



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.02.1996  
COM(96) 90 final

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN**

---

**"REFORZAR LA UNIÓN POLÍTICA Y PREPARAR LA  
AMPLIACIÓN"**



## DICTAMEN DE LA COMISIÓN

---

### "REFORZAR LA UNIÓN POLÍTICA Y PREPARAR LA AMPLIACIÓN"

*El Tratado establece que "en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Estados miembros".*

*Desde esta perspectiva, el Gobierno italiano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo N:*

- *ha presentado al Consejo un proyecto de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión, y*
- *ha remitido al Parlamento y a la Comisión una solicitud de dictamen sobre la reunión de una Conferencia Intergubernamental.*

*El presente documento constituye el dictamen de la Comisión.*

## **"REFORZAR LA UNIÓN POLÍTICA Y PREPARAR LA AMPLIACIÓN"**

### **I. Una Europa para el ciudadano**

1. Promover un modelo europeo de sociedad
2. Establecer un espacio de libertad y seguridad
3. Simplificar y democratizar Europa

### **II. Una identidad exterior fuerte**

1. Garantizar la coherencia de la acción exterior
2. Reforzar la acción comunitaria exterior
3. Consolidar la política exterior y de seguridad común
4. Construir una identidad europea de seguridad y de defensa

### **III. Unas Instituciones para la Europa ampliada**

1. Adaptar las instituciones
2. Generalizar el voto mayoritario
3. Articular la flexibilidad

-----

## "REFORZAR LA UNIÓN POLÍTICA Y PREPARAR LA AMPLIACIÓN"

---

1. La Conferencia Intergubernamental constituye la primera etapa de un apretado calendario, cuyo éxito estará condicionado por aquélla: en los próximos cuatro años, Europa deberá haber implantado la moneda única (1º de enero de 1999), decidido sus orientaciones en materia de defensa y, en particular, el futuro de la UEO, elaborado el nuevo marco financiero de la Unión y ajustado sus políticas desde la perspectiva de la ampliación.
2. En 1993 los Estados miembros acordaron, y han aplicado desde entonces, un Tratado de la Unión Europea, que respondía a una doble y noble ambición:
  - la voluntad de extraer todas las consecuencias positivas del mercado interior, completándolo con una moneda única y la convergencia de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros
  - la necesidad de dotar a la Unión de una auténtica dimensión política, por la cual pueda, a la vez, responder mejor colectivamente a sus necesidades internas y desarrollar una fuerte presencia en la escena internacional.

Ambas ambiciones están vinculadas entre sí: una moneda única, elemento federador primordial no sólo de los agentes económicos sino también de los ciudadanos, exige una identidad política y social fuerte.

3. El Tratado de la Unión Europea preveía que en 1996 se celebraría una nueva Conferencia Intergubernamental para consolidar y reforzar esta Unión, en constante evolución.

Las instituciones de la Unión formularon a tal efecto, en el primer semestre de 1995, un diagnóstico convergente sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, que el Grupo de Reflexión ha resumido en una sola frase: "La Unión no dispone de medios a la altura de sus ambiciones".

La Comisión considera que este desfase bastaría por sí solo para justificar un ajuste substancial de las instituciones.

4. La necesidad de adaptar el Tratado no se detiene, sin embargo, ahí. La Historia, en efecto, nos brinda la estupenda oportunidad de reunir a distintos pueblos en una Unión ampliada.

El principio de la ampliación no se discute. Dos notas lo caracterizan:

- Ha dejado de ser un acontecimiento lejano. La cita de 1996 constituye a todas luces para los Estados miembros la única y última ocasión de reflexionar a quince sobre el funcionamiento de la Unión en un marco ampliado.
- Esta ampliación será diferente de las precedentes por su amplitud y diversidad; una Europa más amplia necesariamente será más heterogénea y, por consiguiente, más compleja.

Con el incremento del número de sus miembros, se corre el riesgo de la disolución de la Unión. No puede ser que, según la fórmula de un Jefe de Estado, "cuando llegue el último país adherente, se adhiera a algo que ya no exista". La ampliación debe hacerse sin poner en peligro el acervo de cuarenta años de construcción europea. Este acervo será el fundamento de la solidaridad frente a los nuevos Estados miembros.

5. Por esta razón, la Unión Europea no puede comprometerse con esta ampliación sin haber modificado previamente, en algunos casos de manera fundamental, los mecanismos de su funcionamiento.

Los compromisos contraídos en el Tratado de la Unión Europea deben asimismo respetarse íntegramente, muy especialmente la Unión Económica y Monetaria, que supone una moneda única en la fecha prevista.

6. La Conferencia que se inaugura presenta una importancia crucial; la profundización y la ampliación de la Unión están estrechamente ligadas. La Comisión espera de la Conferencia Intergubernamental que refuerce la Unión para preparar la ampliación en torno a un proyecto político. La Unión, por consiguiente, debe:

- acercar Europa al ciudadano
- afirmarse en el exterior
- dotarse de un sistema institucional adecuado para funcionar en una Europa ampliada.

En estas condiciones, la Comisión es favorable a la reunión de la Conferencia Intergubernamental.

## **I. Una Europa para el ciudadano**

7. El ciudadano debe implicarse en Europa. La noción de "ciudadanía europea", consagrada por el Tratado de la Unión Europea, completa la ciudadanía nacional.

Esta noción de ciudadanía, que es múltiple, debe desarrollarse:

- Se basa en un modelo europeo de sociedad, que comprende el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por todos y un compromiso de solidaridad entre sus miembros.
- Se ejerce en un espacio en el que la libertad de movimientos y de establecimiento debe ir acompañada de suficientes condiciones de seguridad.
- Implica, por último, que los ciudadanos comprendan Europa, que, construida a partir de sucesivas enmiendas a los Tratados, se ha vuelto cada vez más compleja. Por consiguiente, conviene simplificarla y democratizarla.

### **1. Promover un modelo europeo de sociedad**

8. Edificado sobre un conjunto de valores comunes a todas las sociedades europeas, el proyecto europeo pretende promover dichos valores, que combinan los rasgos característicos de la democracia - derechos humanos, Estado de Derecho - con los de una economía abierta, basada en el dinamismo del mercado, la solidaridad y la cohesión. Entre estos valores figura el acceso de los ciudadanos a servicios universales o a servicios de interés general, que contribuyen a los objetivos de solidaridad e igualdad de trato.

El modelo europeo de sociedad se traduce en el Tratado de la Unión Europea por objetivos generales, como la consecución de un alto nivel de empleo o de un desarrollo sostenible, mediante políticas específicas y por el estímulo del diálogo social.

En el momento de franquear una nueva etapa política, merece la pena confirmar y puntualizar la defensa de dicho modelo.

#### *Derechos humanos*

9. Los Estados miembros de la Unión defienden los derechos humanos: todos han adherido al Convenio europeo sobre derechos humanos y libertades fundamentales. La propia Unión lo aplica, tanto en sus decisiones como en su actuación.

No obstante, la Unión debería proclamar con más fuerza su comunión con dichos valores, bien directamente en el Tratado bien mediante la adhesión al Convenio. Ello estaría tanto más justificado cuanto que la Unión crece y se diversifica. Sobre este tema se espera próximamente un dictamen del Tribunal de Justicia.

Además, la Conferencia debería incluir en el Tratado disposiciones por las que se prohibiera cualquier discriminación, fundamentalmente por lo que respecta a la igualdad de hombres y mujeres, por encima de las disposiciones relativas a la igualdad de remuneración y la condena del racismo y la xenofobia.

### Una Unión de Derecho

10. Consolidar una Unión de Derecho significa garantizar ante todo la aplicación y el respeto del Derecho comunitario, responsabilidad que incumbe, en primer lugar, a las autoridades nacionales. Ello resulta tanto más necesario cuanto que una Comunidad ampliada comprende sistemas jurídicos y administrativos nacionales más heterogéneos.

La Comisión considera que:

- habría que dotar de mayor eficacia a los instrumentos de aplicación del Derecho comunitario, en concreto por lo que respecta al mercado interior
  - debería fortalecerse el papel del Tribunal de Justicia, en particular en lo que se refiere al cumplimiento de sus sentencias.
11. Debe combatirse eficazmente el fraude a los intereses financieros de las Comunidades, lo que no será posible sin un compromiso total por parte tanto de los Estados miembros como de las instituciones.

La Comisión propone que la Unión se dote de una base jurídica adecuada.

### La dimensión social

12. Cada Estado miembro, por medio de políticas o normas públicas y con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil, procura garantizar a todos los ciudadanos la consecución de los objetivos sociales, en el contexto de una economía abierta.

Es vocación de la Unión contribuir a la realización de dichos objetivos, cuya consecución incumbe principalmente a los Estados miembros, agentes económicos e interlocutores sociales. Los ciudadanos han de percibir que la Unión contribuye a garantizar el mejor ejercicio de determinados derechos fundamentales de carácter social.

La dimensión social debe ocupar un lugar destacado en la Conferencia. Se trata, ante todo, de establecer un zócalo social común para todos los ciudadanos de la Unión. Para ello, la Comisión considera requisitos esenciales la reintegración del protocolo social en el Tratado y la formulación más precisa de determinadas

disposiciones sobre cooperación entre los Estados miembros en materia de política social, como la relativa a la lucha contra la exclusión o contra la pobreza. Asimismo, conviene asociar más estrechamente a aquellos agentes de la sociedad civil que sean capaces de llevar a cabo iniciativas y aportar nuevas manifestaciones de solidaridad.

### El empleo

- 13 El desempleo mina los fundamentos de nuestra sociedad: afecta a cerca de veinte millones de personas, principalmente jóvenes. Sin menospreciar el papel de las políticas macroeconómicas adecuadas, su reabsorción depende fundamentalmente de los agentes económicos.

En su Libro Blanco de 1993 sobre crecimiento, competitividad y empleo, la Comisión había propuesto un conjunto de acciones dirigidas a movilizar a todos los actores sociales. Esta estrategia sigue estando de actualidad: crecimiento, competitividad y empleo corren parejos. Sólo una economía competitiva puede garantizar una creación estable de puestos de trabajo.

Una acción estructurada y coherente de la Unión ha de contribuir necesariamente a la restauración de un alto nivel de empleo, que ya constituye un objetivo del Tratado.

La Comisión, a tal fin, propone insertar en el Tratado unas disposiciones específicas sobre el empleo, que, basándose en el acervo de la experiencia comunitaria y considerando el empleo como una cuestión de interés general, persigan:

- implantar las condiciones de una estrategia común en favor del empleo
- fomentar la cooperación entre los diferentes agentes
- consolidar los dispositivos de vigilancia multilateral de los programas plurianuales de los Estados miembros
- tener en cuenta el empleo en todas las políticas comunitarias.

14. Un desarrollo sostenible

Una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la Unión es un medio ambiente basado en un alto nivel de protección.

La Comisión considera que habría que reforzar las disposiciones del Tratado relativas a un desarrollo sostenible y a un medio ambiente sano en dos aspectos:

- el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y el deber de conservarlo deberían incluirse entre las disposiciones del Tratado relativas al ciudadano

- el medio ambiente debería estar expresamente integrado en las restantes políticas de la Unión

## 2. Establecer un espacio de libertad y seguridad

15. El principio de la libre circulación de personas por el territorio de la Unión está consagrado en el Tratado. No obstante, su aplicación sigue estando sujeta a importantes limitaciones:

- no se pone en práctica sino de manera incompleta en el conjunto de la Unión
- para avanzar en este ámbito, algunos países han tenido que recurrir a un convenio ad hoc (Acuerdo de Schengen); no obstante dicho convenio no ofrece las mismas garantías que el Derecho comunitario.

El ejercicio de la libertad de circulación supone también un control suficiente de problemas complejos, que se han internacionalizado, sin que ninguno de ellos se detenga en la frontera del Estado miembro. Por ejemplo, el asilo, los flujos inmigratorios, la delincuencia, la droga y el terrorismo.

Hasta ahora, la Unión ha abordado estos problemas con métodos y medios ampliamente superados.

La Comisión propone poner remedio a las insuficiencias del Tratado en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, concretamente, a su falta de eficacia y a la ausencia de control democrático y judicial, dotándole de objetivos claros e instrumentos y métodos apropiados.

16. El objetivo general es aplicar y reforzar el principio de libre circulación y residencia, que ya está consagrado por el Tratado, en un contexto de seguridad.

Los objetivos específicos se articularían en torno a cuatro ejes:

- Fijar unas condiciones comunes de entrada, residencia y régimen jurídico de los súbditos de terceros países en la Unión.
- Hacer posible un reconocimiento mutuo eficaz de las sentencias dictadas por los Tribunales nacionales.
- Luchar contra la delincuencia y el fraude en sus distintas formas.
- Fomentar una eficiente cooperación entre las administraciones de los Estados miembros.

17. Además, deberían acordarse los siguientes instrumentos y métodos:

Adopción de decisiones

La actual generalización de la unanimidad lleva, bien a paralizar el Consejo, bien a desplazar la decisión al nivel más bajo. La Comisión considera que debería ser substituida, en principio, por la mayoría cualificada.

Es necesaria una mayor participación del Parlamento, sobre todo en los temas que pueden afectar a los derechos individuales de los ciudadanos.

Por último, debería reconocerse la capacidad de iniciativa de la Comisión en todos los ámbitos de la cooperación judicial y de los asuntos de interior.

Instrumentos jurídicos

Ni la acción ni la posición común, de efectos jurídicos poco claros, ni el convenio internacional clásico, cuya entrada en vigor es aleatoria y tardía, son instrumentos adaptados a las necesidades en estas materias; es preciso que la Unión disponga en este campo de instrumentos jurídicos más eficaces .

Control jurisdiccional

Las decisiones adoptadas deberían someterse al control del Tribunal de Justicia, aunque sólo fuera en aras de una aplicación uniforme de los textos.

Métodos de trabajo

Hay que simplificar las actuales estructuras de trabajo del Consejo, de múltiples niveles, que impiden un trabajo eficaz.

18. La Comisión considera que se alcanzarían mejor estos objetivos transfiriendo los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior al marco comunitario, con excepción de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial. Esta transferencia se impone muy especialmente en los ámbitos más estrechamente vinculados a la circulación de las personas, como las normas por las que se rigen el cruce de las fronteras externas, la lucha contra la droga, la política de inmigración, la política con respecto a los súbditos de terceros países y el asilo.

Esta lógica lleva a integrar el contenido de Schengen en el marco del Tratado.

**3. Simplificar y democratizar Europa**

19. Si queremos una Europa democrática, la acción de la Unión debe ser comprendida por los ciudadanos. Del mismo modo, la transparencia es una exigencia a la que deben responder las instituciones: las acciones de la Unión deben ser accesibles e inteligibles para garantizar el acceso de las personas interesadas a una información útil.

El papel del Parlamento Europeo es, evidentemente, primordial y debe ser reforzado.

La transparencia y el control democrático sólo se lograrán si los Parlamentos nacionales están más asociados a los asuntos de la Unión. A tal fin, éstos han de disponer a su debido tiempo de toda la información necesaria de las instituciones y órganos de la Unión, así como de sus respectivos Gobiernos.

Europa debe actuar menos para actuar mejor. Ya se ha comprometido en esta vía, al poner en marcha el principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado. Los Estados miembros y las instituciones deben proseguir por este camino, el único por el que Europa puede actuar al nivel más eficaz, sea comunitario, nacional o regional.

Simplificar Europa supone, ante todo, la modificación de sus normas institucionales. Por consiguiente, es preciso:

- simplificar y consolidar los Tratados
- simplificar y democratizar la adopción de decisiones

#### *1. Simplificar y consolidar los Tratados*

20. Los Tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas se han ido haciendo a lo largo de los años cada vez más complejos y cada vez menos inteligibles.

La existencia de una docena de tratados y actos básicos, que engloban más de 700 artículos, entre los se cuentan disposiciones de naturaleza fundamental y otras de carácter técnico, así como la supervivencia de numerosas disposiciones obsoletas dificultan el acceso al Derecho primario de la Unión Europea.

Además, la coexistencia de tres Comunidades, jurídicamente distintas, y la Unión, que las engloba sin tener, en cambio, personalidad jurídica, no facilita la percepción por la opinión pública del proceso de integración europea.

Por último, las modalidades de cooperación "intergubernamental" en materia de política exterior y asuntos de justicia y de interior complican todavía más la construcción.

La tarea de simplificación y consolidación de los Tratados debe hacerse lo más a fondo posible.

#### *2. Simplificar y democratizar la adopción de decisiones*

21. La multiplicación y complejidad de los procedimientos, tanto legislativos como de ejecución, han transformado la adopción de decisiones de la Unión en un sistema ininteligible y recargado. Por otro lado, deberían simplificarse las disposiciones

relativas al procedimiento presupuestario y habría que consolidar el acervo de los acuerdos interinstitucionales

En nombre de la transparencia y la democracia resulta imprescindible que la Conferencia Intergubernamental lleve a cabo un replanteamiento y simplificación de este sistema.

22. La Comisión propone cuatro medidas para poner remedio a esta situación.

#### Procedimientos de adopción de decisiones

Deberían limitarse a tres tipos: decisiones adoptadas previo dictamen simple del Parlamento, previo dictamen conforme del mismo y en codecisión entre el Parlamento y el Consejo.

#### Codecisión

Debería ampliarse y simplificarse. Constituye uno de los mayores avances en el proceso de maduración de un auténtico poder legislativo del Parlamento Europeo. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado, la Comisión someterá al Consejo un informe sobre la extensión del ámbito de aplicación de la codecisión.

La Comisión considera que, en general, el procedimiento de codecisión ha funcionado bien. No obstante, podría ser más rápido y eficaz si se simplificara, principalmente mediante la introducción de plazos en primera lectura, la supresión de la fase de intención de rechazo en la segunda lectura y la supresión de la tercera lectura.

En cuanto al ámbito de aplicación de la codecisión, la Comisión considera que los actos de carácter legislativo deben adoptarse en codecisión, lo que supone una clarificación de lo que corresponde al ámbito legislativo. En cualquier caso, la codecisión debería aplicarse a los ámbitos regulados en la actualidad por el procedimiento de cooperación, que debería desaparecer.

#### Dictamen conforme

Debería completarse y clarificarse el ámbito de aplicación de los dictámenes conformes. En las materias de orden "constitucional" (modificación de los Tratados, recursos propios), debería exigirse el dictamen conforme del Parlamento Europeo.

En cambio, este procedimiento debería dejarse de aplicar a los ámbitos legislativos y a los programas de acción comunitarios, para los que la codecisión ha de ser la norma.

Por último, en materia de acuerdos internacionales, debería clarificarse el ámbito de aplicación del dictamen conforme, inspirándose en el papel desempeñado por los Parlamentos nacionales en los Estados miembros.

### Medidas de ejecución

El sistema comunitario en materia de medidas de ejecución es complejo y poco transparente.

Los procedimientos de adopción de decisiones, por lo que a actos de ejecución se refiere, deberían definirse de manera más conforme a las responsabilidades de las instituciones. Esto quiere decir que la Comisión ha de desempeñar plenamente su papel de órgano ejecutivo, bajo el control de la autoridad legislativa. A este respecto, conviene tener en cuenta el papel del Parlamento cuando el acto básico se adopta en codecisión. En este caso, habría que prever un procedimiento por el que el Parlamento o el Consejo puedan oponerse a un proyecto de medida propuesto por la Comisión. La medida se adoptaría entonces en codecisión.

Además, debería reducirse el número de procedimientos de ejecución para evitar debates estériles entre instituciones sobre el tipo de procedimiento que hay que seguir y tener más en cuenta la naturaleza de las decisiones que deban adoptarse. La Comisión sugiere limitarse, como máximo, a los tres tipos de comités, con sus correspondientes procedimientos, suprimiendo las variantes: comité consultivo, comité de gestión y comité de reglamentación.

## **II. Una identidad exterior fuerte**

23. Según el Tratado de la Unión Europea, la Unión debe "afirmar su identidad en el ámbito internacional". Pero la experiencia no ha confirmado las expectativas que los Estados miembros pudieran tener de una mayor influencia de su acción común. Sus esfuerzos han sido a menudo dispersos y corren el riesgo de serlo aún más después de la ampliación.

La Conferencia debe tener un propósito simple y claro: dotar a la Unión de una auténtica capacidad de actuación, más que de reacción, facilitando así una mejor defensa de los intereses de los ciudadanos.

Ya existen, en diverso grado, algunos elementos de una política exterior única y coherente, en ámbitos como la política comercial, la ayuda económica, la acción en favor del desarrollo y la acción humanitaria. Otros elementos, como la política exterior y de seguridad común, se encuentran todavía en un estadio insuficiente de desarrollo.

La Conferencia, por consiguiente, debería perseguir los siguientes objetivos principales:

- reunir los distintos elementos de las relaciones exteriores en un todo eficaz, mediante estructuras y procedimientos que refuercen la coherencia y la continuidad de la acción exterior.
- mejorar la política exterior y de seguridad común en todas las fases
- crear una auténtica identidad europea en los ámbitos de la seguridad y la defensa, parte integrante de la política exterior y de seguridad común.

### **1. Garantizar la coherencia de la acción exterior**

24. La Unión debería ser capaz de hablar con una sola voz. Su política exterior no será eficaz hasta que alcance una unidad de acción entre los diferentes elementos que la componen y de los que son responsables diferentes instituciones.

El Tratado ya impuso al Consejo y a la Comisión la obligación de actuar de manera coherente en política exterior. Sin embargo, en la medida en que la actual estructura del Tratado no garantiza esta coherencia, es preciso reforzar dicha obligación.

La Presidencia del Consejo y la Comisión deberían asegurarse de que efectivamente cooperan las dos instituciones responsables, en virtud de distintos títulos, de la política exterior. Esto reforzaría considerablemente la continuidad y aumentaría la eficacia de la política exterior de la Unión.

## **2. Reforzar la acción comunitaria exterior**

Hay que abordar tres cuestiones:

### **La política comercial**

25. Las disposiciones del Tratado deben actualizarse para adaptarse a la radical evolución de las estructuras de la economía mundial, en la que los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones extranjeras directas desempeñan un papel cada vez mayor, fenómeno que se refleja en la mayor responsabilidad atribuida a la Organización Mundial del Comercio.

Los poderes de que dispone la Comunidad para abordar estos aspectos de la política comercial no están claramente definidos y generan inútiles debates de procedimiento, debilitándose con ello la defensa de los intereses de los Estados miembros y, por consiguiente, la de sus empresas.

La Comisión considera que habría que clarificar consecuentemente la política comercial de la Comunidad.

### **Funcionamiento de la Unión en los organismos internacionales**

26. El Tratado no se adapta bien a la creciente necesidad en la que se encuentra la Unión de negociar en el marco de organismos internacionales o de participar en su funcionamiento. Las dificultades aparecen cuando algunos aspectos son, a la vez, competencia de la Comunidad y de los Estados miembros. La coordinación de los puntos de vista de los Estados miembros resulta complicada e ineficaz, de modo que la posición de negociación se ve normalmente debilitada.

La Comisión propone que el Tratado contenga disposiciones explícitas para que la Unión pueda, con una sola voz, defender todos los intereses en liza.

### **Complementariedad de las políticas exteriores de los Estados miembros con la de la Comunidad**

27. En general, convendrá organizar, mediante los mecanismos oportunos, una auténtica convergencia entre las políticas de los Estados miembros y la de la Comunidad en aquellos ámbitos respecto de los que exista una competencia compartida, como desarrollo, transportes y medio ambiente.

## **3. Consolidar la política exterior y de seguridad común**

28. En primer lugar, conviene señalar que una política exterior y de seguridad común no puede desarrollarse sin una voluntad política firmemente declarada por parte de los Estados miembros y unos objetivos claramente definidos.

La Presidencia y la Comisión deberían asegurar conjuntamente la visibilidad de la política exterior y de seguridad común.

Ello requiere, en cualquier caso, toda una serie de mejoras, que van desde la preparación de las decisiones hasta la adopción y ejecución de las mismas. A lo largo de todo este proceso resulta imprescindible que el tándem Presidencia/Comisión actúe coherente y eficazmente. La Comisión, por su parte, reforzará su dispositivo interno para responder a esta exigencia. En este contexto, la Conferencia debería examinar los medios para reforzar la Presidencia, con el apoyo de la Secretaría del Consejo.

#### Preparación de las decisiones

29. Las decisiones deben apoyarse en un mejor análisis y en un análisis que sea común a los miembros de la Unión.

A tal efecto, debería crearse una "célula de análisis común", integrada por expertos de los Estados miembros y de la Comisión. Se trataría de un servicio común, que recibiría, eventualmente, una contribución de la Unión de Europa Occidental y cuyos análisis proporcionarían a la Presidencia y a la Comisión elementos útiles para una formulación coherente de sus propuestas. La ubicación de esta célula es una cuestión de importancia menor.

La formulación de la política exterior se facilitaría por la inclusión en las estructuras de preparación del Consejo de un Comité Político permanente en Bruselas.

#### Adopción de decisiones

30. El Tratado ha introducido en la política exterior y de seguridad común las nociones de "posición común" y de "acción común". El uso que se ha hecho de estos dos instrumentos jurídicos ha sido confuso y fuente de conflictos.

La Comisión considera que convendría clarificar la utilización de los mismos.

31. Sea cual sea el instrumento utilizado, la obligación de unanimidad dificulta la adopción de decisiones.

La Comisión considera que en la política exterior y de seguridad común convendría recurrir, como norma general, al voto por mayoría cualificada, debiendo, en cualquier caso, preverse normas específicas para las cuestiones relacionadas con el ámbito militar.

Por otro lado, existen situaciones en las que un número limitado de Estados desea actuar en un tema determinado. Dichas iniciativas deberían poder también constituir acciones de la Unión, siempre que no se opongan al interés general de la Unión y éste esté debidamente representado.

#### Ejecución de las decisiones

32. Representar a la Unión en el exterior y ejecutar sus decisiones es una tarea de múltiples facetas, debido al importante papel de los Estados miembros y a la

pluralidad de parámetros que caracterizan la política exterior. El factor común es el marco institucional único: sea cual sea el ámbito, comunitario o "intergubernamental", las decisiones se adoptan por el Consejo.

Las responsabilidades de ejecución deberían incumbir principalmente a la Presidencia y a la Comisión, aunque este enfoque no impediría confiar eventualmente determinadas tareas ad hoc a personalidades especialmente mandatadas para ello.

33. En la medida en que las decisiones adoptadas a título de la política exterior y de seguridad común suponen gastos, la situación actual no es ni transparente ni eficaz, puesto que requiere unas negociaciones específicas para cada ocasión.

La Comisión propone que los correspondientes gastos se incluyan en el presupuesto de la Comunidad, salvo decisión expresa en contrario.

#### **4. Construir una identidad europea de seguridad y de defensa**

34. La política exterior de la Unión adolece de una incapacidad de proyectar un apoyo militar convincente. Se trata de una indiscutible lección de la reciente experiencia. Es imprescindible una auténtica identidad europea en materia de seguridad y de defensa, que exige de los Estados miembros una voluntad política clara.

El eje central de la defensa sigue siendo la OTAN, dentro de la que conviene desarrollar un pilar europeo. En este contexto, la UEO desempeña un importante papel en la línea ya trazada por el Tratado. No obstante, no todos los Estados miembros asumen, en el momento actual, idénticos compromisos de defensa respecto de la OTAN o de la UEO.

La Comisión considera que una auténtica política exterior y de seguridad común ha de desembocar en una defensa común.

35. Por consiguiente, procede que la Conferencia:

- permita la introducción en el Tratado de compromisos de la Unión sobre misiones de mantenimiento o de restablecimiento de la paz (misiones conocidas como "de Petersberg")
- refuerce la capacidad de la Unión en materia de seguridad, mediante la previsión de una adecuada participación de los Ministros de Defensa en el Consejo
- reexamine el papel de la Unión de Europa Occidental con vistas a su integración en la Unión, de acuerdo con un calendario fijado.

En este contexto, la Comisión recuerda que la seguridad y la defensa de la Unión han de reposar sobre una base industrial sólida, con unos niveles de éxito convincentes. Ello exige una mejor integración del sector del armamento en las reglas generales del Tratado y una solidaridad y una cooperación reforzadas, que comprendan la creación de una agencia del armamento y un enfoque coherente en materia de comercio exterior.

### **III. Unas instituciones para la Europa ampliada**

36. El objetivo de las propuestas precedentes es fortalecer la Unión, tanto desde el punto de vista interno como externo. En cualquier caso, son imprescindibles puesto que se proponen dotar a la Unión de los medios para alcanzar sus ambiciones, a la vez que condicionan el éxito de la ampliación.
37. Esta ampliación plantea asimismo algunas cuestiones institucionales, que le son propias.

La Comisión considera que la Conferencia deberá resolver tres problemas:

- tener en cuenta las repercusiones en las instituciones del mayor número de miembros
- apartarse sistemáticamente de la decisión por unanimidad
- implantar una flexibilidad gracias a la que la Unión pueda progresar sin verse obstaculizada por el ritmo de sus miembros más lentos.

#### **1. Adaptar las instituciones**

38. El substancial incremento de miembros de la Unión tendrá unos efectos mecánicos en el funcionamiento de las instituciones. Sin lugar a dudas la dificultad de trabajar juntos aumentará con el número de participantes: mayor número de lenguas, reuniones más largas y menos interactivas. Los problemas de orden práctico serán numerosos y no conviene ignorarlos.

Al mismo tiempo, la ampliación tendrá auténticas consecuencias institucionales, ante las que resulta esencial preservar el equilibrio global entre instituciones.

#### **Parlamento Europeo**

39. El número de escaños atribuido a cada país en el Parlamento Europeo ha servido hasta el momento para lograr un compromiso entre la realidad demográfica y una corrección de la misma, mediante una hiperrepresentación de los Estados menos poblados, gracias a la cual pueden estar representadas las principales tendencias políticas de todos los Estados.

Es preciso mantener este principio en una Unión ampliada. Pero, para evitar un tamaño desmesurado del Parlamento Europeo, debería limitarse el número de parlamentarios, con independencia del número de Estados adherentes a la Unión.

El Parlamento Europeo ha propuesto, él mismo, la limitación de sus miembros a 700. La Comisión comparte esta sugerencia.

Una consecuencia de esta reducción será que el tamaño de la circunscripción electoral de cada parlamentario aumentará, hasta superar el millón de electores en los Estados más poblados. La Comisión considera que, en ese caso, resulta tanto más imperioso fijar un sistema electoral común, que garantice de manera óptima la representatividad de los diputados, tal como, por otro lado, se prevé en el Tratado.

#### Consejo de Ministros

40. El incremento del número de miembros se hará también notar en el Consejo de Ministros, fundamentalmente en tres aspectos:

- Es verdad que, en virtud del sistema de rotación semestral de la Presidencia, cada Estado miembro la ejercerá de una manera más espaciada. Con todo, la Comisión considera que la Presidencia es un servicio y una carga que cada Estado asume en nombre de la Unión y que moviliza a la opinión pública de dicho país en torno a la idea europea. La Conferencia deberá, en cualquier caso, examinar las diferentes modalidades de refuerzo de los poderes de acción de la Presidencia, así como el orden de rotación de los semestres presidenciales.

- La ponderación de los votos entre los Estados miembros: el voto por mayoría cualificada representa un mecanismo fundamental del proceso de adopción de decisiones en el Consejo, cuyo corolario es la ponderación de los votos de los Estados miembros: la ponderación se estableció como un compromiso entre Estados, iguales en Derecho pero de diferente peso demográfico, de modo que la actual ponderación de los votos representa una vía, aceptada por todos, en favor de los Estados menos poblados de la Unión.

No obstante, es igualmente cierto que la ampliación afectará a países que son, casi todos, Estados relativamente poco poblados, de donde se deriva que, si se conserva la actual ponderación, se aumentará el peso relativo de los Estados más pequeños.

La Comisión, por consiguiente, considera que, para conservar el equilibrio actual, estará justificado en el momento de la ampliación, bien adaptar la ponderación de los votos, bien introducir un sistema nuevo que haga referencia, a la vez, a la mayoría de Estados miembros y a la mayoría de población de la Unión.

- El umbral de la mayoría cualificada: la ampliación hará necesariamente más compleja la adopción de decisiones. La Comisión, por lo tanto, considera que dificultar la adopción de decisiones no puede ser la consecuencia de ninguna adaptación. Por lo tanto, en ningún caso deberá superarse el umbral normal de la mayoría cualificada, fijado desde el origen de la Comunidad en torno al 71%.

Además, se observa la necesidad de que el Consejo de Asuntos Generales recupere un papel eficaz de coordinación y arbitraje en los diferentes ámbitos del Tratado.

### Comisión

41. Desde la perspectiva de un substancial aumento del número de miembros de la Unión, hay que preservar, a la vez, la legitimidad, la colegialidad y la eficacia de una Institución cuya vocación es representar, con total independencia, el interés general.

Ello significa, en primer lugar, garantizar su derecho de iniciativa, sus poderes de ejecución y su función de garante de los Tratados.

La Comisión, además, considera que su Presidente deberá ser designado por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento. El Presidente de la Comisión deberá consecuentemente desempeñar un papel importante en la composición de la Comisión para garantizar mejor su colegialidad. En este contexto, sus miembros deberán designarse de común acuerdo entre el Presidente de la Comisión y los respectivos Gobiernos de los Estados miembros.

42. La Comisión considera que, en el contexto de la ampliación, debería reducirse el número de Comisarios a uno por Estado miembro.

La Comisión es consciente de que, por encima de un determinado número de Estados miembros, será preciso reexaminar su composición y estructura. La Conferencia deberá establecer el adecuado procedimiento a tal efecto.

### Tribunal de Justicia

43. El Tribunal de Justicia se enfrentará también al reto del número de miembros. La perspectiva de llegar a la sesentena de magistrados en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal de Primera Instancia impone una reflexión profunda sobre las consecuencias de tal evolución.

En su informe al Grupo de Reflexión, el Tribunal de Justicia hace hincapié en la importancia de que estén representados los diferentes sistemas jurídicos nacionales pero, asimismo, señala "que un aumento importante del número de jueces podría tener como resultado que el Tribunal de Justicia, al actuar en Pleno, atravesara la frontera invisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante; además, en la medida en que la inmensa mayoría de los asuntos serían juzgados por las Salas, podría poner en peligro la coherencia de la jurisprudencia".

La Comisión sostiene asimismo las sugerencias del Tribunal en cuanto a la posibilidad de prolongar, sin posibilidad de renovación, el mandato de los jueces, con el fin de sentar aún más su independencia.

## **2. Generalizar el voto mayoritario**

44. El mantenimiento de la unanimidad en una Unión ampliada llevaría frecuentemente a la parálisis. En efecto, la dificultad de conseguir la unanimidad aumenta de manera exponencial con el número de miembros.

La Comisión, por consiguiente, propone que el voto mayoritario se convierta en norma general.

A este propósito conviene añadir dos observaciones complementarias:

- No es fatalmente necesario sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada tal como se entiende actualmente. En ámbitos especialmente delicados, la decisión, por ejemplo, podría adoptarse por una mayoría "supercualificada".
- Lo que vale para la legislación comunitaria, vale también para el propio Tratado y su modificación: si en el futuro solo pudiera modificarse por unanimidad, el Tratado podría quedarse definitivamente anclado en el estado en el que le hubiera dejado la Conferencia de 1996, lo que restaría probabilidad a la perspectiva de ulteriores progresos de la construcción europea.

- A este respecto, hay que considerar que los Tratados contienen en la actualidad disposiciones de índole diversa, sólo algunas de las cuales presentan un carácter fundamental (preámbulo, principios fundamentales, objetivos de la Unión, funcionamiento de las Instituciones), mientras que otras no tienen dicho carácter (políticas de la Unión). En la consolidación de los Tratados, que se menciona más arriba, debería establecerse una clara distinción entre estos dos tipos de disposiciones.

La Comisión opina que en el futuro, como mínimo, las disposiciones que no tengan naturaleza "constitucional" deberían poder modificarse según un sistema menos rígido que el actualmente en vigor.

## **3. Articular la flexibilidad**

45. La Unión Europea no ha de estar condenada a avanzar al ritmo de sus miembros más lentos.

Esto es aún más cierto en una Unión ampliada.

La Unión lleva mucho tiempo practicando determinadas formas de flexibilidad: la legislación comunitaria contiene excepciones o derogaciones, en principio, limitadas o temporales. Sin duda, en el contexto de la adhesión de nuevos Estados miembros, se recurrirá a esta práctica para ir llevándolos progresivamente a una plena participación en todas las políticas comunes.

La Comisión constata, por otro lado, que la profundización de la Unión ya se lleva a cabo mediante la aplicación de la flexibilidad, como puede comprobarse con la Unión Económica y Monetaria.

En cambio, la Comisión rechaza enérgicamente cualquier idea de "Europa a la carta" (como el protocolo social), que niega el proyecto europeo común y los vínculos solidarios que el mismo engendra.

46. No obstante, la Comisión considera que la Unión Europea debe hacer posible ciertas formas de cooperación o integración reforzadas entre aquellos de sus miembros que deseen progresar con mayor rapidez en la realización de los objetivos del Tratado. Este enfoque únicamente debería contemplarse una vez que se hayan agotado todas las posibilidades de acción entre todos los Estados miembros con arreglo al Tratado.

Para garantizar la unidad de la Unión, esta flexibilidad deberá respetar los siguientes principios:

- compatibilidad con los objetivos de la Unión
- respeto del marco institucional de la Unión
- apertura permanente a los Estados que deseen y puedan acogerse a ella
- preservación del mercado único y de sus políticas de acompañamiento.

La Comisión deberá ser el garante del respeto de los principios enumerados más arriba, bajo el control del Tribunal de Justicia.

## CONCLUSIÓN

47. La Comisión exhorta a que se celebre una Conferencia Intergubernamental ambiciosa, que debe servir de foro para un auténtico debate sobre Europa, sus finalidades, los grandes retos del futuro y el papel de cada uno en esta Europa. El debate hay que iniciarlo, ya, para que pueda contribuir a esclarecer las tareas de los negociadores. No podemos esperar a encontrarnos en la fase de ratificación para hablar de Europa.

La Comisión, en este debate, quiere recordar verdades muy simples. La primera, evidente aunque olvidada con frecuencia, que el éxito más espectacular de la construcción europea sigue siendo el espacio de paz y prosperidad creado. A partir de ahora se trata de desarrollar este legado incomparable y ampliarlo a los países de una Europa dividida durante mucho tiempo.

A continuación, la utilidad del método comunitario. Gracias a este enfoque innovador, basado en instituciones originales, el Derecho y la solidaridad, la Unión ha llegado a ser lo que es hoy. Si bien es cierto que hay que conservar los valores, también hay que adaptar sus métodos al nuevo contexto, que es el del paso a una Unión con un carácter político más auténtico y que pronto contará con más de quince miembros. Éste es el sentido de las reformas preconizadas por la Comisión.

Por último está el imperativo de la voluntad política. Trazar objetivos claros y crear los instrumentos necesarios es una necesidad incuestionable. La Unión debe dotarse de los medios para alcanzar sus ambiciones. Pero de nada servirían sus esfuerzos si no existe una auténtica voluntad política. Es evidente que el problema del paro no se resuelve con un capítulo sobre el empleo en el Tratado, igual que la política exterior no se crea con una firma. Pero la consagración en el Tratado crea una obligación de actuar conjuntamente.

Ser lúcido no significa renunciar a nada. Que la Conferencia Intergubernamental sirva para movilizar energías y voluntades. Para lanzar un mensaje de confianza y determinación a los ciudadanos y al mundo. Para hacer saber que la Unión tiene objetivos claros y los medios para conseguirlos. Que Europa, unida en la diversidad, está presta a defender su modelo de sociedad, y a poner el crecimiento y la competitividad al servicio de un ideal social y cultural. Que Europa, reuniendo en un mismo aliento el valor de sus instituciones y el esfuerzo de sus Estados miembros, se hará cargo de sus responsabilidades a escala internacional. Que Europa, lejos de ser una suma de egoísmos, será el crisol de todas las riquezas de este continente.





ISSN 0257-9545

COM(96) 90 final

# DOCUMENTOS

ES

01

---

N° de catálogo : CB-CO-96-095-ES-C

ISBN 92-78-01211-4

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo