiniones públicas de los Estados miembros; la segunda, el inevitable fortalecimiento de la Unión Europea, para permitirle hacer frente a la gran ampliación que no es posible soslayar, pero que habrá de desarrollarse en condiciones que no debiliten la actual Unión (en este sentido, la Sra. Guigou propuso, como fórmula de conciliación entre las exigencias de profundización y ampliación, la de la posible «pre-adhesión» de los PE-COS a la Unión Europea); la tercera idea recalcó la urgencia de reforzar los postulados de cohesión económica y social (aun cuando sin revisar los actuales criterios de convergencia, bastando para la consecución del objetivo mencionado un funcionamiento mejor de las instituciones de la Unión encargadas de la política económica y social).

En punto a la política exterior y de seguridad común, sería recomendable encomendar a la Comisión Europea un papel de propuesta que hoy existe en teoría, pero no en la práctica. A propósito del tercer pilar del

Tratado (cooperación en materia de Justicia e Interior), la compareciente indicó que es indispensable disponer de un control por parte del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, al tiempo que sería conveniente integrar en los Tratados Comunitarios el acervo sobre derechos humanos elaborado en el seno del Consejo de Europa.

En el plano institucional, sería oportuno democratizar aún más, yendo más lejos en el papel respectivo de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo; avanzando en la adopción de decisiones por mayoría por parte del Consejo; reforzando las competencias del Parlamento Europeo en los procesos de co-decisión (en concreto, cada vez que el Consejo decidiera por mayoría, debiera haber co-decisión, aunque reservando la última palabra al Parlamento Europeo); y, finalmente, concediendo al Presidente de la Comisión Europea una cierta prerrogativa sobre sus demás colegas.

Por fin, para la Sra. Guigou, la Europa de dos velocidades sería un último recurso, que a toda costa debiera evitarse.

REPRESENTANTE DEL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL GRUPO DE REFLEXION (DIPUTADO DEL PARLAMENTO EUROPEO, PARTIDO POPULAR EUROPEO) (D. Elmar Brok), 18 de abril de 1995.

El Sr. Brok comenzó aludiendo a los temas institucionales. Defendió la vigencia generalizada del principio de mayoría en el Consejo de Ministros; la obligación de conseguir una simplificación de los mecanismos de decisión, ahondando en la transparencia; ampliando la vigencia del procedimiento de co-decisión en la legislación comunitaria, igualando el rango entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros en los distintos sectores (aun cuando sería erróneo llegar a una ulterior evolución en la que el Parlamento Europeo tuviera en exclusiva la última palabra, ignorando la importancia de los gobiernos, como garantes del interés y de la identidad nacionales); finalmente, robusteciendo el papel de los parlamentos nacionales en el control de los gobiernos, en su calidad de miembros del Consejo de Ministros.

El segundo gran capítulo de la intervención del Sr. Brok fue la ampliación. Ante todo, la ampliación no será ni deberá ser objeto de la Conferencia Intergubernamental, sin perjuicio de que no pueda ser ignorada por ésta, como indudable «factor de presión».

En lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común, sería asimismo conveniente extender la vigencia del principio de mayoría (aunque no debiera resolverse por mayoría si un país que no participa en una acción relativa a este ámbito no puede ser también obligado a tomar parte en ella). Debería también avanzarse en pro de la uniformidad de las instituciones competentes en materia de política exterior y de seguridad común, procurando que los asuntos administrativos si-

guieran también en este ámbito incardinados en la Comisión.

SECRETARIO DE ESTADO PARA LA UNION EUROPEA (D. Carlos Westendorp Cabeza), 21 de septiembre de 1995.

La intervención del Sr. Westendorp se inició con unas consideraciones introductorias, consistentes en la existencia de unanimidad, entre los miembros del Grupo de Reflexión, acerca de la necesidad de completar en primer lugar el proceso iniciado en Maastricht, como garantía de éxito para el futuro impacto de la ampliación de la Unión Europea a nuevos miembros; proceso y ampliación que en ningún caso habrán de perder de vista que es el ciudadano el verdadero protagonista de la Unión, de ahí la importancia de profundizar en los procesos de transparencia y de mayor participación de los parlamentos nacionales. En cuanto a la Unión Económica y Monetaria, el grupo de reflexión abogaría por mantener en su actual estado los criterios de convergencia, aun cuando se añadiera al Tratado un capítulo que reforzara lo relativo a la cohesión económica y social (tanto constituyendo un capítulo en el Tratado con objetivos y políticas, como elevando al mismo nivel que el Comité Monetario el Comité de Empleo, disponiendo de un Consejo propio —el Consejo de Economía y Finanzas y de Asuntos Sociales— y estableciendo una serie de artículos para coordinar en el plano europeo las actividades nacionales en la lucha contra el desempleo), suprimiendo al tiempo el «opting out» del protocolo social e incluyendo en el Tratado una Carta de derechos sociales.

En cuanto al calendario de citas europeas, para el Sr. Westendorp existirían dos tesis: la tesis alemana, favorable a esperar al fin del período electoral en el Reino Unido a partir de la primavera de 1997 y la tesis francesa, partidaria de una Conferencia Intergubernamental de escasa duración y tendente a reformas institucionales mínimas.

En el capítulo institucional, el Grupo de Reflexión sostendría la conveniencia de simplificar los procedimientos y aumentar las competencias del Parlamento Europeo en el ámbito de la codecisión en nuevas materias (reduciendo los procedimientos de intervención del Parlamento Europeo aproximadamente a tres, la propia co-decisión, el dictamen conforme y la simple consulta en los temas de política exterior y de tercer pilar). Los parlamentos nacionales debieran contar con mayores facilidades por parte de las instituciones para controlar mejor a sus gobiernos, estando todavía por decidir cuáles serían los cauces de participación de los parlamentos nacionales, no ya en el control de los gobiernos nacionales, sino en el proceso de toma de decisiones comunitarias; en lo que a este último aspecto se refiere, el Grupo de Reflexión descarta la fórmula de las «assises» y baraja la posibilidad de aprovechar la experiencia de las COSAC, aunque se hallaría plenamente abierto a cuantas observaciones expresaran al respecto las Cortes

Generales y los demás parlamentos de los Estados miembros.

En cuanto a la Comisión, el Sr. Westendorp se decantó en favor de las opciones «neutras» (las que no inciden en la dialéctica entre Estados grandes y Estados pequeños) y que consistirían, por un lado, en llegar a una Comisión formada por 33 miembros, manteniendo el sistema actual y, por otro lado, la que sostendría la reducción a 15 del número de comisarios, con independencia del número de países que llegaran a formar la Unión.

Respecto del Consejo, sería preciso fortalecer el principio de mayoría, dejando en el ámbito de la unanimidad los temas de modificación del Tratado, de recursos propios, de acuerdos internacionales y, respetando siempre el denominado «principio de suficiencia de medios», que evitaría la adopción de alguna decisión por parte del Consejo en el supuesto de inexistencia de recursos comunitarios que hubieran de asignarse mediante decisiones tomadas por mayoría cualificada y de paralela inexistencia de recursos por parte del Estado miembro afectado. En cuanto al voto en el Consejo, va imponiéndose entre los miembros del Grupo de Reflexión el principio de la mayor representatividad de los Estados más poblados.

El Sr. Westendorp se refirió también al principio de subsidiariedad, que no debiera ser un arma ni para ampliar ni para reducir competencias, sino únicamente para ordenar el tráfico entre lo que debiera hacerse en el plano comunitario y lo que debiera quedar en el plano nacional. En este contexto, sería deseable ampliar las competencias del Comité de las Regiones, facultándolo por ejemplo para acudir ante el Tribunal de Justicia cuando sus atribuciones no hubieran sido respetadas por las instituciones de la Unión.

En punto a la reforma del Tratado, al objeto de hacerlo más legible y simple, el Grupo de Reflexión no habría fijado posición de momento. El Gobierno de España está abierto a dicha reforma, siempre y cuando no implicara excesivos inconvenientes técnicos.

En materia de política exterior y de seguridad común, se estarían buscando fórmulas de «abstención positiva» (permitir acciones a los que quieran realizarlas, sin verse entorpecidos por quienes estén en desacuerdo), en tanto que el derecho de veto se vería reducido a aquellos temas vitales para un Estado miembro. En lo que respecta en particular a la política de seguridad común, el Sr. Westendorp distinguió un concepto de «defensa clásica» (del tipo del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte o del artículo 5 del Tratado de la UEO) de un concepto de «defensa nueva» (luchas étnicas ajenas al territorio de la Unión Europea, desastres ecológicos, misiones de paz y gestión de crisis). Los nuevos Estados neutrales de la Unión Europea aceptarían la comunitarización de las políticas relativas a la así llamada «defensa nueva», aunque en estos momentos no podrían aceptar la comunitarización de las misiones de «defensa clásica». Ello no impediría, sin embargo, el establecimiento de un protocolo de «opting in», que facilitaría la

comunitarización de misiones de «defensa clásica» para aquellos Estados que lo desearan.

El Sr. Westendorp lamentó por otra parte que las políticas del tercer pilar (materias de Justicia e Interior) simplemente «no funcionen». Destacó la existencia al respecto de dos posiciones en el seno del Grupo de Reflexión: una primera, favorable a la transferencia al primer pilar de parte de las materias relativas a Justicia e Interior (ésta sería la tesis mayoritaria) y una segunda posición (confesada por el Reino Unido), opuesta a la comunitarización del tercer pilar, aun cuando se mejorase su funcionamiento. En cuanto a los problemas de ciudadanía, convendría aligerar la toma de decisiones y, en lo relativo a los derechos fundamentales, se baraja la posibilidad de incorporar al Tratado (bien mediante remisiones formales, bien mediante remisiones materiales) una carta de derechos.

DOCUMENTACION APORTADA

A) POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNION EUROPEA

— «Informe del Consejo de Ministros para la Conferencia Intergubernamental».

— «Informe de la Comisión, presentado por el Comisario Sr. Oreja Aguirre, para la Conferencia Intergubernamental».

— «Informe del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental».

B) POR LA PRESIDENTE DE LA COMISION MIXTA PARA LA UNION EUROPEA

— «Conclusiones del Informe (Nº 1939) sometido por la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea sobre las reformas institucionales de la Unión Europea (primera reflexiones con miras a la Conferencia Intergubernamental de 1996) y presentado por las señoras Nicole Catala y Nicole Ameline, Diputadas», de la Délégation pour l'Union Européenne de la Assemblée Nationale de la République Française (remitido a los miembros de la Ponencia, 8/5/95).

— «Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la Unión Europea» (remitido a los miembros de la Ponencia, 8/5/95).

— «Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado de Conferencia Intergubernamental de 1996 (el establecimiento de la Unión)» (remitido a los miembros de la Ponencia, 8/5/95).

— «Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado de Conferencia Intergubernamental de 1996 (establecimiento y desarrollo de la Unión)» (remitido a los miembros de la Ponencia, 8/5/95).

C) POR EL LETRADO DE LA COMISION MIXTA PARA LA UNION EUROPEA, SR. DARANAS

— «Resolución sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 —Realización y desarrollo de la Unión» de la Division for Relations with Parliaments of the Member States de la Directorate General for Committees and Delegations del Parlamento Europeo (remitido a Mesa y Portavoces de la Comisión y también a los miembros de la Ponencia sobre «Las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea— Conferencia Intergubernamental 1996», 22/05/95).

— «Les Parlements des Etats membres et la Conférence Intergouvernementale de 1996», editado por la Division «relations avec les Parlements des Etats membres» de la Direction «Institutions et citoyenneté européenne», de la Direction Generale des Commissions et des delegations del Parlamento Europeo (por indicación del Sr. Daranas, se remitió copia al Sr. Bretal, 26/5/95).

D) POR LOS COMPARECIENTES

— «Informe de Etapa del Presidente del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996», entregado a la Ponencia por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas durante la reunión con la Ponencia el día 21 de septiembre de 1995.

CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA DE LA AMPLIACION DE LA UNION EUROPEA Y REFORMAS INSTITUCIONALES (CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 1996)

I. INTRODUCCION

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

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

La Conferencia deberá iniciar sus trabajos a principios de 1996, bajo Presidencia italiana, e irá precedida del informe de un Comité «ad hoc», como ha sido habitual en el proceso de construcción europea. La Conferencia de Messina, que dió lugar al Tratado de Roma, fue preparada por el Comité Spaak, y el Acta Única

tuvo como telón de fondo los informes Tindemans, Spierenbúrg y de los Tres Sabios, la CIG 96. Según acordó el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994, la Conferencia tendrá como origen un Grupo de Reflexión formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y del Presidente de la Comisión. Este Grupo inició sus trabajos en junio de 1995 (último mes de la Presidencia francesa), y bajo la presidencia de Carlos Westendorp, Secretario de Estado para las Comunidades Europeas designado por el Gobierno español, y presentará su informe al Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. Todas las instituciones previamente al inicio de la actividad del Grupo de reflexión fueron invitadas a elaborar informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea que sirvieran de base a los trabajos del Grupo.

La revisión de los Tratados europeos en 1996 es una oportunidad para hacer una Unión Europea más democrática, transparente y eficaz que responda en mayor medida a las necesidades de sus ciudadanos.

II. LA CIG DE 1996 EN EL PROCESO DE CONSTRUCCION EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

La reflexión sobre la CIG y sus objetivos exige hacer algunas consideraciones previas sobre el conjunto de cuestiones al que ha de enfrentarse la Unión Europea durante los próximos cuatro años. Las principales son éstas:

1º) La reforma institucional, objetivo prioritario de la CIG para hacer funcionalmente viable una Unión Europea de cerca de treinta Estados miembros.

2º) Las negociaciones para llevar a cabo la ampliación a los PECOS.

3º) Las consecuencias de la ampliación a los PECOS sobre las políticas comunitarias y los recursos de la Unión Europea.

4º) El paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, es decir, la puesta en marcha de la moneda única.

5º) La renegociación del sistema de recursos propios y de las perspectivas financieras que concluyen en ese año.

6º) El porvenir de la Unión Europea Occidental (UEO), dado que en 1998 expira el Tratado de Bruselas que le dio nacimiento.

La mayoría de estas cuestiones son metodológicamente independientes y, por tanto, susceptibles de tratamiento separado. Políticamente, sin embargo, están interconectadas unas con otras y cada una de ellas pesará en el momento de resolver las otras.

Para un país como España la interdependencia política es clara, hasta el punto de que su actitud en cada problema dependerá de cómo se avance en la resolución

de los demás. A España le interesa un proceso de integración equilibrado, democrático y solidario, respetuoso de las identidades nacionales. Si finalmente se evolucionase hacia una concepción de Europa como un simple espacio económico, más o menos articulado, la posición española habría de estar en consonancia con esa evolución en la que prevalecerá el conflicto de intereses nacionales.

De ahí la importancia de globalizar el planteamiento europeo al encarar todos esos retos. Se ha de avanzar positiva y razonablemente en todos ellos. No cabe resolver algunos —los que preocupan o favorecen a los Estados miembros más desarrollados— y postergar otros que interesan en mayor medida a países que, como España, han hecho en estos años y deben seguir haciendo un gran esfuerzo de adaptación. No se puede pedir a los españoles que apoyen un proceso en el que unos ganan margen de maniobra —los grandes— y otros renuncian a sus instrumentos de defensa, al tiempo que se discrimina a su agricultura o se les reducen o niegan las ayudas o políticas de acompañamiento que necesitan para asimilar la integración.

La coincidencia de interés nacional español e interés europeo pasa al menos por estas coordenadas:

a) La aplicación rigurosa a todos los Estados miembros de todos los criterios de Maastricht para introducir la moneda única. Ello permitirá no sólo colocar definitivamente a la economía española en una senda de competitividad sino establecer una unión monetaria asentada en sólidos pilares económicos —unas economías sanas— y políticos —la participación de una significativa mayoría de países y el alejamiento de la concepción del «núcleo duro», que acabaría por dividir Europa y destruir el mercado interior.

b) La articulación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) eficaz en la que quede garantizado que el Mediterráneo e Iberoamérica son objetivos permanentes y vitales de la proyección exterior de la Unión Europea.

c) El establecimiento gradual, en el sistema de recursos de la Unión Europea, del principio de prosperidad relativa, apoyando, por tanto, más la financiación en el PNB y disminuyendo la contribución basada en el IVA.

d) El mantenimiento de los principios y criterios esenciales que inspiran la Política Agraria Común, así como las políticas estructurales y de cohesión, sin perjuicio, en orden a racionalizar el gasto, de las reformas precisas que, en ningún caso, deberán ser discriminatorias para la agricultura mediterránea ni perjudiciales para las regiones más pobres.

e) La financiación de la ampliación a los Países de Europa Central y Oriental (PECOS) —ampliación que España debe apoyar— con criterios equitativos que permitan afrontar la carga sin hacerla recaer en mayor medida sobre los países menos desarrollados y sus regiones más pobres o sobre los sectores productivos que, como el agrario, requieren mayor protección.

f) La configuración de un instrumento operativo de defensa de la Unión Europea, sin poner en peligro la cohesión de la Alianza Atlántica.

Hoy no parece posible ni es probablemente conveniente que el orden del día de la CIG pueda abarcar tan amplio temario, aunque formalmente, como se expondrá después, no habría obstáculo legal alguno para hacerlo. Pero importa resaltar que, en todo caso, ese es el marco político de referencia en el que debe moverse la diplomacia española durante la Conferencia y después de ella. La Unión Europea es un proceso de negociación permanente en el que siempre caben acuerdos para el después.

Por lo demás, los principales propósitos de la CIG 96 habrán de ir encaminados a perfeccionar los instrumentos para cumplir los objetivos comunes actualmente fijados en el Tratado de la Unión, ampliar las posibilidades de control del proceso decisorio por los ciudadanos europeos y mejorar significativamente los pilares segundo y tercero.

III. TEMARIO POSIBLE DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

1. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, establece en su Artículo N.2: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examinen, de conformidad con los objetivos establecidos en los Artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

2. Los asuntos que deberán ser abordados en la Conferencia Intergubernamental de 1996 están claramente identificados en el articulado del propio Tratado:

2.1. Art. J 4.6. Se deberán revisar, sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo en 1996, las disposiciones del Artículo J.4 relativas a la política exterior y de seguridad común, «incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común».

2.2. Art. 189.B 8. Se deberá estudiar la extensión del procedimiento de codecisión previsto en el Art. 189 B a nuevos ámbitos, sobre la base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996.

2.3. Declaración número 1 aneja al Tratado de la Unión Europea:

Se estudiará la introducción en el Tratado de la Comunidad Europea de los títulos relativos a la protección civil, la energía y el turismo sobre la base de un informe que la Comisión presentará al Consejo a más tardar en 1996.

2.4. Declaración número 16 aneja al Tratado de la Unión Europea:

La Conferencia de 1996 deberá estudiar también «la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas».

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

2.6. El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, a la vez que resolvía diversos aspectos institucionales, aprobó una declaración en virtud de la cual la CIG de 1996 deberá analizar si el número de comisarios es el adecuado o no.

2.7. En el compromiso de Ioanina de marzo de 1994, se acordó que la cuestión de la reforma de las instituciones, incluida la ponderación de votos y el número mínimo de votos para la mayoría cualificada en el Consejo, se estudiaría durante la CIG-96.

2.8. El Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 confirmó el «compromiso de Ioanina» y la Declaración de Bruselas e instruyó al Grupo de Reflexión para que examinara y elaborase ideas relativas a las disposiciones del T.U.E. cuya revisión estuviese prevista, así como sobre otras mejoras posibles, «en el espíritu de democracia y de apertura, sobre la base de la evaluación del funcionamiento del tratado contenida en los informes del Consejo y de la Comisión. El grupo presentará también opciones, ante la perspectiva de la futura ampliación sobre las cuestiones institucionales establecidas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y el «Acuerdo de Ioanina». A dicho grupo se le encarga igualmente analizar cualquier otra medida que se juzgue necesaria para facilitar los trabajos de las instituciones y garantizar su eficacia en la perspectiva de la ampliación. Democracia, transparencia y eficacia son nuevas exigencias que amplían enormemente el temario de la CIG 96. Su adecuado tratamiento viene impuesto por el enrarecido clima sobrevenido tras la firma de T.U.E., y las consiguientes críticas al sistema de Maastricht. La reforma del 96 no cumplirá adecuadamente su misión si la ciudadanía no se siente implicada en el proceso y si no se corrigen los defectos del déficit democrático, opacidad y complejidad achacadas, con menor o mayor fundamento, al vigente Tratado».

2.9. El Acuerdo interinstitucional suscrito en 1993 entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre las perspectivas financieras del período 93/99, prevé que durante la CIG 96 las instituciones conformen o modifiquen las disposiciones sobre perspectivas financieras.

2.10. El «modus vivendi» suscrito el 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en relación a la Comitología afirma, en su apartado tercero, que: «a solicitud del Parlamento Europeo, de la Comisión y de varios Estados miembros, se examinará el problema de las medidas de ejecución de los actos aprobados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado C.E., cuando se confían dichas medidas a la Comisión. Se invitará al Grupo de Reflexión a que considere éste problema».

2.11. Las perspectivas de una nueva ampliación de la Unión Europea a países del Centro y del Este de Europa, más Chipre y Malta, sin duda obliga a plantearse la cuestión de una nueva profundización de la Unión que permita una operación no traumática de la ampliación. Este hecho condiciona de modo decisivo el alcance de la CIG y la condiciona en doble sentido:

— En primer lugar, porque de los resultados de la Conferencia depende el inicio de las negociaciones de adhesión. Así, el Consejo de Corfú establece que «La Conferencia deberá celebrarse antes de que se inicien las negociaciones de adhesión.»

— En segundo lugar, porque una ampliación de la Unión con más de diez países conlleva un impacto de primera magnitud en el funcionamiento y en la marcha de la construcción europea, que es necesario controlar adecuadamente mediante la creación de las condiciones institucionales que permitan garantizar el funcionamiento correcto de la Unión.

La próxima ampliación de la Unión enriquece y complica a la vez la Conferencia, extendiendo ineludiblemente su temario a cuestiones que dimanen tanto de la legitimidad democrática y de la transparencia, como de la eficacia del proceso de toma de decisiones. En este sentido, todas las instituciones pueden verse afectadas.

2.12. Además, los Estados miembros se pueden plantear con ocasión de la CIG la oportunidad de iniciar o no el tratamiento de los problemas de fondo que plantea la ampliación. Concretamente, las repercusiones de la misma sobre la PAC y sobre la política estructural. Hay que tener en cuenta a este respecto el sustancial aumento de costes que supondrá la nueva ampliación, sobre todo en estas políticas.

IV. UNA PROPUESTA REALISTA PARA LA CIG 1996

La Unión Europea es una original aunque compleja combinación de dos elementos: el supranacional y el intergubernamental. No es, por tanto, ni una federación de Estados ni una simple organización de cooperación intergubernamental. Tiene, aunque imperfecto, ordenamiento jurídico propio y no se rige en el ámbito doméstico por el Derecho Internacional. En su nacimiento y devenir, la Unión Europea se ha configurado por la lucha de dos concepciones de signo diverso: la basada en

el principio federal y la que se apoya en mayor medida en los actuales Estados. El modelo actual es una singular mezcla de ambas concepciones que la experiencia aconseja conservar y dejar que el tiempo haga su labor.

De cara a la reforma del 96 no resulta realista proponer modificaciones radicales que desvíen el proceso o desvirtúen sustancialmente el modelo. Sí conviene, por el contrario, impulsar la modificación del sistema institucional, aunque sólo sea para hacer posible una operación de la envergadura de la ampliación de la actual Unión Europea a otros doce países.

En la consecución de este objetivo principal, debe rechazarse cualquier planteamiento que contemple el futuro de la Unión Europea en términos de disyuntiva entre una simple zona de libre cambio y una estrecha unión política de estructura federal. La opción quedó superada en principio por el Acta Unica Europea primero y por el Tratado de Maastricht y sus secuelas, después.

De haber ahora alguna alternativa a decidir, sería entre la continuación de un proceso de integración basado predominantemente en la cooperación intergubernamental y el perfeccionamiento de un sistema institucional único que garantice la existencia de unas políticas comunes, dotadas de suficientes medios financieros, al servicio todo ello de una Unión Europea que tenga capacidad de actuación en cuanto tal en el exterior, en los campos económico y político. La evolución del mundo, la internacionalización de la economía, la revolución de las telecomunicaciones y la cada vez mayor relevancia de la inversión en I+D, entre otros factores, aconsejan impulsar el proceso de integración. Es cierto que el Estado-Nación es el ámbito en que mejor se garantizan todavía los derechos y libertades fundamentales y el que genera mayor certidumbre y seguridad para los ciudadanos y su identidad, pero no es menos cierto que resulta continuamente desbordado por los acontecimientos y el progreso tecnológico.

De ahí que el objetivo final de la CIG deba ser producir las reformas institucionales que permitan avanzar en la construcción europea y acoger a nuevos Estados miembros sin provocar la parálisis en el funcionamiento de las instituciones.

Sin entrar en el debate de «núcleo duro», varias velocidades o geometría variable, parece imprescindible resaltar una serie de orientaciones, criterios o requisitos convenientes para impulsar el proceso sin desnaturalizar la Unión Europea.

El informe del Grupo de Reflexión no permite plantear objetivos ambiciosos para la CIG. Sí resulta posible, por el contrario, reforzar ciertos criterios y orientaciones y avanzar en la consecución de algunos objetivos vitales, especialmente por los problemas institucionales y funcionales que provocará la ampliación a los PECOS.

En última instancia la Conferencia debe tratar de garantizar el mantenimiento de la vitalidad de la construcción europea, recordando su sentido más esencial: que la Unión Europea llegue a convertirse en un actor político de influencia mundial para contribuir en mayor me-

dida a la paz en Europa en el mundo y para defender el modelo europeo de sociedad basado en un desarrollo económico duradero y en la búsqueda del progreso social. La Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG) debe por ello ser una etapa más en el camino hacia una Europa con una entidad política y económica más sólida e institucionalizada.

En ese camino parece imprescindible ante todo la conservación de lo que hoy constituye el gran activo de la Unión Europea y que ha permitido llegar hasta el momento en que nos encontramos. En primer término, el sistema institucional único, dimensión insustituible para que pueda continuar la construcción europea. En el cumplimiento de las políticas y objetivos que tienen asignadas las distintas instituciones se pueden prever, ante la ampliación, periodos transitorios que faciliten la plena integración de los nuevos Estados miembros, pero sin crear instituciones nuevas o diferenciadas que conducirían a un sistema inmanejable.

En segundo lugar, la conservación del acervo comunitario, que implica, en última instancia la definición de una base o sustrato común mínimo irrenunciable que comprenda todas las políticas actualmente existentes sin perjuicio de las reformas que sean inevitables para hacer viable una Unión Europea de casi treinta Estados miembros.

En tercer lugar, el mantenimiento de las políticas de solidaridad que proporcionan un grado mínimo de cohesión a la Unión Europea. Al propio tiempo, de cara a la ampliación, es preciso prever políticas de acompañamiento que refuercen la coherencia global de la Unión y permitan la convergencia real de los socios más atrasados.

En cuarto lugar, la culminación del mercado interior. Es un objetivo ya establecido en el que no pueden aceptarse retrocesos. Por el contrario, es preciso contemplar su configuración porque constituye el eje vertebral de la Unión Europea y es, por otra parte, del mayor interés para países como España en que numerosas PYMES no tienen gran experiencia exportadora.

En quinto y último lugar, es necesario asegurar el proceso hacia la moneda única en los términos descritos en el apartado II, punto primero.

Pero la Conferencia Intergubernamental de 1996 debe suponer también un avance en el proceso de construcción europea. Un planteamiento realista como el que este informe pretende, consiste en proponerse alcanzar, al menos, tres objetivos:

1°. La mejora del sistema institucional, de su democracia, transparencia y eficacia, para fortalecer su legitimidad y hacer posible la ampliación. El apartado V, referente a las reformas institucionales, concreta lo que parece posible y conveniente conseguir.

2°. Ampliar la capacidad de acción exterior de la Unión Europea para convertirse en un sujeto de la comunidad internacional que contribuya decisivamente a la defensa de la democracia y de los derechos humanos, a la seguridad y a la paz en el mundo. El apartado VI desarrolla este objetivo.

3°. La aproximación de la Unión Europea a los ciudadanos mediante, al menos, la resolución de tres problemas:

A. La simplificación del texto del Tratado de la Unión Europea, que incluso los juristas encuentran de difícil comprensión. A pesar de las innegables dificultades técnicas, es deseable un tratado único, conciso y comprensible.

B. La creación de mecanismos en el ámbito del tercer pilar (Justicia e Interior) para afrontar problemas concretos que interesan a los ciudadanos, como la seguridad, la lucha contra la droga, el terrorismo y la delincuencia organizada.

C. La introducción de más publicidad y transparencia en el funcionamiento de las instituciones y órganos de la Unión, para que pueda gradualmente formarse una auténtica opinión pública europea en la que apoyar las decisiones.

De estas cuestiones se ocupa también el presente informe en apartados sucesivos.

En conclusión, hay que avanzar lo más posible en la reforma del Tratado de Maastricht a partir de un ambicioso impulso que conecte con las exigencias, sentimientos y necesidades de los pueblos de Europa. Esto significa que frente a la idea de negociar en dos etapas, una primera para resolver los mínimos estrictamente necesarios que permitan el inicio de las negociaciones de ampliación, y una segunda para dar un salto de envergadura después de que determinado número de países hayan pasado a la tercera fase de la UEM, creemos que se debe optar por avanzar lo más posible en la futura Conferencia Intergubernamental.

En último extremo, para evitar la paralización del proceso, tal como se ha expresado en la carta del Canciller alemán Helmut Kohl y del Presidente francés Jacques Chirac, se propone avanzar mediante una «mayoría integradora» de países que dinamice y lidere el proceso de integración europea, evitando así avanzar siempre al ritmo de los más lentos, con la condición de que el requisito exigible para formar parte de una «mayoría integradora», sería únicamente el querer pertenecer o tener la voluntad de estar, contando con la solidaridad de los Estados más fuertes.

V. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

La reciente ampliación de la Unión Europea a Austria, Finlandia y Suecia y la próxima a los países del Sur, Centro y Este europeo, que previsiblemente conducirán a una Unión de unos 27 países a finales de siglo y principios del próximo, exigen una profunda adecuación del aparato institucional existente, pensado para una Comunidad menos numerosa y más homogénea.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú adelantan las exigencias de la reforma institucional, sintetizadas en mayor eficacia, democracia y transparencia en

una Unión ampliada. Se aborda la reforma de las instituciones y los instrumentos de la Unión mediante la aplicación de los principios señalados y de los objetivos de mantener el marco institucional único, los equilibrios institucionales y el acervo comunitario.

V.1. Las instituciones

V.1.1. El Consejo

La última ampliación de la Unión Europea ha alterado los equilibrios preexistentes, al reforzar el peso decisivo relativo de los países medianos y pequeños sobre los grandes, lo que motivó el «compromiso de Ioannina»; con una ampliación a 27 o más miembros el problema se agrava, a la vez que se complica la adopción de decisiones. Resolver estas interrogantes es uno de los grandes retos de la CIG 96. Sería conveniente introducir reformas en los siguientes puntos: reducción del ámbito de la unanimidad y ampliación del de la mayoría cualificada, ponderación de votos por población e introducción del concepto de minoría representativa para determinar cuándo debe paralizarse o impedirse una decisión.

De la unanimidad a la mayoría cualificada

El clima que rodea la CIG 96 presenta un escenario en el que la presión para incluir en el Tratado nuevas competencias y sobre todo generalizar el voto por mayoría cualificada, será muy grande.

Es necesario vincular la capacidad de decisión del Consejo a la suficiencia de medios, considerada como elemento de responsabilidad legislativa, en el sentido de no poder legislar sobre competencias cuyas reformas supongan gastos que se hayan de sufragar con cargo a los Presupuestos Generales de los Estados miembros de la Unión.

Se considera necesario mantener dentro de la unanimidad cuestiones básicas y fundacionales del Tratado de la Unión, tales como:

- Art.N.1 sobre nuevas incorporaciones a la U.E.;
- Art.235 sobre nuevas políticas;
- Art.130.D sobre fondos de cohesión y fondos estructurales;
- Política fiscal de la Unión;
- Política social;
- Recursos propios de la Unión;
- Los Tratados de la Unión con terceros países, y
- Ciertas cuestiones sensibles de la PESC y AJI (Asuntos de Justicia e Interior).

La ponderación de votos

El sistema de votación en el seno del Consejo debe reflejar tanto el número de Estados miembros como sus

niveles de población. Conviene, por tanto, reajustar el actual reparto de votos en el seno del Consejo, optando por una combinación entre:

- Una nueva ponderación de los votos de los Estados miembros de más población y una mayoría doble de voto-Estado y votos-población.

Mayoría de bloqueo y minoría representativa

La fijación del umbral para alcanzar la mayoría en el Consejo responde a la exigencia de mantener determinados equilibrios entre Estados, que, alterados por la última ampliación, pueden verse agravados en las futuras incorporaciones de los países candidatos del Centro y Este de Europa, Chipre y Malta.

Una primera respuesta a estos desequilibrios se consiguió con el «Compromiso de Ioannina». Sería aconsejable recoger la fórmula que propuso España durante las negociaciones que condujeron al ya citado compromiso, consistente en aceptar una minoría de bloqueo a un nivel más elevado como norma general, previendo, como excepción, otra que totalice un número de votos, menor siempre, emitidos por, al menos, 3 países que sumen más de 100 millones de habitantes.

V.1.2. La Comisión Europea

Conviene reafirmar el papel y la independencia de la Comisión, manteniendo las atribuciones de que dispone en la actualidad y, en particular: a) la facultad exclusiva de iniciativa en las políticas comunes y b) su función de garante de los Tratados. Sería preciso además dotarla de cierto derecho de iniciativa, no exclusivo, en el tercer pilar.

La actual composición de la Comisión en la formulación del art. 157.1 del T.U.E. de «al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos», tiene la ventaja de que garantiza la participación de comisarios de todos los Estados miembros y crea un sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos. Tiene el inconveniente de que en la Unión ampliada el número de comisarios pueda ser tan amplio que éstos resulten anónimos, el colegio pierda coherencia y algunos comisarios carezcan de funciones relevantes o se fraccionen innecesariamente las que hoy ejerce la Comisión. Entre las opciones posibles, parece la más conveniente un colegio reducido de comisarios que se corresponda con las competencias realmente necesarias. Esta opción permitiría, además, recuperar el carácter original del colegio, dotado de coherencia, formado por personalidades claramente identificadas por los ciudadanos de la Unión, que representen al mayor número de ciudadanos sin adscripción a un Estado concreto. Exigiría, sin embargo, un mayor control por el Parlamento y por el Consejo. Por

ello, los equilibrios actuales aconsejan no reformar la Comisión.

V.1.3. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo puede llegar a representar la base más sólida para dotar de mayor legitimidad democrática al sistema institucional de la Unión Europea. La Conferencia Intergubernamental de 1996 es una nueva oportunidad para dar pasos progresivos y firmes y abordar la ampliación de su capacidad legislativa y la disminución y simplificación de los procedimientos del Parlamento Europeo; número, distribución de escaños y sistemas de votación; procedimiento electoral uniforme, mayor control en la lucha contra el fraude y un mayor papel en los pilares de Política Exterior y de Seguridad Común y de Justicia e Interior, así como en el control político de la Comisión.

Sería razonable, en primer término, que los diputados al Parlamento Europeo sean elegidos en todos los Estados miembros mediante el mismo sistema electoral conforme a un procedimiento único proporcional, manteniendo una relación directa entre el electorado y los diputados de cada país; sería conveniente, en todo caso, fijar un número limitado de miembros para el Parlamento.

Convendría, en segundo lugar, simplificar el número de procedimientos legislativos y reducirlos a tres: consulta, codecisión y dictamen conforme.

Además, en tercer lugar, parece conveniente extender el procedimiento de codecisión, cuya aplicación tendría lugar en todas las decisiones legislativas en las que el Consejo decide por mayoría cualificada.

En cuarto lugar, es deseable la simplificación del procedimiento presupuestario; suprimiendo en buena medida la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

Por último, resulta conveniente potenciar la función de control del Parlamento en la lucha contra el fraude y dotarle de un papel más determinante en las políticas del segundo y tercer pilar, con mayor información sobre las acciones comunes en política exterior y mayor control sobre los actos y políticas que deriven del pilar de Justicia e Interior.

V.1.4. El papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea

Las críticas desde la firma del Tratado de la Unión Europea sobre su legitimidad democrática han inducido a los Parlamentos nacionales a introducir reformas en su funcionamiento para reforzar el control sobre la política europea de sus Gobiernos nacionales. La mayoría de los Parlamentos de los Estados miembros cuenta hoy con comisiones especializadas en asuntos europeos, cuyos trabajos se centran, según el interés de cada país, en el control de los actos normativos adoptados por el Con-

sejo o en la arquitectura de la Unión o en ambas cosas a la vez.

A pesar de estos avances, sigue abierto el debate sobre el papel que los Parlamentos nacionales deben jugar en relación con las instituciones de la Unión. A veces se olvida el papel fundamental que ya pueden desempeñar dentro de la política europea. No resulta superfluo recordar algunos de los aspectos más notables del papel de los Parlamentos nacionales en la política europea.

En primer lugar, el Art. N del T.U.E., que requiere la aprobación por los Parlamentos nacionales de las modificaciones del propio Tratado. El Art. O exige asimismo la ratificación por los Parlamentos nacionales de la entrada de nuevos Estados miembros.

Por otra parte, los Parlamentos nacionales mantienen el poder de decisión en la ratificación de los convenios o tratados referentes al pilar de Justicia e Interior (Art.K.3) y en la comunitarización de algunas acciones del tercer pilar (Art.K.9).

Además, mantienen competencias de desarrollo legislativo en la extensión de los derechos ciudadanos (Art.8.E), en el procedimiento de elección uniforme de los miembros del Parlamento Europeo (Art.138), en las decisiones sobre recursos propios de la Unión (Art.201), en la ratificación de los convenios de la Unión (Art.220) y la incorporación de directivas (Art.189).

Mantienen asimismo competencias de control sobre los siguientes ámbitos de la Unión: las iniciativas legislativas de la Comisión, los Consejos de Ministros y los Consejos Europeos.

Es posible, sin embargo, profundizar en la implicación de los Parlamentos nacionales en los siguientes aspectos:

1. Desde la autonomía de cada Parlamento nacional, perfeccionar los mecanismos de control del respectivo Gobierno en las políticas intergubernamentales o de cooperación de la Unión, particularmente en el segundo y tercer pilar;

2. Conocer los programas legislativos de la Comisión y sus fundamentos con antelación suficiente para emitir su opinión respecto a la necesidad de los mismos, y

3. Incrementar el control sobre las iniciativas de la Comisión en el marco de los Parlamentos nacionales, remitiendo los proyectos con antelación suficiente.

Son claras las dificultades que comporta poder comparecer y explicar ampliamente todos estos aspectos ante 15 Cámaras nacionales, mañana, ante 27 ó 30. Por ello, sería conveniente revisar el papel de la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios como instrumento básico de información compartida entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en la que se puedan conocer de forma sustancial los aspectos referidos al segundo y tercer pilar del T.U.E. y los programas legislativos de la Comisión y sus fundamentos, con debates anuales específicos en dicho foro.

Para que los Parlamentos nacionales puedan ejercer su control sobre las iniciativas de la Comisión, es imprescindible que se aplique el Régimen Lingüístico de la Unión en un plazo útil para que las normas puedan ser conocidas en los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión en su propio idioma.

V.1.5. Comité de las Regiones

El deseo señalado por el Comité de las Regiones de asumir un papel que contribuya a la descentralización y proximidad de la política europea respecto de los ciudadanos, aconseja que en la CIG 96 se refuercen los siguientes aspectos:

- dotarlo de infraestructura propia e independiente;
- ampliar sus competencias de consulta preceptiva a las políticas de cooperación y desarrollo, y
- conferirle capacidad de recurso ante el Tribunal de Justicia, dentro del ámbito de sus competencias, si considera que no ha sido consultado en las materias preceptivas.

VI. TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia se ha convertido con el tiempo en una institución básica de la Unión Europea que, con sus sentencias, ha contribuido notablemente a la construcción europea. En la Conferencia Intergubernamental parece conveniente:

- Limitar el mandato de los jueces a nueve años no renovables;
- Reforzar sus funciones en orden a:
 - Garantizar que la Unión Europea sea una Comunidad de Derecho;
 - Asegurar la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario;
 - Garantizar los derechos individuales, y
 - Extender su control jurisdiccional a las políticas del pilar de Justicia e Interior y a la determinación de la subsidiariedad.

VII. REFORMAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN

VII.1. Política Exterior

La puesta en marcha de la política exterior y de seguridad común ha sido un proceso laborioso. El limitado tiempo de experiencia en esta política y las dificultades que ha tenido que afrontar desde su nacimiento, y la guerra en Yugoslavia dificultan un análisis distante y objetivo de sus posibilidades.

Algunas de las dificultades presentan un carácter institucional y otras son de carácter sustantivo. Es necesario abordar ambas en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

El hecho de que los Estados miembros hayan adoptado unos objetivos comunes en el ámbito de los asuntos exteriores y de la seguridad común, no es suficiente, no sólo porque su formulación es imprecisa o muy genérica, sino porque no se cuenta con los medios y los instrumentos para alcanzar objetivos sustanciales concretos.

Mejorar la eficacia de la PESC significa revisar su organización, sus procedimientos de decisión y de voto y sus instrumentos.

En primer término, es preciso dotarla de un órgano político-administrativo estable de análisis, previsión y propuesta que permita llegar a una evaluación común y definir lo que es el interés europeo.

En conveniente, en segundo lugar, una mayor coherencia entre la dimensión política y la dimensión económica de la Unión Europea. Una mayor coordinación de los pilares primero y segundo del Tratado, aun manteniendo en ambos la especificidad de los procedimientos de propuesta, decisión y ejecución, supondría, sin duda, una mayor capacidad de acción desde el momento en que la economía y, en particular, el comercio, se han convertido en parte esencial de la diplomacia internacional.

En tercer lugar, la política exterior debe quedar claramente localizada en la Secretaría General del Consejo, reforzando sus estructuras con la unidad de análisis, en coherencia todo ello con el papel central que los Estados mantienen en el ámbito de la política exterior.

En cuarto lugar, es aconsejable, en cuanto al sistema de decisión, mantener un alto grado de consenso con fórmulas que permitan a un amplio número de Estados emprender una acción humanitaria, diplomática o militar con el carácter de «acción común», asegurando que ninguno de los Estados miembros que no desee participar se verá obligado a hacerlo, pero que tampoco pueda impedir a la mayoría llevar a cabo la acción. La unanimidad debe ser aún la regla para las cuestiones de mayor trascendencia, si bien introduciendo la abstención positiva.

Por último, resulta deseable una formulación de lo que deberían ser intereses vitales y permanentes en la acción exterior de la Unión Europea. En tiempos recientes se han dado pasos muy importantes, pero para España es esencial la garantía de que el Mediterráneo e Iberoamérica sean constantes en la proyección exterior de la Unión.

VII.2. Política de Seguridad Común

Si en la política exterior la necesidad radica en una mayor institucionalización y eficacia, en la seguridad común es preciso convertir a la Unión Europea Occidental en el instrumento operativo de defensa de la

Unión Europea. Para ello, sería conveniente el establecimiento de un plan con sucesivas etapas, o, al menos, una clara orientación que permita pasar del «statu quo» actual a la integración gradual de la UEO en la Unión Europea.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 es, sin duda, el marco adecuado, bien para redefinir las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental, bien al menos, para prever en una declaración lo que conviene hacer ante la extinción del Tratado de Bruselas en 1998.

Los desafíos globales a la integridad territorial europea y las múltiples dimensiones que presenta hoy la seguridad no pueden responderse aisladamente por los Estados miembros de la Unión y requieren una respuesta colectiva.

En todo caso, parece imprescindible preparar a la UEO para enfrentarse con garantías de éxito a tareas como gestión de crisis, misiones de paz y protección de los ciudadanos europeos. Por último, existe una asimetría entre la UEO y la UE que debe ser progresivamente abordada con flexibilidad para garantizar la coherencia del proyecto europeo y la seguridad colectiva. Sería conveniente establecer la necesidad de pertenecer a la Unión Europea para la entrada de nuevos miembros en la UEO.

VIII. JUSTICIA E INTERIOR

La Conferencia Intergubernamental de 1996 debería abordar los siguientes aspectos:

— La comunitarización gradual del pilar de Justicia e Interior del Tratado de Maastricht, en particular de las políticas que afectan al ámbito continental como:

- * las decisiones relativas a la política de asilo;
- * el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros;
- * la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países;
- * la lucha contra la droga y el crimen organizado;
- * el terrorismo;
- * la xenofobia y el racismo;
- * la cooperación judicial en materia civil y
- * la cooperación judicial en materia penal.

Algunas de estas cuestiones exigen la previa resolución del problema de la colonia de Gibraltar, pero ello no exime de adoptar posiciones de principio que permitirían avanzar en la creación de un espacio policial y judicial europeo.

Asimismo, se deben conferir a Europa las competencias y los medios operativos necesarios para facilitar la lucha contra la delincuencia grave de tipo transfronterizo. Todo ello en una materia muy sensible para lograr un alto grado de aceptación por los ciudadanos del proceso de integración europea.

Es conveniente también en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 1996 eliminar el grado de confusión de competencias derivado de la instrumentación-realización del mercado único (pilar I) y de Justicia e Interior (pilar III) en materia de asilo y visado y drogas y sustancias psicotrópicas respectivamente.

En el aspecto institucional, es importante dotar al tercer pilar de mecanismos administrativos, así como la introducción de principios y objetivos que sirvan de cobertura a la acción institucional en este campo.

IX. LOS INSTRUMENTOS DE LA UNION

IX.1. Lista de competencias

Parece aconsejable el mantenimiento del sistema actual del Tratado de la Unión, que establece en cada caso la base jurídica de las acciones y políticas de la Comunidad. Asimismo, es conveniente mantener el Art. 235 como instrumento que puede atender el carácter evolutivo de la Unión frente a la opción de una lista de competencias.

IX.2. Subsidiariedad y suficiencia de Medios

En cuanto a la subsidiariedad, se debe incluir, como protocolo, en el T.U.E. la declaración de Edimburgo y de introducir una nueva disposición que limite los excesos de reglamentación y prevea un recurso más sistemático en las cláusulas explícitas de limitación de la competencia comunitaria.

Asimismo, se cree necesario relacionar la aplicación del principio de subsidiariedad con la del principio de suficiencia de medios, interpretado en el sentido que decisiones de la Comisión tomadas por mayoría cualificada no puedan ejercerse si a nivel comunitario no se pueden financiar los efectos que puedan producirse para aquellos Estados miembros que queden en minoría en las votaciones.

IX.3. Comitología

La comitología representa sin duda un modelo de opacidad en la toma de decisiones de las instituciones de la U.E. que es necesario abordar desde los principios de mayor transparencia y simplificación sin romper el equilibrio institucional. Se entiende que se pueden regular los detalles de ejecución con un sistema más simplificado y transparente, manteniendo la capacidad de supervisión con comités consultivos. El Consejo y el Parlamento deberán estar informados de las medidas propuestas, tendrán la posibilidad de rechazar las decisiones de la Comisión y pedir nuevas medidas de ejecución o bien el inicio de un procedimiento legislativo completo.

IX.4. Jerarquía normativa

La Declaración nº 16 del Tratado de la Unión Europea manda a la Conferencia Intergubernamental a examinar la clasificación de los actos comunitarios con vista a una posible jerarquización normativa, con la finalidad de identificar claramente «quién hace qué» con un efecto de simplificación y transparencia.

Es necesario combatir la opacidad del actual sistema de toma de decisiones en la Unión Europea buscando su simplificación y una mayor transparencia, mediante una cierta ordenación normativa. Las atribuciones de cada institución resultarían clarificadas con el siguiente sistema de fuentes de Derecho Comunitario: Los Tratados, que requerirán unanimidad del Consejo y ratificación de los Parlamentos Nacionales, las normas legislativas (Directivas), que se decidirán a propuesta de la Comisión en codecisión entre el Consejo y el Parlamento. La Comisión sería responsable de desarrollar las disposiciones reglamentarias bajo un poder de supervisión del Consejo y el Parlamento.

IX.5. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea

En el Acta final del Tratado de la Unión Europea, en su declaración vigésimosexta relativa a las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidad, reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y climas difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente su desarrollo económico y social.

Considera que si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Derecho derivado se aplican de pleno Derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad.

Por ello, se estima que dicho reconocimiento conduce necesariamente a la consolidación de un estatuto especial diferenciado y permanente para tales regiones ultraperiféricas, que convierta los principios que inspiraron tal Declaración en Derecho primario comunitario, especificado de manera expresa en el articulado del Tratado de la Unión, y que se traduzca en la adopción diferenciada, para cada una de ellas, de medidas y políticas específicas de actuación comunitaria, encaminadas a paliar las necesidades objetivas permanentes de tales territorios.

X. NUEVAS COMPETENCIAS DE LA UNION

Nuevas competencias: Protección civil, empleo y medio ambiente

La posibilidad de incluir en el Tratado nuevas competencias está prevista en la Declaración nº 1, del T.U.E.. En la situación actual, dotar a la Unión Europea de nuevas competencias puede generar sólidas resistencias, teniendo en consideración el debate abierto sobre subsidiariedad. En cualquier caso, es obvio que la declaración nº 1 de T.U.E. sitúa sobre la Conferencia la necesidad de abordar la conveniencia sobre la incorporación de las siguientes nuevas competencias.

X.1. Protección civil

La protección civil abarca actividades que requieren una gran financiación frente a las catástrofes naturales, terremotos, inundaciones, incendios. No habría que oponerse a una cierta comunitarización de ciertos aspectos esta política si se incorpora específicamente una referencia a la «suficiencia de medios», en el sentido ya citado dentro del apartado de subsidiariedad, es decir, que la Unión no puede tomar decisiones que obliguen a los Estados miembros a realizar gastos ajenos al presupuesto de la Unión.

X.2. El empleo como objetivo de la Unión Europea

La creación de empleo es, sin duda, uno de los retos más importantes que afectan a la Unión y sus Estados miembros. Desde el Consejo de Copenhague, la Unión Europea ha mostrado su preocupación, en todos los Consejos celebrados, por la creación de puestos de trabajo. Así, en el Consejo de Bruselas se tomó en consideración el libro blanco de Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo, cuyos análisis y propuestas han conseguido nuclear el debate en Europa sobre la creación de empleo.

La CIG es, sin duda, una nueva oportunidad para abordar en común uno de los problemas que, en el plano interno, marcan el final del Siglo XX en Europa, el desempleo.

Hacer de la Unión Europea una empresa compartida por los ciudadanos, exige situar los retos de una sociedad compleja, como la actual, en el centro de los objetivos políticos de la Unión. Ello sin duda mejoraría la comprensión de los ciudadanos respecto de ésta. La creciente globalización de la economía, que subraya la pérdida por parte de Europa de algunas de sus ventajas históricas comparativas, derivadas de sus innovaciones tecnológicas y sociales y que sólo puede ser respondida desde un enfoque global, acentúa la necesidad de introducir en el Tratado objetivos tan importantes como la creación de empleo.

Por ello, es conveniente que la Conferencia Intergubernamental atienda la necesidad de incorporar la creación de empleo dentro de los objetivos de la Unión Europea.

X.3. Política medioambiental

Es deseable que la protección del medio ambiente trascienda el ámbito de las fronteras de los Estados miembros de la Unión. La protección del medio ambiente es un objetivo que se debe compartir desde postulados éticos con los países de la Unión Europea y con el resto de los países del planeta.

La Unión Europea debe en la CIG 1996 incorporar las reformas necesarias para mejorar la eficacia de su capacidad de acción y para identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito interno de cada Estado miembro.

XI. CIUDADANIA EUROPEA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

España hizo en Maastricht una contribución decisiva al Tratado de la Unión Europea: la inclusión del concepto de ciudadanía europea. Los ciudadanos identifican Europa con un espacio próspero, solidario y seguro. Los resultados de la CIG 96 serán valorados por los ciudadanos en función de las capacidades de la Unión para afrontar problemas que les afectan más directamente. Velar por dotar de una mayor visibilidad y realidad a los derechos que la ciudadanía europea obtenga en las reformas, forma parte del compromiso con el proyecto de la Unión Europea.

El futuro ingreso en la Unión Europea de los países del Centro y Este de Europa, con importantes problemas de estabilidad y minorías, hace necesario que se supere la tímida declaración actual sobre derechos fundamentales del Tratado de la Unión, para incluir en la parte dispositiva un capítulo de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de la Unión, en que se incluirán todos aquellos derechos considerados como básicos en el acervo comunitario, que quedarían protegidos tanto por las instituciones de la Unión como por los Estados miembros.

La declaración de derechos de los ciudadanos y ciudadanas europeos, que debe inscribirse en el Tratado Unificado de la Unión, tiene que contener todos aquellos derechos que configuran el acervo común de las tradiciones constitucionales europeas. Muy especialmente, debe haber una cláusula general de no discriminación por razones de raza, religión, opinión, sexo u orientación sexual, y cualquier otra condición, condenándose expresamente el racismo y la xenofobia. Asimismo, debe prohibir la pena de muerte y establecer los derechos de carácter socioeconómico a través de la incorporación al Tratado de los contenidos de la Carta Social Europea. Estos derechos deben ser garantizados por

los tribunales nacionales y, en última instancia, por el Tribunal de Luxemburgo. Además, la UE debería adoptar personalidad jurídica y adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tales derechos deben extenderse a los residentes inmigrantes en la Unión Europea.

XII. LA POST-CONFERENCIA. NUEVAS AMPLIACIONES Y RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN

XII.1. Ratificación y entrada en vigor

Es previsible que la Conferencia Intergubernamental no acabe sus trabajos hasta el año 1997. Sería deseable que la ratificación se produjera en un corto período de tiempo en todos los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros, a efectos de evitar un período de incertidumbre como el producido en la ratificación del Tratado de la Unión Europea celebrado en Maastricht. Hay que tener en consideración que el año 1997 será el que servirá de base para evaluar el cumplimiento de las condiciones acordadas para pasar a la Unión Económica y Monetaria.

XII.2. La ampliación de la Unión Europea

La ampliación de la Unión a las nuevas democracias del Centro y Este de Europa (PECOS), Chipre y Malta es una obligación moral y política, que nadie cuestiona.

Supone asimismo el mayor desafío con que va a enfrentarse la Unión Europea a fines de este siglo. Va a influir decisivamente en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental, cuyos resultados condicionan, a su vez, el inicio de las correspondientes negociaciones de adhesión de los países de Europa Central y Oriental que reúnan los requisitos exigidos por el Consejo Europeo de Copenhague. En el Consejo de Corfú se añadió Chipre y Malta a este grupo de países, lo cual fue refrendado en el Consejo de Essen. Asimismo, quedó acordado en el Consejo de Corfú que las negociaciones de adhesión no podrán iniciarse antes de que la Conferencia Intergubernamental 1996 haya concluido. La conclusión de la Conferencia será real cuando los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros hayan ratificado las reformas a introducir en el Tratado de la Unión Europea. De otra manera, no se comprende cómo se puede iniciar un proceso de negociación con nuevos Estados miembros sin que se conozca a ciencia cierta en qué Europa se les ofrece integrarse y, por otro lado, estos países desconozcan de qué Europa van a formar parte. Mientras este hecho se produce y con objeto de seguir profundizando su preparación política y económica para la integración, se debe seguir en el régimen de preadhesión acordado en el Consejo Europeo de Essen e implantar un régimen análogo para Chipre y Malta.

Es asimismo necesario, para que la adhesión efectiva llegue a producirse, que los países candidatos cumplan

las condiciones, políticas y económicas, establecidas en el Consejo Europeo de Copenhague. Es asimismo una condición que la nueva ampliación no suponga un peligro para el proceso de construcción europea. Ello viene a reafirmar la necesidad de la ratificación, por parte de los Estados miembros, de los acuerdos de la Conferencia Intergubernamental.

XII.3. Los interrogantes de la ampliación

El primer problema a abordar es sin duda el derivado de las diferencias de renta entre los países candidatos y la media de la Unión Europea. Efectivamente, la renta media de los países candidatos del Centro y Este de Europa está en torno al 30% de la media de la Unión. Todos los estudios realizados muestran, con un alto grado de unanimidad, que los países candidatos necesitarán de un período de entre 20 y 30 años, con crecimientos económicos entre el 3% y el 6%, para alcanzar el 75% de la media de renta de la Unión Europea.

La negociación de la ampliación debe producirse en el mismo horizonte de la negociación de las nuevas perspectivas financieras de la Unión, que deben entrar en vigor a partir de 1999. En estas perspectivas financieras se debe abordar la necesidad de recursos adicionales para financiar especialmente las políticas derivadas de la cohesión económica y social y la Política Agrícola Común. Todos los expertos coinciden en señalar que, para hacer frente con éxito a la ampliación, se requerirá elevar gradualmente el techo de los recursos propios del 1'27% hasta un 2% del PIB comunitario. Otras opciones, como mantener los actuales recursos, significaría que los costes de la ampliación serían sufragados básicamente por los Estados de la Cohesión, es decir los Estados con menor nivel de renta de la Unión. Ello en base a que la entrada de los países candidatos con rentas en torno al 30% de la media comunitaria situaría, por una operación puramente estadística, a los cuatro países de la cohesión en la media comunitaria.

Como solución a esta problemática, es preciso, además de situar el techo de los recursos propios de la Unión en torno al 2% de su Producto Interior Bruto, establecer períodos transitorios concordantes con los estudios realizados y que sitúan el momento, para que los países candidatos estén en igualdad de condiciones para participar plenamente en las políticas de la Unión, dentro de 20 o 30 años.

Para contribuir a una progresiva convergencia económica y social, la Unión establecerá un instrumento específico de cohesión para los países candidatos que no contamine ni distorsione el actual acervo comunitario en la materia. Este instrumento debe ser objeto de negociación, tanto en el acuerdo de ampliación como en las nuevas perspectivas financieras que regirán la Unión a partir de 1999, agotadas las previsiones en vigor.

PROPUESTAS DE MODIFICACION

A la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, por el presente escrito, presenta las siguientes Propuestas de Modificación al Informe de la Ponencia sobre las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (CIG 1996).

Madrid, 18 de diciembre de 1995.—El Portavoz, **Rodrigo Rato Figaredo**.

NUMERO 1

IV. UNA PROPUESTA REALISTA PARA LA CIG 1996

La Unión Europea es una original aunque compleja combinación de dos elementos: el supranacional y el intergubernamental. No es por tanto ni una federación de Estados ni una simple organización de cooperación intergubernamental. Tiene, aunque imperfecto, ordenamiento jurídico propio y no se rige en el ámbito doméstico por el Derecho Internacional. En su nacimiento y devenir, la Unión Europea se ha configurado a través de la lucha de dos concepciones de signo diverso: la basada en el principio federal y la que se apoya en mayor medida en el Estado-nación. El modelo actual es una singular mezcla de ambas concepciones que la experiencia aconseja conservar y dejar que el tiempo haga su labor.

De cara a la reforma del 96 no resulta realista proponer modificaciones radicales que desvíen el proceso o desvirtúen sustancialmente el modelo. Sí conviene, por el contrario, impulsar la modificación del Sistema institucional aunque sólo fuera para hacer posible una operación de la envergadura de la ampliación de la actual Unión Europea a otros doce países.

En la consecución de este objetivo principal debe rechazarse cualquier planteamiento que contemple el futuro de la Unión Europea en términos de disyuntiva entre una simple zona de libre cambio y una estrecha unión política de estructura federal. La opción quedó superada en principio por el Acta Unica primero y por el Tratado de Maastricht y sus secuelas, después.

De haber ahora alguna alternativa a decidir sería entre la continuación de un proceso de integración basado predominantemente en la cooperación intergubernamental o el perfeccionamiento de un sistema institucional único que garantice la existencia unas políticas comunes, dotadas de suficientes medios financieros al servicio todo ello de una Unión Europea que tenga capacidad de actuación en cuanto tal en el exterior, en los campos económico y político. La evolución del mundo, la internacionalización de la economía, la revolución de las telecomunicaciones, la cada vez mayor relevancia de la inversión en I+D, entre otros factores, aconsejan impulsar el proceso de integración. Es cierto que el Es-

tado-Nación es el ámbito en que mejor se garantizan todavía los derechos y libertades fundamentales y el que genera mayor certidumbre y seguridad para los ciudadanos y su identidad pero no es menos cierto que resulta continuamente desbordado por los acontecimientos y el progreso tecnológico.

De ahí que el objetivo final de la CIG deba ser producir las reformas institucionales que permitan avanzar en la construcción europea y acoger a nuevos Estados miembros sin provocar la parálisis en el funcionamiento de las Instituciones.

Sin entrar en el debate de núcleo duro, varias velocidades o geometría variable parece imprescindible resaltar una serie de orientaciones, criterios o requisitos convenientes para impulsar el proceso sin desnaturalizar la Unión Europea.

El informe del Grupo de Reflexión no permite plantear objetivos ambiciosos para la CIG. Sí resulta posible, por el contrario, reforzar ciertos criterios y orientaciones u avanzar en la consecución de algunos objetivos vitales, especialmente por los problemas institucionales y funcionales que provocará la ampliación a los PECOS.

En última instancia la Conferencia debe tratar de garantizar el mantenimiento de la vitalidad de la construcción europea recordando su sentido más esencial: que la Unión Europea llegue a **convertirse en un actor político de influencia mundial para contribuir en mayor medida a la paz en Europa y en el mundo y para defender el modelo de sociedad europeo basado en un desarrollo económico duradero y en la búsqueda del progreso social**. La Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG) debe por ello ser una etapa más en el camino hacia una Europa con más sólida e institucionalizada entidad política y económica.

En ese camino parece imprescindible ante todo la conservación de lo que hoy constituye el gran activo de la Unión Europea y que ha permitido llegar hasta el momento en que nos encontramos. **En primer término, el sistema institucional único**, dimensión insustituible para que pueda continuar la construcción europea. En el cumplimiento de las políticas y objetivos que tienen asignadas las distintas instituciones, se pueden contemplar ante la ampliación períodos transitorios que faciliten la plena integración de los nuevos Estados miembros pero sin crear instituciones nuevas o diferenciadas que conducirían a un sistema inmanejable.

En segundo lugar, la conservación del acervo comunitario, lo que implica en última instancia la definición de una base o sustrato común mínimo irrenunciable que comprenda todas las políticas actualmente existentes sin perjuicio de aquellas reformas que serán inevitables para hacer viable una Unión Europea de casi treinta Estados miembros.

En tercer lugar, el mantenimiento de las políticas de solidaridad que proporcionan un gran grado mínimo de cohesión a la Unión Europea. Al propio tiempo, de cara a la ampliación, es preciso prever **políticas de acompañamiento** que refuercen la coherencia global de la Unión y permitan la convergencia real de los socios más atrasados.

En cuarto lugar, la culminación del mercado interior. Es un objetivo ya establecido en el que no pueden aceptarse retrocesos. Por el contrario, es preciso completar su configuración porque constituye el eje vertebral de la Unión Europea y es, por otra parte, del mayor interés para países como España en que numerosas PYMES no tienen gran experiencia exportadora.

En quinto y último lugar es necesario proteger el proceso hacia la moneda única en los términos en que se describe la cuestión en el apartado II, punto primero.

Pero la Conferencia Intergubernamental de 1996 debe suponer también un avance en el proceso de construcción europea. Un planteamiento realista como el que este informe pretende consistiría en proponerse alcanzar al menos tres objetivos:

1.º **La mejora del sistema institucional, de su democracia, transparencia y eficacia** para fortalecer su legitimidad y hacer posible la ampliación. El apartado V, referente a las reformas institucionales concretó lo que parece posible y conveniente conseguir.

2.º **Ampliar la capacidad de acción exterior de la Unión Europea** para convertirse en un sujeto de la Comunidad Internacional que contribuya decisivamente a la defensa de la democracia y de los derechos humanos, a la seguridad y a la paz en el mundo. En el apartado VI desarrolla este objetivo.

3.º **La aproximación de la Unión Europea al ciudadano** a través, al menos, de la resolución de tres problemas:

A) **La simplificación del texto del Tratado de la Unión Europea**, texto que incluso los juristas encuentran de difícil comprensión. A pesar de las innegables dificultades técnicas es deseable un tratado único, conciso y comprensible.

B) **La creación de mecanismos en el ámbito del tercer pilar** (Justicia e Interior) para afrontar problemas concretos que interesan a los ciudadanos como la seguridad o la lucha contra la droga, el terrorismo o la delincuencia organizada.

C) **La introducción de mayor publicidad y transparencia** en el funcionamiento de las instituciones y órganos de la Unión para que pueda gradualmente formarse una auténtica opinión pública europea en la que apoyar las decisiones.

De estas cuestiones se ocupa también el presente informe en apartados sucesivos.

NUMERO 2

V. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

La reciente ampliación de la Unión Europea a Austria, Finlandia y Suecia y la próxima a los países **del Sur, Centro y Este europeo**, que previsiblemente conducirá

a una Unión de unos 27 países a finales de siglo y principios del próximo, exige una profunda adecuación del aparato institucional existente, pensado para una Comunidad menos numerosa y más homogénea.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Corfú avanza las exigencias de la reforma institucional, sintetizadas en mayor eficacia, democracia y transparencia en una Unión ampliada. Abordamos la reforma de las instituciones y los instrumentos de la Unión a través de la aplicación de los principios señalados y de los objetivos de mantener el marco institucional único, los equilibrios institucionales y el acervo comunitario.

V.1. Las instituciones

V.1.1. El Consejo

La última ampliación de la Unión Europea ha alterado los equilibrios preexistentes, al reforzar el peso decisivo relativo de los países medianos y pequeños sobre los grandes, lo que motivó el «compromiso de loanina»; con una ampliación a 27 o más miembros el problema se agrava, a la vez que se complica la adopción de decisiones. Resolver estas interrogantes es uno de los grandes retos de la CIG 96. Sería conveniente introducir reformas en los siguientes ámbitos: reducción del ámbito de la unanimidad y ampliación del de la mayoría cualificada, la ponderación de votos por población y la introducción del concepto de minoría representativa para determinar cuándo debe paralizarse o impedirse una decisión.

De la unanimidad a la mayoría cualificada

El clima que rodea la CIG 96 nos presenta un **escenario** en el que la presión para incluir en el Tratado nuevas competencias y sobre todo generalizar el voto por mayoría cualificada será muy grande.

Es necesario vincular la capacidad de decisión del Consejo a la suficiencia de medios, considerado como elemento de responsabilidad legislativa, en el sentido de no poder legislar sobre competencias cuyas reformas supongan gastos a sufragar por parte de los Presupuestos Generales de los Estados miembros de la Unión.

Consideramos necesario mantener dentro de la unanimidad cuestiones básicas y fundacionales del Tratado de la Unión tales como:

- Art. N. 1. sobre nuevas incorporaciones a la U. E.
- Art. 235 sobre nuevas políticas.
- Art. 130D sobre fondos de cohesión y fondos estructurales.
- Política fiscal de la Unión.
- Política social.
- Recursos propios de la Unión.
- Los Tratados de la Unión con terceros países.
- Ciertas cuestiones sensibles de la PESC y AJI.

La ponderación de votos

El sistema de votación en el seno del Consejo debe reflejar tanto el número de Estados miembros como sus niveles de población. Somos por tanto partidarios de reajustar el actual reparto de votos en el seno del Consejo optando por una combinación entre:

- Una nueva ponderación de los votos de los Estados miembros con mayor población; y una mayoría doble de votos Estados y votos poblaciones.

Mayoría de bloqueo y minoría representativa

La fijación del umbral para alcanzar la mayoría en el Consejo responde a la exigencia de mantener determinados equilibrios entre Estados, alterados por la última ampliación y que pueden verse agravados en las futuras incorporaciones de los países candidatos del Centro y Este de Europa, Chipre y Malta.

Una primera respuesta a estos desequilibrios se consiguió con el «Compromiso de loanina». Sería aconsejable recoger la fórmula que propuso España durante las negociaciones que condujeron al ya citado compromiso de loanina, consistente en aceptar una minoría de bloqueo a un nivel más elevado como norma general, previendo como excepción otra que totalice un número de votos, menos siempre, que estén emitidos por al menos 3 países que sumen más de 100 millones de habitantes.

V.1.2. La Comisión Europea

Conviene reafirmar el papel y la independencia de la Comisión manteniendo las atribuciones de que dispone en la actualidad y en particular: a) la facultad exclusiva de iniciativa en las políticas comunes y b) su función de garante de los Tratados. Sería preciso además dotarla de un cierto derecho de iniciativa no exclusivo en el tercer pilar.

La actual composición de la Comisión en la formulación del art. 157.1 del TUE de «al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos». Tiene **la ventaja** de que garantiza la participación de Comisarios de todos los Estados miembros y crea un sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos. Tiene **el inconveniente** de que en la Unión ampliada el número de Comisarios puede ser tan amplio que éstos resulten anónimos, el Colegio pierda coherencia y algunos Comisarios carezcan de funciones relevantes o se fraccionen innecesariamente las que hoy ejerce la Comisión. Entre las opciones posibles, parece la más conveniente un colegio reducido de Comisarios que se corresponda con las competencias realmente necesarias. Esta opción permitiría además, recuperar el carácter original del colegio, dotada de coherencia, formado por personalidades claramente identificadas por los ciudadanos de la Unión, que representen al mayor número de ciudadanos sin ads-

cripción a un Estado concreto. Exigiría, sin embargo, un mayor control por el Parlamento y por el Consejo. Por ello, los equilibrios actuales aconsejan no reformar la Comisión.

V.1.3. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo puede llegar a representar la base más sólida para dotar de mayor legitimidad democrática al sistema institucional de la Unión Europea. La Conferencia Intergubernamental de 1996 es una nueva oportunidad para dar pasos progresivos y firmes y abordar la ampliación de su capacidad legislativa y la disminución y simplificación de los procedimientos del Parlamento Europeo, número, distribución de escaños y sistemas de votación, procedimiento electoral uniforme, mayor control en la lucha contra el fraude y un mayor papel en los pilares de Política Exterior y de Seguridad Común y de Justicia e Interior así como en el control político de la Comisión.

Sería razonable, en primer término, que los diputados al Parlamento Europeo sean elegidos en todos los Estados miembros con **el mismo sistema electoral** con arreglo a un procedimiento único, fijando un número limitado para su composición.

Convendría, en segundo lugar, simplificar el número de procedimientos legislativos y reducirlos a tres: consulta, codecisión y dictamen conforme.

Además, en tercer lugar, parece también conveniente extender el procedimiento de codecisión, cuya aplicación tendría lugar en todas las decisiones legislativas en las que el Consejo decide por mayoría cualificada.

En cuarto lugar, es deseable la simplificación del procedimiento presupuestario, suprimiendo en buena medida la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

Por último, resulta conveniente potenciar la función de control del Parlamento en la lucha contra el fraude y dotarle de un papel más determinante en las políticas del segundo y tercer pilar con una mayor información sobre las acciones comunes en política exterior y mayor control sobre los actos y políticas que deriven del pilar de Justicia e Interior.

V.1.4 El papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea

Las críticas desde la firma del Tratado de la Unión Europea, sobre su legitimidad democrática, han inducido a los Parlamentos Nacionales a introducir reformas en su funcionamiento para reforzar el control sobre la política europea de sus gobiernos nacionales. La mayoría de parlamentos de los Estados miembros cuenta hoy con comisiones especializadas en asuntos europeos cuyos trabajos se centran, según el interés del país respectivo, en el control de los actos normativos

adoptados por el Consejo y/o en la arquitectura de la Unión o ambos a la vez.

A pesar de estos avances sigue abierto el debate sobre el papel que los parlamentos nacionales deben jugar en relación con las instituciones de la Unión. A veces se olvida el papel fundamental que ya pueden desempeñar dentro de la política europea. No resulta superfluo recordar algunos de los aspectos más notables del papel de los parlamentos nacionales en la política europea.

En primer lugar el Art. N del TUE que requiere la aprobación de los parlamentos nacionales de las modificaciones del propio Tratado. El Art. O exige asimismo la ratificación por los parlamentos nacionales para la entrada de nuevos Estados miembros.

Por otra parte, los parlamentos nacionales mantienen el poder de decisión en: la ratificación de los Convenios o Tratados referentes al pilar de Justicia e Interior (Art. K.3) y en la comunitarización de algunas acciones del tercer pilar (Art. K.9).

Además, mantiene competencias de desarrollo legislativo en la extensión de los derechos ciudadanos (Art. 8.E); procedimiento de elecciones uniforme de los miembros del Parlamento Europeo (Art. 138); decisiones sobre recursos propios de la Unión (Art. 201); ratificación de los Convenios de la Unión (Art. 220) y Transposición de Directivas (Art. 189).

Mantiene asimismo **competencias de control** sobre los siguientes ámbitos de la Unión: sobre las iniciativas legislativas de la Comisión; sobre los Consejos de Ministros y sobre los Consejos Europeos.

Es posible sin embargo profundizar en la implicación de los parlamentos nacionales en los siguientes aspectos:

1. Desde la autonomía de cada Parlamento nacional, perfeccionar los mecanismos de control del respectivo Gobierno en las políticas intergubernamentales o de cooperación de la Unión particularmente en el segundo y tercer pilar.

2. Conocer los programas legislativos de la Comisión y sus fundamentos con antelación suficiente para emitir su opinión respecto a la necesidad de los mismos.

3. Incrementar el control sobre las iniciativas de la Comisión en el marco de los parlamentos nacionales, remitiendo los proyectos con antelación suficiente.

Somos asimismo conscientes de las dificultades que comporta poder comparecer y explicar ampliamente todos estos aspectos ante 15 Cámaras nacionales, mañana, ante 27 o 30. Por ello sería conveniente revisar el papel de la Conferencia de órganos Especializados en Asuntos Comunitarios como instrumento básico de información compartida entre los parlamentos nacionales y el parlamento europeo, en la que se puedan conocer de forma sustancial los aspectos referidos al segundo y tercer pilar del TUE y los programas legislativos de la Comisión y sus fundamentos con debates anuales específicos en dicho foro.

Para que los Parlamentos Nacionales puedan ejercer su control sobre las iniciativas de la Comisión, es imprescindible que se aplique el Régimen Lingüístico de la Unión en un plazo útil para que las normas puedan ser conocidas en los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros de la Unión en su propio idioma.

V.1.5. Comité de las Regiones

Dada la presencia cada vez mayor de las regiones que componen la Unión Europea, sería conveniente extender la función consultiva del Comité de las Regiones en las políticas de cooperación y desarrollo y posibilitar que pueda recurrir ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus propias competencias

NUMERO 3

VI. TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia se ha constituido en el tiempo en una institución básica de la Unión Europea que con sus sentencias ha contribuido notablemente a la construcción europea. En la Conferencia Intergubernamental parece conveniente:

- Limitar el mandato de los jueces por nueve años no renovables.
- Reforzar sus funciones en orden a:

- Garantizar que la Unión Europea es una Comunidad de Derecho.
- Asegurar la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario.
- Garantizar los derechos individuales.

- Extender su control jurisdiccional a las políticas del pilar de justicia e interior y a la determinación de la subsidiariedad.

NUMERO 4

VII. REFORMAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

VII.1. Política Exterior

La puesta en marcha de la política exterior y de seguridad común ha sido un proceso laborioso. El limitado tiempo de experiencia en esta política y las dificultades que ha tenido que afrontar desde su nacimiento, la guerra en Yugoslavia, dificultan un análisis distante y objetivo de sus posibilidades.

Algunas de las dificultades presentan un carácter institucional y otras son de carácter sustantivo. Es necesario abordar ambas en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

El hecho de que los Estados miembros hayan adoptado unos objetivos comunes en el ámbito de los asuntos exteriores y la seguridad común, no es suficiente, no sólo porque su formulación es imprecisa o muy genérica sino porque no cuenta con los medios y los instrumentos para alcanzar objetivos sustanciales concretos.

Mejorar la eficacia de la PESC significa revisar su organización, sus procedimientos de decisión y de voto y sus instrumentos.

En primer término, es preciso dotarla de un **órgano político administrativo estable de análisis, previsión y propuesta** que permita llegar a una evaluación común y definir lo que es el interés europeo.

Es conveniente, **en segundo lugar**, una mayor coherencia entre la dimensión política y la dimensión económica de la Unión Europea. Una mayor coordinación de los pilares primero y segundo del Tratado, aun manteniendo en ambos la especificidad de los procedimientos de propuesta, decisión y ejecución, supondría sin duda una mayor capacidad de acción desde el momento en que la economía y, en particular, el comercio se ha convertido en parte esencial de la diplomacia internacional.

En tercer lugar, la Política Exterior debe quedar claramente localizada en la Secretaría General del Consejo reforzando sus estructuras con la unidad de análisis en coherencia todo ello con el papel central que los Estados mantienen en el ámbito de la Política Exterior.

En cuarto lugar es aconsejable, en cuanto al sistema de decisión, mantener un alto grado de consenso con fórmulas que permitan a un amplio número de Estados emprender una acción humanitaria, diplomática o militar con el carácter de «acción común» asegurando que ninguno de los Estados miembros que no desee participar se verá obligado a hacerlo, pero tampoco impedir a la mayoría llevar a cabo la acción. La unanimidad debe ser aún la regla para las cuestiones de mayor trascendencia, aunque introduciendo la abstención positiva.

Por último, resulta deseable una formulación de lo que deberían ser intereses **vitales** y **permanentes** en la acción exterior de la Unión Europea. En tiempos recientes se han dado pasos muy importantes pero para España es esencial la garantía de que el Mediterráneo e Iberoamérica sean constantes de la proyección exterior de la Unión.

VII.2. Política de Seguridad Común

Si en la política exterior la necesidad radica en una mayor institucionalización y eficacia, en la seguridad común es preciso convertir a la Unión Europea Occidental en el instrumento operativo de defensa de la Unión Europea y en pilar europeo de la OTAN. Para ello creemos conveniente el establecimiento de un plan

con sucesivas etapas, o al menos una clara orientación que permita pasar del «statu quo» actual a la integración gradual de la UEO en la Unión Europea sin poner en riesgo la cohesión de la Alianza Atlántica.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 es sin duda el marco adecuado bien para redefinir las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental o bien, al menos para prever en una Declaración lo que conviene hacer ante la extinción del Tratado de Bruselas en 1998.

Los desafíos globales no ya a la integridad territorial europea, sino las múltiples dimensiones que presenta hoy la seguridad, no pueden responderse aisladamente por los Estados miembros de la Unión y requieren una respuesta colectiva.

En todo caso parece imprescindible preparar la UEO para enfrentarse con garantías de éxito en tareas como gestión de crisis, misiones de paz y protección de ciudadanos europeos. Por último, existe una asimetría entre la UEO y la UE que progresivamente debe ser abordada desde la flexibilidad para garantizar la coherencia del proyecto europeo y la seguridad colectiva. Sería conveniente establecer la necesidad de pertenecer a la Unión Europea para la entrada de nuevos miembros en la UEO.

NUMERO 5

VIII. JUSTICIA E INTERIOR

La Conferencia Intergubernamental de 1996 en materia de Justicia e Interior debería abordar los siguientes aspectos: una mayor comunitarización de las políticas que afectan en este campo al ámbito continental, tales como: las decisiones relativas a la política de asilo, el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países, la lucha contra la droga y el crimen organizado, el terrorismo, la xenofobia y el racismo. Algunas de estas cuestiones exigen la previa resolución del problema de la colonia de Gibraltar, pero ello no exime de adoptar posiciones de principio que permitirían avanzar en la creación de un espacio policial y judicial europeo.

Asimismo se deben conferir a Europa las competencias y los medios operativos necesarios para facilitar la lucha contra la delincuencia grave de tipo transfronterizo. Todo ello en una materia muy sensible para lograr un alto grado de aceptación por los ciudadanos del proceso de integración europea.

Es conveniente también en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 1996 eliminar el grado de confusión de competencias derivado de la instrumentación-realización del mercado único (pilar I) y Justicia e Interior (pilar III) en materia de asilo y visado, drogas y sustancias sicotrópicas respectivamente.

En el aspecto institucional es importante dotar al tercer pilar de los mecanismos administrativos así como la

introducción de principios y objetivos que sirvan de cobertura a la acción institucional en este campo.

A la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tengo el honor de dirigirme a esa Mesa para presentar las siguientes Propuestas de Modificación al Informe de la Ponencia sobre las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (CIG 1996).

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 1995.—El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

NUMERO 6

ENMIENDA

De sustitución.

Al apartado V.2.5. Comité de las Regiones.

«El deseo señalado por el Comité de las Regiones de asumir un papel que contribuya a la descentralización y proximidad de la política europea respecto de los ciudadanos aconseja que en la CIG 96 se refuercen los siguientes aspectos:

— Dotarlo de infraestructura propia e independiente.

— Ampliar sus competencias de consulta preceptiva a las políticas de cooperación y desarrollo.

— Capacidad de recurso ante el Tribunal de Justicia, dentro del ámbito de sus competencias, si considera que no ha sido consultado en las materias preceptivas.»

NUMERO 7

ENMIENDA

Al Título X.

De adición.

Nuevo enunciado.

Donde dice: «Nuevas competencias: Protección civil y empleo.»

Debe decir: «Nuevas competencias: Protección Civil, Empleo y Medio Ambiente.»

NUMERO 8**ENMIENDA**

De adición.

Nuevo X.3.

«Política Medioambiental

Es deseable que la protección del medio ambiente trascienda el ámbito de las fronteras de los Estados miembros de la Unión. La protección del medio ambiente es un objetivo que debemos compartir, desde postulados éticos, con los países de la Unión Europea y del resto de los países del planeta.

La Unión Europea, en la CIG 96, debe incorporar las reformas necesarias para mejorar su capacidad de actuar de modo más eficaz y para identificar los casos en que la acción debe permanecer en el ámbito interno de cada Estado miembro.»

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Joaquim Molins i Amat, en su calidad de Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), presenta las siguientes Propuestas de modificación al Informe aprobado por la Ponencia sobre las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (CIG 1996), creada en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 1995.—El Portavoz, **Joaquim Molins i Amat**.

NUMERO 9**PROPUESTA DE MODIFICACION N.º 1**

Se considera necesario introducir en el texto del Informe una referencia expresa, en el ámbito de los objetivos de la CIG, a la consecución del Tercer Pilar de la Unión Europea, acordado en el Tratado de Maastricht y relativo a Justicia e Interior, en el que deben abordarse aspectos tan importantes como:

- a) Las normas comunes para el tránsito de personas con las fronteras exteriores.
- b) La política de inmigración.
- c) La lucha contra las toxicomanías.
- d) La cooperación judicial en materia civil.
- e) La cooperación judicial en materia penal.

- f) La cooperación aduanera.
- g) La lucha contra el terrorismo y narcotráfico.
- h) La EUROPOL, como Oficina Europea de Policía.

NUMERO 10**PROPUESTA DE MODIFICACION N.º 2**

Se considera necesario introducir en el texto del Informe, en el punto V.2.5 que hace referencia al Comité de las Regiones, una mención expresa a:

1. La necesaria ampliación de las funciones consultivas del Comité de las Regiones, en concordancia con las competencias existentes a nivel regional.
2. La necesidad de que el Comité de las Regiones pueda ser consultado, aparte de por la Comisión y el Consejo, por el propio Parlamento Europeo.
3. La necesidad de elevar al Comité de las Regiones al rango de institución de la Unión Europea, sin depender orgánica o funcionalmente de cualquier otro órgano.
4. La necesidad de establecer el derecho del Comité de las Regiones a interponer recursos ante el Tribunal de Justicia.

NUMERO 11**PROPUESTA DE MODIFICACION N.º 3**

Se considera necesario introducir en el texto del Informe una referencia expresa a que el Principio de Subsidiariedad no quede únicamente limitado a un criterio para el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados. En este sentido, el principio de subsidiariedad debería extenderse, de forma dinámica, como un criterio de reparto de competencias y responsabilidades entre todos los niveles de gobierno que participan en la Unión Europea. Asimismo, el Informe debería reafirmar también lo que implica el principio de subsidiariedad como fortalecimiento de la legitimidad democrática, de la transparencia y de la eficacia en el funcionamiento de la Unión Europea.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, se presentan las siguientes enmiendas al Informe de la Ponencia sobre las consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas

institucionales (Conferencia Intergubernamental 1996).

NUMERO 12

Enmienda al apartado II.a

De sustitución.

Sustituir las dos primeras líneas por: «Introducción de la moneda única.»

NUMERO 13

Enmienda al apartado II.f

De modificación.

Sustituir por el siguiente texto: «La configuración de un instrumento operativo de defensa de la Unión Europea.»

NUMERO 14

Enmienda al apartado IV

De adición.

Añadir al comienzo lo siguiente: «Debe avanzarse lo más posible en la reforma del Tratado de Maasticht, a partir de un ambicioso impulso que conecte con las exigencias, sentimientos y necesidades de los pueblos de Europa. Esto significa que frente a la idea de negociar en dos etapas, una primera para resolver los mínimos estrictamente necesarios y que permitan el inicio de las negociaciones de ampliación y una segunda para dar un salto de envergadura después de que un determinado número de países hayan pasado la tercera fase de la UEM, creemos que debe optarse por avanzar lo más posible en la futura Conferencia Intergubernamental.»

NUMERO 15

Enmienda al apartado IV (pág. 25)

De supresión.

Se suprime la expresión: «Por ello, una aplicación rigurosa... éxito del proceso.»

NUMERO 16

Enmienda al apartado IV.c.

De adición.

Añadir lo siguiente: «En esa línea de flexibilidad podría aceptarse que algunos países puedan avanzar más rápidamente en la integración europea, pero a condición de que ese proceso quede abierto a los Estados que deseen unirse a él y a que estos últimos puedan contar con la solidaridad de los más fuertes.»

NUMERO 17

Enmienda al apartado V.2.1

De adición.

Añadir lo siguiente: «El nuevo Tratado debería convertir al Consejo en segunda Cámara legislativa, como auténtica Cámara de los Estados, junto al Parlamento Europeo. El Consejo debe reunirse en sesiones públicas cuando actúe como órgano legislativo.»

NUMERO 18

Enmienda al apartado V.2.1 (pág. 31)

De supresión.

Suprimir «... Política Social...»

NUMERO 19

Enmienda al apartado V.2.2

De adición.

Añadir lo siguiente: «El Presidente de la Comisión debería ser elegido por el Parlamento Europeo entre una terna designada por el Consejo Europeo.»

NUMERO 20

Enmienda al apartado V.2.3

De adición.

Añadir después de: «... sistema electoral con arreglo a un procedimiento único...», lo siguiente: «... propor-

cional, manteniendo una relación directa entre el electorado y diputado de cada país...»

NUMERO 21

Enmienda al apartado V.2.3

Adición.

Añadir lo siguiente: «Deben preverse en el Tratado instrumentos de control político de las decisiones del Banco Central Europeo.»

NUMERO 22

Enmienda al apartado V.2.5

De adición.

Añadir lo siguiente: «El nuevo Tratado debe reconocer el derecho de las Regiones a estar representadas en las reuniones del Consejo cuando se trate de cuestiones que afecten a la competencia regional.»

NUMERO 23

Enmienda al apartado VII.2

De supresión.

Suprimir en el primer párrafo lo siguiente: «y en pilar europeo de la OTAN» y «sin poner en riesgo la cohesión de la Alianza Atlántica...».

NUMERO 24

Enmienda al apartado VIII

De modificación.

Sustituir el primer párrafo por: «El pilar de justicia e interior del Tratado de Maastricht debe ser comunitarizado.»

NUMERO 25

Enmienda al apartado VIII

De supresión.

Suprimir el último párrafo.

NUMERO 26

Enmienda al apartado X.2

De adición.

Añadir lo siguiente: «Asimismo el Tratado de la Unión Europea debe definir el contenido de una ciudadanía social que se añada a la ciudadanía civil y a la ciudadanía económica, para lo cual debe convertirse en vinculante la Carta Social Europea y desarrollarse el Protocolo 14 del Tratado de Maastricht.»

NUMERO 27

Enmienda al apartado XI

De adición.

Añadir lo siguiente: «La declaración de derechos de los ciudadanos y ciudadanas europeos, que debe inscribirse en el Tratado Unificado de la Unión, tiene que contener todos aquellos derechos que configuran el acervo común de las tradiciones constitucionales europeas. Muy especialmente, debe haber una cláusula general de no discriminación por razones de raza, religión, opinión, sexo u orientación sexual, y cualquier otra condición, condenándose expresamente el racismo y la xenofobia. Asimismo, debe prohibir la pena de muerte y establecer los derechos de carácter socio-económico a través de la incorporación al Tratado de los contenidos de la Carta Social Europea. Estos derechos deben ser garantizados por los Tribunales Nacionales y, en última instancia, por el Tribunal de Luxemburgo. Además, la UE debería adoptar personalidad jurídica y adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tales derechos deben extenderse a los residentes inmigrantes en la Unión Europea.»

NUMERO 28

Enmienda al apartado XII.1

De adición.

Añadir lo siguiente: «La reforma del Tratado debería ser objeto de Referéndum en el conjunto de la Unión Europea. Asimismo, tal reforma debería incluir posibilidades de plantear Referéndums consultivos para temas de interés europeo en el mismo ámbito.»

Madrid, 18 de diciembre de 1995.—**Diego López Garrido**, Diputado del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.—**Rosa Aguilar Rivero**, Portavoz del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

NUMERO 29

Propuesta de modificación que presenta el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) al texto de la ponencia sobre la Conferencia Intergubernamental 1996 a la Comisión Mixta Congreso-Senado de la Unión Europea.

Propuesta de modificación:

Al Capítulo IV. Una propuesta realista para la Conferencia Intergubernamental.

«Los actuales Estados», en lugar de: «Estado-Nación».

JUSTIFICACION

Buscar un concepto de Estado asumible por todos los Grupos.

Palacio del Senado, 18 de diciembre de 1995.—El Portavoz, **Ricardo Sanz Cebrián**.

NUMERO 30

Propuesta de modificación que presenta el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) al texto de la ponencia sobre la Conferencia Intergubernamental 1996 a la Comisión Mixta Congreso-Senado de la Unión Europea.

Propuesta de modificación:

Al Capítulo V. Las Reformas Institucionales.

«El Comité de Regiones debe de estar compuesto únicamente por regiones, nacionalidades, Landers y Comunidades Autónomas, como su nombre indica.»

JUSTIFICACION

No es lógico mezclar en la misma Cámara unidades administrativas como los Ayuntamientos, con entidades territoriales dotadas de poder político y surgidos en muchos casos de sus Parlamentos Territoriales.

Palacio del Senado, 18 de diciembre de 1995.—El Portavoz, **Ricardo Sanz Cebrián**.

Imprimé RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 547-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961