



CONVENCIÓN EUROPEA
SECRETARÍA

Bruselas, 3 de septiembre de 2002 (05.09)
(OR. fr)

CONV 229/02

CONTRIB 78

NOTA DE TRANSMISIÓN

de la:	Secretaría
a la:	Convención
Asunto:	Comunicación de la Comisión transmitida por los Sres. Barnier y Vitorino, miembros de la Convención: “Comunicación de la Comisión a la Convención de 22 de mayo de 2002: Un proyecto para la Unión Europea”

El Secretario General de la Convención ha recibido de los Sres. Barnier y Vitorino, miembros de la Convención, la Comunicación de la Comisión que se adjunta en anexo, sobre la cual los Sres. Barnier y Vitorino desearían llamar la atención de los miembros de la Convención.

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.5.2002
COM(2002) 247 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

UN PROYECTO PARA LA UNIÓN EUROPEA

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN UN PROYECTO PARA LA UNIÓN EUROPEA

1

1.	Un proyecto, tres misiones fundamentales	5
1.1.	La Unión debe consolidar su modelo de desarrollo económico y social: prosperidad y solidaridad	5
1.2.	La Unión debe desarrollar su espacio de libertad, seguridad y justicia	8
1.3.	La Unión debe ejercer las responsabilidades propias de una potencia mundial	11
2.	Un Tratado constitucional	17
2.1.	Elaborar un Tratado constitucional	17
2.2.	Clarificar la forma en que la Unión ejerce y pone en práctica sus competencias	20
2.3.	Hacer respetar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad	24

UN PROYECTO PARA LA UNIÓN EUROPEA

La construcción europea ha traído cincuenta años de paz y prosperidad. La democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades esenciales son los fundamentos mismos de esta unión de Estados y pueblos. La Unión basada en este conjunto de valores democráticos es un polo de atracción incuestionable, tal como demuestra el proceso de ampliación en curso.

En diciembre de 2002, en Niza, los Estados miembros adoptaron las decisiones necesarias para garantizar, desde un punto de vista técnico, la adhesión de nuevos Estados. Pero no se debatieron ni el sentido de la integración europea ni la amplitud de lo que deseamos hacer en común. En un futuro próximo, el número de Estados miembros podría casi duplicarse. El desafío de este proceso radica en extender a los países europeos vecinos las condiciones de paz, solidaridad y desarrollo económico de las que nos beneficiamos actualmente, acogiéndolos en un marco institucional apropiado, fundamental para el éxito del proyecto europeo.

De este modo, la cuestión a la que nos enfrentamos es saber **cómo** podrá la Unión cumplir sus misiones fundamentales y cómo podrá mantener su capacidad decisoria y su cohesión para que la profundización de la construcción europea siga siendo posible.

Los ciudadanos europeos están generalmente «deseosos de Europa», pero quieren comprender mejor la integración europea. En relación con la Unión, los ciudadanos europeos formulan demandas concretas. Preservar la paz y la seguridad, luchar contra el desempleo, combatir todo tipo de delincuencia y tráfico ilícito organizado, reducir la pobreza, garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres, proteger el medio ambiente, garantizar la calidad y la seguridad de los productos, etc. Esperan de la Unión más seguridad y estabilidad en el interior y un mayor compromiso en el ámbito internacional. Desean mayor claridad y mayor control democrático, piden una Unión que respete la identidad nacional, que promueva y proteja, que sea una nueva forma de organización muy alejada del mito del «super-Estado».

Con el euro, una amplia mayoría de ciudadanos europeos han franqueado con madurez y convicción una etapa irreversible de la integración europea. La Unión debe escuchar sus expectativas, mostrar que dispone de las capacidades y de la voluntad necesaria para responder a los nuevos desafíos.

Porque las economías de los Estados miembros no podrán consolidarse, crear empleo y mantener su equilibrio social sin políticas comunes fuertes y una coordinación europea profunda, **hay que trabajar juntos para preparar el futuro económico y social de las jóvenes generaciones.**

Porque la acción aislada de uno u otro Estado miembro no permite ejercer plenamente el control de las fronteras ni luchar contra la delincuencia internacional, hay que **dar una respuesta común a los fenómenos migratorios**. Porque la pertenencia a la Unión significa libertad, democracia y respeto de los valores fundamentales, hay que consolidar y desarrollar el **espacio europeo de libertad y justicia**. Y **conceder en fin toda su importancia a la ciudadanía europea**, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

Porque la voz aislada de uno u otro Estado miembro no es suficiente, **la Unión debe ejercer sus responsabilidades de potencia mundial**; debe afirmarse, con sus valores propios, como un **agente de la mundialización**, portador de un modelo de desarrollo solidario y duradero; realizar una **política exterior abierta al diálogo** entre las civilizaciones, las culturas y las religiones, basada en la cooperación con los países fronterizos y la voluntad de hacer converger el norte y el sur.

Estas misiones son nuestras nuevas fronteras. Para ejercerlas del mejor modo posible, hay que tener en cuenta la experiencia adquirida. Y **renovar el método comunitario**, que nos ha permitido construir democrática y progresivamente la integración, para adaptarlo a estas nuevas exigencias. Ahora que Europa está presente en su vida cotidiana, los ciudadanos quieren también conocer mejor quién hace qué en Europa, dónde están las responsabilidades y a quién se puede pedir cuentas. Se sienten normalmente europeos, pero quieren que se respete su identidad nacional, que se mantengan sus márgenes de elección cuando sea necesario.

Habrà que mantener esta singularidad, según la cual la Unión aplica las políticas comunes más concretas y cumple al mismo tiempo algunas de las misiones esenciales de los Estados sin convertirse en un Estado. Porque la construcción europea no obedece a ningún modelo preexistente. Estas particularidades explican y condicionan su éxito.

Basándose en la experiencia positiva que dio lugar a la elaboración de la *Carta de los Derechos Fundamentales*, el Consejo Europeo confió a una *Convención* la responsabilidad de formular las grandes orientaciones del futuro de la Unión. Después de un año de trabajo común de representantes de los gobiernos, parlamentarios nacionales y europeos y miembros de la Comisión, procedentes de veintiocho Estados europeos, después de un año de intercambios con todos los que, en Europa, quieren participar en los debates, **la Comisión espera que la Convención presente un texto verdaderamente constitucional, en el que los ciudadanos europeos se reconozcan y reconozcan su proyecto común**.

A partir de este proyecto, deberá renovarse después el sistema institucional. La Comisión desea, por tanto, contribuir a los trabajos de la Convención, en un primer momento, mediante una reflexión sobre las misiones fundamentales de la Unión y sobre el marco constitucional que debe permitir desarrollarlo.

1. 1. UN PROYECTO, TRES MISIONES FUNDAMENTALES

¿Qué proyecto para Europa? Las expectativas de los ciudadanos invitan a concentrarse en tres cuestiones fundamentales: ¿cómo asentar un modelo de desarrollo solidario y duradero y construir, en torno a la moneda única, un polo económico y social organizado y creíble? ¿cómo construir un verdadero espacio europeo de libertad, seguridad y justicia? ¿cómo garantizar la eficacia de la política exterior europea a través de su componente comercial, diplomático y militar, a través de la ayuda financiera y la ayuda al desarrollo?

1.1. 1.1. La Unión debe consolidar su modelo de desarrollo económico y social: prosperidad y solidaridad

La introducción del euro, la profundización del mercado interior, la coordinación de las políticas económicas, la aproximación de las políticas fiscales y sociales, la solidaridad entre países y regiones de Europa, la realización de una política de medio ambiente ambiciosa y la afirmación de un modelo europeo de sociedad son evoluciones que responden al deseo general de los ciudadanos, necesarias para el equilibrio del proyecto europeo. La Unión debe profundizar un proyecto en el que los ciudadanos se reconozcan y que les aporte bienestar y solidaridad, así como el respeto de una cierta calidad de vida basada en la conservación del medio ambiente, la existencia de servicios de interés general de calidad a los que todos puedan acceder y un alto nivel de protección social. Para mantener este equilibrio y la adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo, **la Unión debe consolidar y desarrollar su integración.**

Desarrollar y renovar las políticas comunes

Las políticas comunes constituyen el fundamento de la integración europea. Preparan la Europa de mañana para las nuevas generaciones. Estas políticas, que son esenciales para cumplir el programa de modernización económica y social que la Unión Europea estableció en la primavera de 2000, con ocasión del Consejo Europeo de Lisboa, fortalecen la coherencia del espacio económico y humano necesaria para el euro.

Debe mantenerse el **mercado único**, que es el primer gran éxito europeo. Aporta a los ciudadanos europeos bienestar, crecimiento, creación de puestos de trabajo empleos y mayores libertades.

Ayuda a las empresas europeas a ser más competitivas. Con la ampliación, la gestión del mercado único debe seguir siendo una misión fundamental de la Unión, impulsada por la Comisión, que es responsable de la elaboración de las normas necesarias para proteger el interés común y garantizar el respeto de la competencia. El Tribunal de Justicia controla en última instancia el ordenamiento jurídico integrado.

Las políticas comunes deberán profundizarse en torno a dos ejes: el **desarrollo de una economía**

próspera basada en un crecimiento importante y duradero y la garantía de la solidaridad necesaria para una sociedad y un espacio sin exclusión.

Puede citarse, a modo de ejemplo, la **política de medio ambiente**, que ayuda a los Estados miembros a administrar colectivamente el bien común de las generaciones futuras para conseguir, tanto en el este como en el oeste de Europa, un desarrollo duradero. Las políticas que fomentan la competitividad de las economías y las empresas europeas, la **educación**, la **investigación y la innovación** a fin de reforzar la Europa del conocimiento; la **política agrícola**, que debe seguir siendo una fuerza económica, pero también contribuir al desarrollo equilibrado del territorio europeo; la **cohesión económica y social**, que aporta a los Estados miembros y a las regiones los medios necesarios para adaptarse a la presión competitiva del mercado único y garantizar su crecimiento y convergencia reales; la política **energética** y de **transporte**, que es un vector de la integración económica; las **políticas fiscales y sociales**, ya que, en un mercado integrado, los agentes económicos deben poder operar en igualdad de condiciones. El aspecto fiscal ya no puede dejarse de lado, así como tampoco la necesidad de construir, a nivel europeo, un acervo social acorde con el modo de funcionamiento general de las democracias europeas: un acervo basado en la solidaridad, el diálogo y el progreso económico y social. A falta de ello, los ajustes se realizarán precisamente perjudicando el modelo europeo de sociedad y los valores aceptados por las democracias europeas.

Renovar los modos de trabajar

La Comunidad Europea ha establecido sus solidaridades en torno a las políticas comunes. **La Unión ampliada**, con sus nuevos miembros, **necesitará políticas comunes fuertes** –para las relaciones políticas y económicas entre los Estados y para las ventajas importantes que toda la Unión extrae de ellas en términos de cohesión económica y social.

Estas políticas deben renovarse para adaptarse al nuevo contexto de la Unión ampliada. Su diseño debe centrarse en la idea de valor añadido de la acción comunitaria. En la toma de decisiones en el Consejo, **la mayoría cualificada debe convertirse en la única norma de procedimiento**. Ya no es concebible, por ejemplo, que la regla de la unanimidad se aplique el ámbito fiscal y social del mercado interior, *a fortiori* teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación, con el riesgo de bloqueo que implica el aumento del número de Estados.

La **ejecución** de las políticas comunes debe también **descentralizarse** lo más posible. La Comisión ha tomado ya la iniciativa de proponer algunos avances muy importantes en este sentido, como el establecimiento de una red compuesta por autoridades nacionales del ámbito de la competencia y la Comisión en materia de control de los acuerdos y los abusos de posición dominante. Actualmente, estudia los medios para simplificar en gran medida la gestión de los fondos estructurales. En este

contexto, la Convención debería examinar las condiciones del reparto de responsabilidades en el ámbito de la ejecución presupuestaria cuando los Estados miembros asumen la parte fundamental de la gestión de los créditos.

Además, el Libro Blanco sobre la gobernanza europea menciona algunas orientaciones para **tener mejor en cuenta la diversidad de las situaciones locales**: por ejemplo, la atención prestada por la Comisión a las experiencias regionales y locales en la concepción de las propuestas políticas o los contratos tripartitos que podrían celebrarse entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales para la aplicación de ciertas disposiciones comunitarias, dentro del respeto de los sistemas constitucionales de los Estados miembros.

Reforzar la coordinación de las políticas económicas

El **euro**, que ha sido considerado un **éxito fundamental**, ha permitido controlar la inflación, bajar los tipos de interés a largo plazo, mejorar la situación presupuestaria de los Estados miembros y establecer políticas económicas favorables al crecimiento y el empleo. **La Unión debe aprovechar este éxito para tener plenamente en cuenta el aspecto social y la viabilidad del desarrollo económico.**

La gestión de la política monetaria es competencia exclusiva del Banco Central Europeo. Las políticas económicas y presupuestarias son competencia de los Estados miembros. Ahora bien, en una zona monetaria y económica integrada, las desviaciones presupuestarias individuales y la falta de control de las tasas de inflación nacionales tienen un coste colectivo, que deben soportar todos los Estados que comparten la misma moneda. **Es necesaria, por tanto, una mayor coordinación para que la economía europea sea correctamente gobernada** y pueda conseguirse el doble objetivo constituido por la estabilidad macroeconómica y una alta tasa de crecimiento y creación de puestos de trabajo.

La coordinación de las políticas económicas debe permitir evaluar en común la situación económica, establecer las orientaciones a seguir y vigilar su aplicación. Esta coordinación debe ser permanente y no limitarse a las circunstancias excepcionales. Debería garantizar, por tanto, que las políticas estructurales fomenten los objetivos de crecimiento y de creación de empleo.

Las políticas económicas y presupuestarias nacionales deben respetar un marco comunitario, definido por el Tratado y por una legislación específica. Dos instrumentos garantizan hoy la coordinación de las políticas económicas, *las Grandes Orientaciones de Política Económica* y *el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, que han cumplido su misión satisfactoriamente durante los primeros años de la Unión Económica y Monetaria. La experiencia pone de manifiesto, sin embargo, que **la coordinación podría mejorarse aún más.**

Además, la **próxima ampliación** va a cambiar radicalmente los parámetros por los que rigen el

funcionamiento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas. Teniendo en cuenta el número de los nuevos miembros y la diversidad de sus economías, **la Unión ampliada deberá afrontar esta nueva situación con capacidades reforzadas**. Algunas adaptaciones consistirán en un cambio de las prácticas y los métodos de trabajo, otras en una modificación del Tratado.

Con arreglo al Tratado, la coordinación de las políticas económicas forma parte de las políticas comunes. Como para otras políticas comunes, resulta fundamental disponer, en el centro del sistema, de un organismo encargado de definir el interés general y garantizar la coherencia de las disposiciones adoptadas por los Estados, que disponga de los medios para hacer prevalecer una visión global y aumentar la credibilidad del sistema ante las amenazas que pueden afectar al conjunto de la zona del euro. Esta función incumbe naturalmente a la Comisión, cuyo **papel debe fortalecerse**.

De este modo, **los instrumentos de coordinación de las políticas económicas**, en particular las Grandes Orientaciones de Política Económica y los dictámenes sobre los programas de estabilidad y convergencia **deberían elaborarse a partir de propuestas de la Comisión**, en lugar de simples recomendaciones que el Consejo puede eludir mediante la mayoría cualificada. Si la política económica seguida por un Estado miembro se desvía de las Grandes Orientaciones aprobadas o pone en riesgo el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el poder de la Comisión no puede limitarse a dirigir una recomendación al Consejo. Cuando se producen tales situaciones, **La Comisión debe poder actuar eficazmente en el marco previsto por el Tratado**: a través de advertencias dirigidas directamente a los Estados miembros y propuestas que el Consejo sólo podría rechazar por unanimidad.

También debe revisarse el funcionamiento del Eurogrupo. No es preciso insistir en la importancia de un órgano de este tipo, que está reservado solamente a los Estados miembros de la zona del euro, pero sería conveniente que existiera también un órgano decisorio oficial de la zona del euro reservado a los Estados miembros del euro que funcionara en forma de Consejo «ECOFIN-zona del euro». Esto permitiría a las instituciones desempeñar plenamente su papel, desde el examen de las propuestas hasta la toma de decisiones.

Debería examinarse el equilibrio democrático del sistema. Naturalmente, cada gobierno debe establecer las relaciones apropiadas con su **parlamento nacional**. A nivel europeo, el Parlamento Europeo no tiene por el momento ningún papel formal en la coordinación de las políticas económicas. El refuerzo de los instrumentos de coordinación económica debe ir unido a una **mayor participación del Parlamento Europeo**, que se decidirá en función de los instrumentos considerados y teniendo en cuenta que la gestión de la política económica no es competencia del

cuerpo legislativo. Del mismo modo, **debe intensificarse la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.**

Por último, debe garantizarse una **representación exterior** unitaria **de la zona del euro** en los organismos económicos y financieros internacionales. Para que la Unión Europea aborde los debates monetarios y financieros internacionales de manera coherente, para que se exprese de manera fuerte y, sobre todo, estable, en el futuro la zona del euro podría estar representada por la Comisión, en estrecha concertación con todos los organismos afectados.

En consecuencia, la Comisión propone:

- que se prosiga el desarrollo de las políticas comunes;
- que se renueven las políticas comunes, que se descentralice su aplicación y que se generalice la toma de decisiones por mayoría cualificada;
- que se refuerce la coordinación de las políticas económicas y que se garantice una representación exterior unitaria de la zona del euro.

1.2. 1.2. La Unión debe desarrollar su espacio de libertad, seguridad y justicia

Desde el Tratado de Amsterdam, la instauración de un espacio coherente y equilibrado de libertad, seguridad y justicia forma parte de los objetivos de la Unión y constituye de ahora en adelante y con vistas a la ampliación, una de las misiones fundamentales de la Unión Europea. Este objetivo, complementario de un espacio económico integrado y sin fronteras, contribuye a dar todo su sentido al concepto de **ciudadanía europea**. Este concepto, que se considera hoy esencialmente político, deberá concretarse jurídicamente, ligándolo directamente a un conjunto de derechos o deberes claramente reconocibles y justiciables.

Misiones de la Unión Europea

La libertad, la seguridad y la justicia constituyen para la construcción europea logros esenciales y complementarios.

La libertad es el principio unificador, la base del proyecto europeo. Pero sin seguridad, sin sistema de derecho y justicia reconocido por los ciudadanos, no estaría garantizado el ejercicio de las libertades y el respeto de los valores democráticos. El espacio europeo de seguridad, libertad y justicia. El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia **garantiza**, por tanto, **la concreción de los principios de democracia y el respeto de los derechos humanos**. El reconocimiento común de estos principios, incluidos en la *Carta de los Derechos Fundamentales*, resulta esencial para la ciudadanía y constituye la base de la integración para todos los que residen en la Unión.

La acción colectiva responde en este caso **a una petición importante de la opinión pública** y a una **necesidad claramente demostrada**, ya que las actividades delictivas traspasan las fronteras y el trato de esas cuestiones afecta, en un espacio de libre circulación, al interés común. La supresión de las fronteras económicas y la libre circulación está unida a derechos y garantías, incompatibles con el mantenimiento de fronteras policiales o judiciales que protejan a los actores de actividades ilícitas.

la dimensión exterior de estas acciones reviste una importancia particular, complementaria de las relaciones estrechas y privilegiadas que la Unión piensa desarrollar con los países vecinos.

La contribución de la Unión puede ser importante en cuatro ámbitos:

- . La acción colectiva debe permitir el establecimiento **de medidas comunes de control y vigilancia de las fronteras exteriores**, basadas en normas de gestión común, mecanismos de solidaridad financiera, normas comunes de control y dispositivos de cooperación, intercambio de información, formación y evaluación. La perspectiva futura debería ser la de un cuerpo común europeo responsable del control de las fronteras externas que, en estrecha colaboración con los diferentes servicios nacionales, garantizara que la frontera exterior común fuera, en todos los lugares, objeto de controles equivalentes.
- . La aplicación de verdaderas **políticas comunes en cuanto a inmigración y asilo** es también uno de los objetivos fundamentales de la Unión. La gestión común de los flujos migratorios es claramente indispensable. El desafío radica por tanto en garantizar una coordinación eficaz de las políticas de integración y en mantener el alto nivel de protección de los refugiados que convierte a la Unión Europea en un modelo para el sistema internacional de protección de los refugiados. Para alcanzar los objetivos comunes, será preciso armonizar las legislaciones, sobre todo cuando se defina el régimen europeo de asilo y el estatuto común que debe concederse a los inmigrantes en el espacio europeo.
- . Para luchar contra la **delincuencia organizada y el terrorismo**, una acción, si quiere ser eficaz, tiene que realizarse a escala europea, sobre todo a través del establecimiento de un marco común de cooperación judicial y policial entre los Estados miembros para el desarrollo de las investigaciones y las persecuciones.

En estos tres ámbitos (control de las fronteras, asilo e inmigración, lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo), de lo que se trata, por tanto, es de **establecer un orden público europeo que haga más eficaces los sistemas nacionales de orden público y respete plenamente los valores fundamentales de la Unión**. Esta es también uno de las exigencias que conlleva el concepto de ciudadanía europea.

- . La acción de la Unión es también necesaria para construir un verdadero espacio judicial europeo,

basado en una cooperación judicial civil y penal que habría que someter en el futuro a **un mismo marco institucional y jurídico**. En este contexto, hay que hacer hincapié en la necesidad de completar las disposiciones actuales del Tratado relativas a la protección de los intereses financieros de la Comunidad mediante una base jurídica que cree la figura del fiscal europeo y permita que se adopten normas sobre las persecución judicial penal de los fraudes transnacionales.

Los instrumentos de una acción colectiva más eficaz y mejor coordinada

Cuando los Estados miembros no pueden cumplir solos sus responsabilidades, debe realizarse una acción colectiva. Para que esta sea creíble, **deben mejorarse los instrumentos de los que dispone la Unión y los mecanismos actuales de toma de decisiones**, prolongando la evolución prevista en el tratado de Amsterdam en el sentido de una comunitarización progresiva.

Para lograr los objetivos comunes, será necesario **basarse a la vez en las medidas de los Estados miembros y en las de la Unión Europea**, ya que cada nivel debe asumir su parte de responsabilidad. Deberán movilizarse distintos instrumentos: la armonización y la aproximación de las legislaciones, el reconocimiento mutuo, la coordinación de las políticas nacionales, los mecanismos de intercambio de información o los organismos de cooperación, y la ayuda financiera, en particular para acciones de formación o de intercambio y para la realización de proyectos piloto. Cuando se adoptan **normas legislativas**, debe aplicarse plenamente el **método comunitario**, con la **unicidad del derecho de iniciativa**, el procedimiento de **codecisión**, la **mayoría cualificada** y el **control del Tribunal de Justicia**. La experiencia demuestra en efecto que la dispersión de las iniciativas y la unanimidad perjudican la coherencia, la eficacia y la calidad de las decisiones. Pero **no siempre será necesario legislar**. La concertación no vinculante que permite *el método abierto de coordinación* puede resultar útil.

La confianza que cada sistema nacional puede tener en los órganos jurisdiccionales de otro Estado miembro es un requisito indispensable para la creación de un espacio judicial sin fronteras. Sin excluir la armonización, que puede ser necesaria por razones evidentes de eficacia, el reconocimiento mutuo debería tener preferencia en la cooperación judicial civil y penal.

El grado deseable de **armonización del derecho civil** depende de la naturaleza transfronteriza de algunas operaciones y de la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

En cambio, la **armonización del Derecho penal sustancial** deberá **reservarse a algunas infracciones especialmente graves** o de carácter transnacional. Deberá ir acompañada por una definición común de las garantías procesales, en particular los elementos fundamentales de un proceso equitativo.

Con respecto a la **cooperación policial**, la colaboración administrativa entre las autoridades

policiales de los Estados miembros será suficiente para alcanzar la mayoría de los objetivos perseguidos. La posible acción de la Unión deberá limitarse, en el marco del Tratado, a la definición de las condiciones para establecer mecanismos que permitan a las autoridades nacionales intercambiar información y cooperar eficazmente. Europol debe llegar a ser tan operativa como Eurojust para garantizar la realización eficaz y coordinada de las investigaciones policiales y judiciales a escala europea. Deberá abordarse también la cuestión del control democrático y judicial de Europol.

En conclusión, a partir de la enumeración compleja de las acciones y los procedimientos actualmente previstos, **el Tratado deberá definir y aclarar los objetivos prioritarios de la Unión; deberá señalar para cuáles de ellos puede aplicarse el reconocimiento mutuo y para cuáles es necesario armonizar las legislaciones nacionales, y establecer los procedimientos que deben utilizarse para garantizar la eficacia y la rapidez del proceso de decisión.** Este enfoque permitirá *a contrario* fijar los límites de la acción normativa de la Unión.

En consecuencia, la Comisión propone que:

- se concrete el contenido jurídico de la ciudadanía europea;
- que se intensifique la acción colectiva, sobre todo en los ámbitos siguientes: control y vigilancia de las fronteras exteriores; establecimiento de las condiciones generales del derecho de asilo y del estatuto de los inmigrantes; lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, garantizando una coordinación eficaz de las actividades de Eurojust y Europol; cooperación judicial civil y penal cuando está justificado por actividades transfronterizas;
- que se completen las disposiciones del Tratado relativas a la protección de los intereses financieros de la Comunidad mediante la creación de una función de fiscal europeo independiente;
- que se definan mejor en el Tratado los objetivos prioritarios de la Unión a fin de desarrollar el concepto de ciudadanía europea y garantizar el respeto de los derechos y las libertades fundamentales reconocidos en el Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión;
- que se determinen los instrumentos que deben movilizarse para aplicar estos objetivos comunes, precisando el grado necesario de armonización de las legislaciones, y que se establezcan procedimientos de decisión eficaces y rápidos.

1.3. 1.3. La Unión debe ejercer las responsabilidades propias de una potencia mundial

La Unión Europea ha creado un mercado cada vez más integrado, gracias al cual dispone de una verdadera potencia económica. Con la Unión Económica y Monetaria y la moneda única europea, la Unión ha adquirido una capacidad real para influir en las relaciones monetarias y financieras

internacionales.

La potencia de Europa es incuestionable. Queda por saber cómo orientarla y cómo crear una fuerza a partir de este potencial. Eso no podrá realizarse sin una voluntad política firme ni sin una reflexión abierta sobre las estructuras, los instrumentos y los procedimientos de decisión.

Misiones de la Unión Europea

Basada en la reconciliación histórica de las naciones y los pueblos europeos, la construcción europea consolidó **la paz y la estabilidad** en el oeste de Europa. Ahora exporta dicha estabilidad. La ampliación es sin duda la acción política más tangible que la Unión realizará en los próximos años, la más decisiva para la seguridad del continente. Los vecinos inmediatos de la Unión, al sur y al este, constituyen de hecho el espacio privilegiado de la política exterior común, más allá de lo que representan desde hace mucho tiempo para la Unión la relación transatlántica y la asociación con los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Para cobrar mayor fuerza, la política exterior de la Unión debe disponer de una **capacidad de decisión en materia de seguridad y defensa**, en un momento en que, después de la guerra fría, el envío de fuerzas fuera del propio territorio, al servicio de la paz, es tan importante como el propio concepto de defensa común. Naturalmente, esta evolución no afecta a la posición específica de algunos Estados miembros con respecto a las acciones que tendrían implicaciones en materia de defensa.

La Unión Europea tiene que desempeñar un papel particular con respecto a la **mundialización**. Mientras numerosos actores europeos sacan partido de las ventajas de la mundialización, surgen preocupaciones por lo que se considera un fenómeno mal controlado, en el que las elecciones de algunos países o algunas entidades económicas tienen repercusiones que nadie parece poder dominar. Esta percepción no deja de tener consecuencias para el funcionamiento de las democracias y la legitimidad de las autoridades públicas. Para los ciudadanos, lo que está en juego es la conservación o el restablecimiento de su influencia y su poder de control democrático. Y muy a menudo también el establecimiento de normas que amparen lo que el mercado mundializado no regula de manera óptima: los objetivos sociales, el medio ambiente y la diversidad de las culturas y de los modos de vida.

Después de la ampliación, la Unión será la primera economía mundial. Crecerá con ello su influencia en la gobernanza económica global, por lo que deberá tener en cuenta, aún más que hoy, los intereses del resto del mundo en sus decisiones de política económica.

La Unión podrá actuar de manera más resuelta y eficaz en favor del desarrollo duradero y prevenir algunos nuevos riesgos debidos lo más a menudo a los graves desequilibrios económicos y sociales que persisten o están empeorando en el mundo: déficits comerciales estructurales y endeudamiento

excesivo de grandes países industrializados y de los países en vías de desarrollo, inestabilidad financiera, desórdenes civiles y conflictos regionales que provocan flujos de refugiados e influyen en el desarrollo del terrorismo, los distintos tipos de tráfico ilícito y la inmigración clandestina, así como la destrucción del medio ambiente mundial y local. La Unión debe combatir las causas lejanas y próximas que amenazan su seguridad y su bienestar. La Unión debe defender, por tanto, una estrategia de desarrollo duradero, basada en una organización multilateral y multipolar de la economía mundial, por oposición a cualquier enfoque hegemónico o unilateral.

En muchos aspectos, **gracias a la Unión Europea** y a la concertación y la unión de las voluntades políticas, **los Europeos podrán defender su modelo de sociedad y ejercer mejor y en mayor medida sus derechos democráticos**. Europa puede, en su calidad de actor internacional de primer plano, contribuir mejor que otros a la gobernanza y la estabilización del sistema internacional.

Es necesario alcanzar para la política exterior la eficacia adquirida en la realización de la política comercial común. Desde hace algunos años se han conseguido progresos muy importantes en torno a la acción a veces decisiva del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Es el caso de la acción colectiva en los Balcanes y del desarrollo de la política europea de seguridad y de defensa. Pero está sin explotar un importante potencial, que permitiría a la Unión afirmarse a nivel internacional. Sobre la base de orientaciones más claras en materia de política exterior, esta debe cobrar mayor coherencia, movilizandolos todos los instrumentos de los que disponen la Unión y sus Estados miembros.

Hacia una política exterior más eficaz y coherente

La política exterior no puede deslindarse fácilmente. Va más allá de los aspectos diplomáticos y militares tradicionales para abarcar ámbitos tales como los de la justicia y la intervención policial, el medio ambiente, el comercio y los asuntos aduaneros, el desarrollo y la representación exterior de la zona del euro. El objetivo debe consistir en integrar estos diferentes ámbitos y garantizar una síntesis eficaz de todos los instrumentos disponibles. No hay por tanto que «comunitarizar» la política exterior aplicando los procedimientos clásicos, algo que no sería compatible con la creación de una dimensión militar europea, ni de hacer que la política exterior sea más

«intergubernamental», ampliando las competencias de los Estados miembros o del Alto Representante en detrimento de la Comisión.

En efecto, una comunitarización total no permitiría actualmente tener en cuenta toda la dimensión política de la acción exterior, que no se limita a un conjunto de competencias, instrumentos y ámbitos de acción, y no podría abarcar tampoco todo el ámbito militar.

En cambio, mantener o acentuar el equilibrio actual equivaldría a mantener la dispersión de los centros impulsores, de decisión y de acción.

Ahora bien, es esencial responder de manera realista a una doble exigencia de coherencia y eficacia:

- coherencia: tiene que haber un centro de gravedad que controle la iniciativa política y determine y exprese el interés común;
- eficacia: los procedimientos deben adaptarse a la naturaleza misma de la política exterior y, en concreto, a la especificidad del instrumento militar.

. Unicidad de la iniciativa y coherencia de la acción

Una de las características del método comunitario es la capacidad exclusiva de iniciativa legislativa conferida a la Comisión Europea. Ello garantiza que las propuestas presentadas con total independencia por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo representan el interés el general europeo y no intereses nacionales o partidistas.

Con respecto a la política exterior, **la unicidad de la iniciativa** y la coherencia de la acción son igual de importantes. Actualmente, coexisten dos centros de gravedad. Uno, de inspiración y lógica intergubernamental, organiza en torno al Alto Representante una primera expresión de la voluntad común de los Estados miembros, que ha permitido desarrollar una cultura común y fomentar la confianza mutua. Otro, basado en el método comunitario, posee las características necesarias para definir de manera duradera el interés general de la Unión, desde la fase de análisis e iniciativa hasta la movilización de los recursos y los instrumentos comunes.

Esta división, que es una fuente de ineficacia, debe desaparecer en el futuro para que un centro de gravedad único pueda garantizar de manera estructural y duradera la consideración del interés general. Es necesario que un organismo imparcial, permanente y con experiencia técnica evalúe los desafíos, examine la adecuación entre los objetivos y los recursos disponibles y presente propuestas de acción. Todos los Estados miembros y la Comisión Europea tienen actualmente el poder de propuesta, con la confusión subsiguiente y el riesgo de que en la fase de concepción de las iniciativas no se tengan plenamente en cuenta los intereses comunes.

Sería por tanto conveniente que el centro de gravedad de la iniciativa política y del aseguramiento de la coherencia de las diferentes acciones esté en la Comisión.

. Representación y modos de acción

Asegurar la unicidad de la iniciativa y la coherencia sin ignorar las especificidades de la política exterior y de seguridad común supone abrir una vía intermedia entre el *statu quo* y la comunitarización. Esta síntesis se basa en dos elementos.

En primer lugar, la capacidad de iniciativa política debe ser coherente con aquella de la que dispone la Comisión Europea para diseñar y movilizar los instrumentos de la acción exterior. No es concebible, para la credibilidad y la coherencia de la política exterior, que el Alto Representante haga propuestas sin señalar qué medios se utilizarán para aplicarlas, como tampoco lo es más que

un organismo externo a la Comisión disponga a discreción de los medios y los instrumentos que la Comisión gestiona y de los que es responsable en el ámbito político y presupuestario.

Pero, para ser eficaz y operativa, esta síntesis presupone en segundo lugar la **fusión, por etapas, de las funciones de Alto Representante y de Comisario de relaciones exteriores**. Como miembro de la Comisión, el Alto Representante tendría una doble legitimidad, procedente del acuerdo de los Estados miembros y la investidura del Colegio por el Parlamento Europeo. Como responsable de la negociación de acuerdos con los terceros países, competentes para movilizar diversos instrumentos, proponer las orientaciones de la ayuda exterior y prever sanciones comerciales o financieras, podría contribuir a lograr una mayor coherencia política con otras políticas comunes con un importante componente externo.

Debería concederse también al Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores una **función directora en la gestión de las crisis día a día**. Desde este punto de vista, es necesario admitir el carácter todavía no satisfactorio de la fórmula del Tratado de Niza, según la cual es el Comité Político y de Seguridad, que contará pronto con una treintena de miembros, quien ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Deberán precisarse las condiciones de esta fusión:

- estatuto particular: el Alto Responsable/Comisario de relaciones exteriores, debería ser elegido de común acuerdo por el Presidente designado de la Comisión y por el Consejo a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, para desempeñar específicamente esta función bajo la autoridad del Presidente de la Comisión
- adaptación de los procedimientos: la fusión de las funciones de Alto Representante y de Comisario de relaciones exteriores no implica que todos los aspectos de la política exterior, de seguridad y de defensa se traten con procedimientos idénticos. En materia de seguridad, habrá que distinguir la función estratégica o diplomática, la función económica, sobre todo en relación con la política de armamento, y la función estrictamente militar de preparación y realización de operaciones;
- adaptación de los modos de decisión de la Comisión: deberán establecerse procedimientos internos diferentes cuando se trate de iniciativas de política exterior, de iniciativas en otros ámbitos, por ejemplo, en materia de ayuda exterior y de política comercial, o de iniciativas en materia de seguridad y defensa, que exigen una forma de trabajar particular, confidencial y rápida.
- calendario de aplicación: estas adaptaciones deberán seguir un calendario por etapas, como para la Unión Económica y Monetaria.

La política exterior y de seguridad común de la Unión debe disponer de **recursos suficientes en el presupuesto comunitario**, algo que no sucede actualmente. Además, todos **los medios necesarios para su aplicación deben poder mobilizarse** mucho más **rápidamente** que hoy, lo que requiere que se establezca un diálogo particular con la autoridad presupuestaria y que se adopten las

disposiciones necesarias para adaptar las normas comunitarias a la especificidad de este sector. El Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores deberá poder basarse en **una red de delegaciones externas** reforzada.

La **representación única de los intereses colectivos** es fundamental. La multiplicidad de las voces que se hacen oír en las crisis internacionales debilitan la credibilidad de la Unión. El Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores, debe ejercer el control de esta función de portavoz, lo que no significa que no pueda pedir a un determinado Estado miembro que defienda las posiciones colectivas o asuma un papel de mediador si razones objetivas lo justifican.

. Procedimientos de decisión

Dado que la fusión de las funciones debe tener en cuenta a la vez la exigencia de coherencia y algunas características de la política exterior, relacionada en particular con la dimensión militar, los procedimientos de decisión y de aplicación deberán adaptarse según el grado de integración deseable y para permitir que el Consejo Europeo disponga de un interlocutor único para aplicar coherente y rápidamente sus orientaciones.

Para que una iniciativa política del Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores tenga carácter de iniciativa de la Unión, será necesaria la adhesión de una serie de Estados. Deberá considerarse en efecto que, en este ámbito concreto, la geografía, la historia y la capacidad de intervención militar colocan a los distintos Estados miembros en una posición a veces singular con respecto a los terceros países y los conflictos que surgen en las fronteras de Europa. El Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores deberá por tanto tener muy en cuenta, cuando se planee una iniciativa política, esas particularidades y diferencias objetivas entre los Estados miembros.

Si esta dimensión se tiene correctamente en cuenta cuando se elaboren las iniciativas, cuando se defina el interés general de la Unión, **la decisión por mayoría cualificada reuniría entonces las condiciones de eficacia y legitimidad requeridas. La unanimidad debe en efecto suprimirse**, sin perjuicio de los procedimientos que podrían aplicarse en materia de seguridad y defensa. Los métodos que funcionan más o menos bien en la actualidad no sobrevivirán a la duplicación del número de Estados miembros.

Porque, en materia de política exterior, de seguridad y de defensa, el interés común debe definirse de manera dinámica; no alineándose con las reticencias de algunos, sino buscando la credibilidad y la eficacia de una política que se propone defender, fuera de las fronteras de la Unión, algunos valores esenciales para nuestras democracias. En una Unión ampliada, la unanimidad en materia de política exterior no es más necesaria que en materia de política comercial.

Adaptando de este modo el poder de iniciativa en materia de política exterior y de seguridad común,

la representación y los medios de acción, y los procedimientos de decisión, la Convención tendría en cuenta la experiencia adquirida desde los Tratados de Maastricht y Amsterdam y la importancia de reforzar el triángulo institucional. Los cambios propuestos permiten garantizar la coherencia del sistema, con la integración del Alto Representante en la Comisión, mantener, en torno a la acción del Consejo, un fuerte elemento de consenso y legitimidad, y reforzar, en torno al Parlamento, la transparencia y el control democrático. Otro enfoque, ahora que la Unión va a duplicar su número de miembros, debilitaría la acción colectiva y haría correr a la Unión el riesgo de fragmentación de su organización constitutiva.

Preparar el futuro

Después de años de cooperación política limitada a declaraciones, el paso a los métodos actuales de la política exterior y de seguridad común ha resultado difícil. **Los hábitos de trabajo**, más comunitarios, pero todavía muy alejados de la eficacia precisa, **sólo se modificarán si las estructuras, los instrumentos y los procedimientos de decisión evolucionan de manera coherente.**

Sin esperar a la revisión del Tratado, la Comisión considera indispensable que se mejoren los métodos de trabajo:

- cooperación más estrecha entre el Alto Representante y la Comisión mediante el establecimiento de algunos servicios comunes;
- desarrollo del papel político de las delegaciones externas;
- coordinación más estrecha entre el Alto Representante y la Comisión sobre la utilización de los medios presupuestarios para la acción exterior de la Unión;
- participación conjunta en algunos trabajos de la Comisión y el Consejo;
- participación coordinada en los debates del Parlamento Europeo;
- presentación de iniciativas y trabajos conjuntos.

En consecuencia, la Comisión propone que, con arreglo a modalidades y a un calendario por establecer:

- se asigne al Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común una capacidad para asegurar la coherencia de la iniciativa política y un papel de dirección en la gestión de las crisis;
- se fusionen las funciones de Alto Representante y Comisario de relaciones exteriores y se establezcan las condiciones de integración del Alto Representante en la Comisión;
- se den los instrumentos necesarios a la política exterior: presupuesto, procedimientos adaptados, red de delegaciones externas;
- se suprima el recurso a la unanimidad y se hagan posibles las decisiones mayoritarias, sin perjuicio de las disposiciones particulares que se aplicarían en materia de seguridad y defensa;
- se garantice en primer lugar la coherencia y después la unicidad de la representación de los intereses colectivos, ejercida por el Alto Representante/Comisario de relaciones exteriores.

* *
*

2. UN TRATADO CONSTITUCIONAL

Para profundizar el proyecto europeo, los Tratados actuales prevén un mecanismo institucional, instrumentos y modos de decisión a veces insuficientes e inadecuados inadaptados ante la perspectiva de una Unión integrada por casi treinta Estados miembros. La Convención debe contribuir a construir a una Unión más democrática y más eficaz.

Será necesario reconsiderar la arquitectura institucional y clarificar la forma en que la Unión Europea ejerce sus competencias.

2.1. Elaborar un Tratado constitucional

En la actualidad, la Unión Europea está basada en cuatro Tratados básicos, realiza sus políticas

mediante procedimientos diferentes según el ámbito de actividad y no dispone de una personalidad jurídica única. Algunos Estados miembros se autoexcluyen y no participan en todas las políticas comunes.

Esta situación es el producto de cincuenta años de construcción europea. Actualmente, es una fuente de confusión e incoherencia que ya no permite a la Unión actuar con la eficacia requerida. En vísperas de una ampliación de una magnitud sin precedentes, es indispensable introducir elementos de racionalización en todo este proceso.

Fusionar los Tratados

Para simplificar y racionalizar la arquitectura institucional, será necesario fusionar el **Tratado de la Unión Europea con los Tratados comunitarios** y abandonar la distinción, importante en Derecho, pero políticamente ampliamente superada, entre el ámbito comunitario y las disposiciones de los Tratados relativas a la política exterior y de seguridad común (segundo pilar) y a la cooperación policial y judicial en materia penal (tercer pilar). La Unión Europea debe disponer de una **personalidad jurídica única**.

Eso no quiere decir que los procedimientos comunitarios se aplicarían necesariamente de manera idéntica a los ámbitos que dependen actualmente del segundo y tercer pilares. En un mecanismo institucional único, debería definirse el papel de las instituciones y los procedimientos de decisión aplicables en función de la naturaleza de la acción prevista.

Reconsiderar la pertinencia de los estatutos excepcionales

Las excepciones concedidas a algunos Estados miembros mediante protocolos específicos atienden un deseo del país en cuestión y siguen siendo ampliamente compatibles con el marco jurídico actual de la Unión: el de los Tratados concluidos entre Estados miembros soberanos. Si la Convención se declara favorable a un Tratado constitucional que pueda dar lugar en el futuro a la aprobación de una verdadera constitución por el conjunto de los ciudadanos europeos, la mayoría de esas excepciones serían difícilmente admisibles, ya que atentan de hecho contra el principio de igualdad entre los ciudadanos europeos. La capacidad de las instituciones para diseñar, decidir y ejecutar ciertas políticas podría ponerse rápidamente en cuestión, a no ser que se adaptara la composición de las instituciones en función de los temas abordados, lo que es concebible en el caso del Consejo, pero plantea dificultades evidentes para la Comisión y el Parlamento Europeo.

Gestionar la diversidad de las voluntades y de las capacidades sin debilitar las instituciones constituirá, desde este punto de vista, uno de los mayores desafíos de la Unión ampliada. Las disposiciones de los Tratados relativas a la cooperación reforzada ofrecen respuestas muy teóricas, válidas sin duda para acciones concretas y no relacionadas con las grandes opciones políticas de la Unión, que podrían justificar una adaptación del marco institucional común. Pero resultan

inadecuadas para reflejar una diversidad creciente entre los Estados miembros.

En la práctica, **algunas excepciones complican realmente la actuación de la mayoría de Estados miembros** debido a la interdependencia efectiva que existe entre los Estados de la Unión. Así sucede, por ejemplo, con las excepciones que afectan a las políticas relacionadas con la libre circulación de las personas y que hacen que la cooperación con algunos terceros Estados resulte más fácil que con ciertos Estados miembros.

Estas consideraciones apoyan en gran medida la necesidad **de reexaminar críticamente estas excepciones. La Convención debería confirmar que la Europa a la carta no es la opción seleccionada para el futuro desarrollo de la Unión.** En el momento en que se elabora un Tratado constitucional, debe llevarse a cabo una reflexión política sobre lo que significa pertenecer a la Unión Europea con respecto a otras fórmulas como las aplicadas en el marco del Espacio Económico Europeo.

Simplificar los Tratados

Una vez especificadas las opciones políticas que se seguirán en relación con estos dos aspectos: la unicidad del mecanismo institucional y la reconsideración de algunas excepciones, será posible emprender un verdadero trabajo de simplificación de los Tratados a la altura de las expectativas de los ciudadanos y preparar un texto de referencia que integre la Carta de los Derechos Fundamentales.

Los Tratados incluyen cientos de disposiciones de importancia y alcance muy diferentes. Por ello, basándose en los resultados de un estudio efectuado a petición suya por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y sin pronunciarse en detalle sobre las propuestas presentadas, la Comisión propuso en 2000¹ que se reorganizaran los Tratados en dos partes. A partir de una jerarquización de las distintas disposiciones de los Tratados, podría establecerse una distinción entre disposiciones fundamentales (derechos fundamentales, organización de los poderes, principios de las políticas comunes) y disposiciones de aplicación, que pueden ser modificadas por procedimientos menos vinculantes que los Tratados actuales.

La Unión Europea dispondrá así de **un texto de carácter constitucional**, un texto que coexista con las constituciones nacionales, que clarifique la organización original de los poderes públicos europeos y cuyo valor para la Unión sea entendido por los ciudadanos como el que tiene una constitución para un Estado miembro.

Es en este contexto donde deberá plantearse la cuestión de la ratificación de este futuro instrumento jurídico y **de las consecuencias de una posible no ratificación** por uno o varios

¹ *Un Tratado fundamental para la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión de 12 de julio de 2000 (COM (2000) 434).

Estados miembros de la Unión.

En consecuencia, la Comisión propone:

- que se fusione la Unión Europea y las Comunidades y se confiera a la Unión Europea una personalidad jurídica;
- que se defina el papel de las instituciones y los procedimientos de decisión aplicables en función de la naturaleza de la acción considerada;
- que se lleve a cabo un reexamen crítico de las excepciones concedidas a algunos Estados miembros;
- que se emprenda sobre estas bases un trabajo profundo de simplificación de los Tratados;
- que se elabore un Tratado constitucional basado en la Carta de los Derechos Fundamentales, que incluya las disposiciones esenciales de los Tratados; y que se establezcan, para las demás disposiciones, procedimientos de revisión diferentes;
- que se examinen las modalidades de adopción y las condiciones de entrada en vigor de ese Tratado constitucional.

2.2. 2.2. Clarificar la forma en que la Unión ejerce y pone en práctica sus competencias

En algunos casos, las normas europeas —de las que con frecuencia se dice que son demasiado detalladas— parecen ignorar las prácticas nacionales y el modo específico en que cada Estado dirige determinadas políticas. Chocan entonces con las tradiciones, las identidades, es decir, con la forma en que los pueblos han ido construyendo su nación a lo largo de los siglos. Además, por su propia naturaleza, dichas normas no tienen en cuenta la distribución de competencias que algunos Estados miembros han establecido entre el nivel nacional y las regiones, en particular las regiones que ejercen poderes legislativos.

La cuestión de las competencias pone de manifiesto la existencia de lagunas en el funcionamiento de la Unión:

- déficit de claridad, debido a la complejidad de los procedimientos y al número de instrumentos;
- déficit de responsabilidad: cuando el proceso de decisión es confuso por su excesiva complejidad, cuando las personas a las que los ciudadanos pueden sancionar no son siempre las que toman las decisiones, o asumen difícilmente ante los electores su parte de responsabilidad, la situación no es beneficiosa para la democracia;
- déficit de proximidad, debido a que no siempre se respeta el principio de subsidiariedad;

- déficit de eficacia: lentitud en la toma de decisiones, desfase entre la acción europea y las expectativas importantes de los ciudadanos.

Claridad, responsabilidad, proximidad y eficacia: no se ponen en duda los objetivos; sin embargo, es preciso analizar la forma de alcanzarlos.

Reafirmar las bases del sistema actual

Los principios de la acción colectiva son más pertinentes que nunca. La Unión ejerce competencias únicamente porque los Tratados, ratificados por todos los Estados miembros con arreglo a sus procedimientos nacionales, le han encomendado misiones y atribuido medios para actuar. En consecuencia, toda competencia que no haya sido atribuida a la Unión sigue siendo competencia de los Estados miembros. Si no tiene competencia exclusiva, la Unión debe respetar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, es decir, actuar en el momento oportuno y en la estricta medida necesaria para alcanzar los objetivos que se marque.

Sería conveniente que en el futuro tratado fundamental de la Unión Europea se enunciaran claramente los principios que han de constituir el marco de acción de la Unión:

- la Unión sólo puede actuar si se le ha conferido una competencia (principio de atribución de competencias);
- la Unión sólo puede actuar respetando plenamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tal como están definidos en los Tratados;
- el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional.

¿Clasificar las competencias?

Habida cuenta de que la Unión Europea no es un Estado, sino que agrupa a Estados y pueblos mediante una forma de integración política *sui generis*, casi todas las políticas tienen al mismo tiempo una dimensión europea y una dimensión nacional. En efecto, el análisis de los Tratados revela que en muy pocos ámbitos existe una competencia europea exclusiva. En la mayor parte de las políticas, por lo general se considera que las competencias conferidas a la Unión son compartidas o complementarias.

Tal vez un examen de cada uno de los ámbitos, a la luz de las disposiciones del Tratado y de la legislación adoptada desde el inicio de la construcción europea, permitiría establecer una **lista de las competencias que actualmente ejerce la Unión**. Sin embargo, codificar en el Tratado un catálogo semejante tendría el inconveniente de **enmarcar rígida y artificialmente las capacidades de acción de la Unión**, lo cual sería particularmente inoportuno en un contexto mundial que está cambiando con rapidez. Sobre todo, ese enfoque sólo aportaría una **clarificación limitada** en lo que respecta a la distribución concreta de las competencias compartidas o complementarias:

- es imposible asignar los ámbitos de acción a un nivel de decisión único, ya sea nacional o europeo. Por ejemplo, la política de los transportes, la política de asilo y de inmigración o la política social son al mismo tiempo europeas y nacionales: todo depende de las medidas de que se trate. A escala europea no se puede legislar en materia de acción cultural, pero la política de la competencia puede tener un impacto sobre las decisiones adoptadas a escala nacional: todo depende de las medidas de que se trate;
- si nos situamos a nivel de las medidas, es imposible establecer principios que no sean muy generales (interés de actuar en común) para decidir si una acción concreta es competencia nacional o europea.

En muchos casos, **la clarificación esperada no se obtendrá, pues, mediante una *clasificación de las competencias*.**

Racionalizar las modalidades de acción

Para dar a los conceptos de subsidiariedad y de proporcionalidad un punto de apoyo operativo, sería conveniente **precisar en el Tratado cómo actúa la Unión Europea, con qué intensidad y para obtener qué resultados.**

Algunas disposiciones del Tratado son directamente aplicables y obligatorias en los Estados miembros; otras requieren una intervención legislativa o la adopción de medidas de ejecución. En ocasiones, el efecto deseado exige del nivel europeo una intensidad de acción elevada, que deja poco espacio a la iniciativa nacional. Es el caso de las legislaciones o de las decisiones que deben aplicarse de modo uniforme en todos los Estados miembros. En otros casos, la intensidad de la acción europea deja un ámbito de actuación muy importante a las autoridades nacionales, por ejemplo cuando el Tratado establece una coordinación no obligatoria de las políticas nacionales. En los últimos años, también han aparecido nuevas formas de concertación, con el *método abierto de coordinación*, mediante el cual es posible dar orientaciones comunes a determinadas acciones a veces excluidas del ámbito de competencias legislativas de la Unión.

Reglamentos de aplicación uniforme, armonización completa o mínima, reconocimiento mutuo, coordinación más o menos obligatoria, etc.; **es necesaria una racionalización de la utilización de esas distintas modalidades de acción.** Cabe señalar que, aunque determinadas disposiciones del Tratado excluyen toda forma de armonización, por ejemplo en lo que respecta a la salud, la cultura o la educación, la acción colectiva ha tenido resultados importantes en esos ámbitos, como, por ejemplo, el programa *Erasmus*. No cabe duda de que es posible prolongar este enfoque y, a partir de una lista de las modalidades de acción establecidas por el Tratado, **precisar, para determinados ámbitos, el grado de intensidad que debería tener la acción europea, a fin de preservar el ejercicio de las competencias nacionales.**

Mantener un margen de flexibilidad

En virtud de su artículo 308, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea permite al Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptar las disposiciones necesarias para alcanzar un objetivo común. Dicho artículo es, en ocasiones, objeto de críticas.

A este respecto, cabe señalar que el **artículo 308 no permite crear nuevas competencias**. Cabe preguntarse si es necesario ampliar las posibilidades de recurrir al artículo 308, bien para ampliar, bien para reducir, el ámbito de competencias ejercidas por la Unión. Probablemente no, ya que **la vía normal y democrática para adaptar las competencias de la Unión sigue siendo la modificación del Tratado**.

¿Es preciso, entonces, reducir las posibilidades de recurrir al artículo 308? Los debates de la Convención revelan que **son muchos los que reconocen que es conveniente que el sistema siga teniendo cierta flexibilidad**. Para delimitar mejor el recurso a dicha disposición —que, por otra parte, deberá seguir siendo muy limitado—, sería preferible empezar por **revisar los objetivos comunes**, tal como figuran, en particular, en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, si fuera necesario, aclarar los poderes de acción necesarios para alcanzarlos.

Simplificar la adopción y la aplicación de las decisiones de la Unión

La Comisión ha manifestado en repetidas ocasiones su deseo de desarrollar el papel legislativo del Parlamento Europeo. En la práctica, la **codecisión debe convertirse en la norma general para decretar las leyes europeas**; por otra parte habrá que clarificar, en el futuro Tratado constitucional, el alcance de dichas leyes a fin de que el legislador europeo defina normas generales sin codificar detalladamente las modalidades de aplicación de las mismas.

Las prerrogativas del legislador nacional se respetarán mejor si **las leyes europeas se centran en los objetivos generales** y le dejan el mayor margen posible en la elección de los medios para aplicarlas. Asimismo, la vía legislativa puede combinarse con otros métodos no vinculantes, como recomendaciones, líneas directrices, o incluso la autorregulación dentro de un marco que se establezca en común.

Para aplicar correctamente las políticas comunes, **podría reexaminarse si es conveniente o no mantener determinadas legislaciones**, con vistas a su eventual derogación en caso de que se observara que los Estados miembros pueden llevar a cabo las acciones con resultados más eficaces. Estas orientaciones no son nuevas. En ocasiones existe un límite en el grado de confianza que tienen entre sí los Estados miembros para respetar determinadas normas particularmente importantes para la libre circulación de los productos, por ejemplo en materia de salud o de seguridad. Sea como fuere, las instituciones europeas reflexionan desde hace tiempo sobre las técnicas y los hábitos de trabajo que permiten **legislar mejor** —es decir, respetar el principio de

subsidiariedad y de proporcionalidad y dejar un espacio a los parlamentos nacionales. Esos esfuerzos deberán basarse, a nivel del Tratado, en una **distinción entre la ley y lo que corresponde a las normas de ejecución**.

Con arreglo a lo dispuesto en el Tratado (artículo 202), el Consejo, salvo en casos especiales, atribuirá a la Comisión las competencias de ejecución de las normas por él establecidas. El *Libro Blanco sobre la Gobernanza* contiene algunas orientaciones para **restaurar, dentro del sistema institucional, una verdadera función de ejecución de las políticas y de la legislación** en la que se tengan en cuenta los conocimientos prácticos necesarios, en particular los de las administraciones nacionales que aplican las políticas de la Unión.

Distinguir, en el futuro Tratado constitucional, lo que está regulado por las leyes o por las normas de aplicación; aplicar el procedimiento de codecisión en la adopción de todos los textos de carácter legislativo y legislar mejor; confiar la adopción de las medidas de ejecución a la Comisión en las condiciones y dentro de los límites establecidos por la legislación; establecer un mecanismo jurídico sencillo a través del cual el Parlamento Europeo y el Consejo, como poder legislativo, puedan llevar a cabo un seguimiento y un control de la acción de la Comisión en lo que respecta a los principios y a las orientaciones políticas adoptadas en la legislación: dichas orientaciones deberán cumplirse activamente, a fin de que el sistema sea más claro y transparente.

Por consiguiente, la Comisión propone:

- establecer en el futuro Tratado constitucional los principios fundamentales que han de regir la acción de la Unión;
- racionalizar la utilización de los distintos instrumentos de acción de la Unión —desde la armonización hasta la coordinación— en función del grado de intensidad deseado;
- diferenciar lo que está regulado por las leyes o por las normas de aplicación y aplicar el procedimiento de codecisión para la adopción de todos los textos legislativos;
- confiar la adopción de las medidas de ejecución a la Comisión, en las condiciones y dentro de los límites establecidos en la legislación y bajo el control del legislador.

2.3. 2.3. Hacer respetar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad

A escala nacional

En ocasiones, la aplicación de las normas da lugar a **reglamentaciones nacionales excesivas**, que generan incomprensión y rechazo entre los administrados.

Existen numerosos ejemplos de ello, en materia de política regional o de aplicación de las normas del mercado interior. Dichas prácticas pueden ser nocivas para la eficacia práctica de la norma europea. Si bien resulta difícil detectarlas de forma sistemática, **sería conveniente reflexionar sobre los medios de luchar contra ellas**, a fin de que ya no se acuse a Europa de excesos de los que no es responsable.

A escala europea

Cuando una acción podría llevarse a cabo mejor a escala nacional o cuando exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos comunes, es preciso abandonarla o modificarla. Habida cuenta de que una distribución de las competencias entre el nivel europeo y el nivel nacional no es efectiva, **es preciso crear unos procedimientos de control específicos para garantizar el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad**.

Al diseñar esos procedimientos de control, habrá que tener en cuenta la existencia del control del Tribunal de Justicia: toda medida comunitaria vinculante puede ser anulada o invalidada por el Tribunal, en particular en caso de que se vulneren los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad. En lo que respecta a ese control *ex post*, podrían revisarse o ampliarse las modalidades de sometimiento del caso al Tribunal.

Por otra parte, corresponde en primer lugar a las instituciones europeas —la Comisión cuando ésta propone un acto, el Parlamento Europeo y el Consejo cuando lo adoptan— respetar los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

No obstante, para explicar el proceso de toma de decisiones sin debilitarlo, podría efectuarse un control **externo** de subsidiariedad y de proporcionalidad sobre el resultado del proceso legislativo, pero antes de que el acto entre en vigor, a fin de que el legislador pueda abandonar o modificar una acción prevista si ésta fuera contraria al principio de subsidiariedad o al principio de proporcionalidad.

Algunos proponen un control político, otros un control jurisdiccional. Es preciso examinar ambos enfoques. Sin embargo, la Comisión considera que, en cualquier caso, el examen del respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad debería ser de carácter constitucional e incluir al

mismo tiempo una **evaluación del interés general** y una evaluación del **respeto del Derecho**.

Dicho control no debería ser sistemático, sino que debería efectuarse únicamente cuando existan dudas razonables sobre el respeto de los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad. **El procedimiento debería ser rápido** y finalizar en un plazo de dos a cuatro semanas aproximadamente, con objeto de **no ralentizar el proceso de toma de decisiones**.

Si la Convención opta por el ese control externo antes de la entrada en vigor de un acto, **habrá que adaptar en consecuencia el control *ex post***.

Por consiguiente, la Comisión propone:

- que se examinen los medios adecuados para evitar que la transposición y la aplicación de las normas europeas por las administraciones nacionales den lugar a un exceso de reglamentación;
- que se establezca un control externo, de carácter constitucional, del respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

* *

*

En los próximos meses, la Unión Europea deberá efectuar una elección fundamental. Las nuevas misiones de las que debe hacerse cargo ¿se ejercerán dentro del sistema institucional? ¿Habrá que reducir el método comunitario a su éxito histórico —el mercado común— o conservar, para otras políticas, lo que le confiere su fuerza?

Con frecuencia se ha puesto de relieve el carácter innovador y el equilibrio especial de la construcción comunitaria, que organiza, no la separación, sino el reparto de poderes. Así, el poder legislativo corresponde al Parlamento Europeo, pero también al Consejo, que, a su vez, comparte el poder ejecutivo con la Comisión Europea, que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, mientras que la aplicación de las políticas corresponde en gran medida a las administraciones nacionales o regionales.

Es preciso **preservar esa unión de todas las fuerzas y de todos los poderes en torno al interés general europeo**. Y mantener a la Comisión Europea tal como la querían los fundadores de Europa,

como institución independiente que garantice la igualdad de trato entre los Estados miembros y que sea en la práctica un espacio de coherencia, de síntesis y de primacía del interés general.

Esta visión sigue siendo correcta. En determinados ámbitos relativamente nuevos, como las cuestiones de política exterior y de defensa, de seguridad, de justicia o policiales, así como en materia de cooperación económica, será necesario establecer sistemas de arbitraje y de acción en los que estén presentes la eficacia y la legitimidad del método comunitario.

Este método, que se basa en el equilibrio entre las instituciones durante las distintas fases del proceso de decisión, desde el diseño hasta la aplicación, con un papel especial para la Comisión como garante del interés general, permite asegurar la transparencia, la coherencia y la eficacia de las acciones llevadas a cabo. La Comisión tendrá ocasión de examinar más detenidamente los aspectos institucionales de las futuras reformas, con la antelación suficiente para contribuir a los trabajos de la Convención a este respecto.

Será preciso efectuar adaptaciones. Todas las instituciones deberán centrarse en sus misiones fundamentales y aceptar reformarse en profundidad. La Comisión está preparada para ese cambio y ya lo ha iniciado, con las primeras orientaciones que ha presentado para una mejor gobernanza europea.

Deberá establecerse de forma más directa y transparente la relación entre los ciudadanos europeos y el presupuesto comunitario, a fin de que el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, ejerza en materia presupuestaria unas prerrogativas conformes a su legitimidad democrática en la distribución de los gastos y la creación de los recursos. La Unión debe disponer de verdaderos recursos propios en cantidad suficiente para desarrollar el proyecto que se le ha confiado y del que es responsable.

La Comisión Europea deberá consolidar su legitimidad democrática, sin perder su independencia frente a intereses nacionales y partidistas, ya que dicha independencia es precisamente una de las bases de su legitimidad.

Ahora que se están iniciando los trabajos de la Convención, es preciso reflexionar sobre los límites de otros modos de organización. Los de la cooperación intergubernamental, que genera tensiones y bloqueos.

La Convención es la responsable de diseñar la Unión de mañana. Una Unión cuyos Estados miembros, unidos por políticas comunes y agrupados en unas instituciones fuertes, sigan siendo capaces de superar sus propias divergencias para, simplemente, responder a las expectativas de sus pueblos.
