

CONV 448/02

CONTRIB 165

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
“Para la Unión Europea: Paz, Libertad, Solidaridad - Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional”

El Secretario General de la Convención ha recibido la Comunicación de la Comisión adjunta de los Sres. Barnier y Vitorino, miembros de la Convención.



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.12.2002

COM (2002) 728 final

Para la Unión Europea

Paz, Libertad, Solidaridad

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
SOBRE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

ÍNDICE

Introducción	3
1. Simplificar el <i>modus operandi</i> de la Unión	7
1.1. Programación y formulación	7
1.2. Acción legislativa	7
1.3. Dirección de las acciones de la Unión	8
1.3.1. Coordinación de las políticas económicas	10
1.3.2. Cooperación administrativa en materia policial	11
1.3.3. Gestión de la política exterior y de seguridad común.....	12
1.3.4. Garantizar la ejecución de las normas comunes	14
1.3.5. Velar por el respeto de las normas comunes.....	15
1.4. Financiación de las políticas comunes.....	15
2. Reforma de las instituciones	17
2.1. El Parlamento Europeo	17
2.2. El Consejo.....	17
2.2.1. Determinación de la mayoría cualificada	17
2.2.2. Organización de los trabajos del Consejo.....	18
2.3. La Comisión.....	19
2.3.1. Designación y responsabilidad política de la Comisión	19
2.3.2. Composición y funcionamiento de la Comisión Europea	20
2.4. Relaciones entre las instituciones y los parlamentos nacionales	20
3. Reestructuración de los Tratados	22

Para la Unión Europea

PAZ, LIBERTAD, SOLIDARIDAD

Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional

El 1 de mayo de 2004, se duplicará prácticamente el número de Estados miembros de la Unión Europea. La meta de este proceso es extender a los países europeos vecinos las condiciones de paz, solidaridad y desarrollo económico de las que disfrutamos nosotros actualmente, acogiéndolos en un marco institucional apropiado, que es la clave del éxito del proyecto europeo.

En su Comunicación de 22 de mayo pasado¹, la Comisión había manifestado su deseo de emprender un proceso de reflexión sobre los objetivos y los cometidos de la Unión Europea antes de abrir cualquier debate de naturaleza institucional. Mientras la Convención examina las conclusiones preliminares de los grupos de trabajo y estudia la posible estructura del futuro tratado constitucional, la Comisión quiere contribuir a estos debates presentando las modificaciones del marco institucional que considera necesarias para impulsar el proyecto europeo.

¿Qué proyecto queremos para Europa?

La entrada en circulación del euro, los avances en la realización del mercado interior, la coordinación de las políticas económicas, la aproximación de las políticas fiscales y sociales, la solidaridad entre los países y las regiones de Europa, la puesta a punto de ambiciosas políticas medioambientales y la afirmación de un modelo europeo de sociedad son aspectos necesarios para asegurar el equilibrio del proyecto europeo y así lo sienten la mayoría de los ciudadanos. La Unión debe seguir avanzando en un proceso que aglutina a sus ciudadanos y les ofrece prosperidad, solidaridad y una calidad de vida basada en la conservación del medio ambiente, la disponibilidad universal de servicios de interés general de calidad y un alto nivel de protección social.

Los ciudadanos europeos exigen de nosotros respuestas a preguntas concretas. Ya se trate de preservar la paz y la seguridad, luchar contra el desempleo, combatir la delincuencia organizada y los diferentes tipos de tráfico ilegal, reducir la pobreza, garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres, proteger el medio ambiente o asegurar la calidad y la seguridad de los productos, los ciudadanos esperan de la Unión un mayor nivel de seguridad y estabilidad en el interior de su territorio y un mayor compromiso a escala internacional, respetando en todo momento la diversidad de las identidades nacionales, regionales y locales.

Si queremos mantener este equilibrio y la adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo, **es preciso que la Unión consolide y desarrolle su integración.**

A fin de responder a estas expectativas, la Comisión ha destacado tres cometidos fundamentales para la Unión de mañana: consolidar su modelo de desarrollo económico y social, a fin de garantizar a sus ciudadanos altos niveles de prosperidad y solidaridad;

¹ *Un proyecto para la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002 [COM(2002) 247].

desarrollar un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, para dar pleno sentido al concepto de ciudadanía europea; y ejercer las responsabilidades propias de una potencia mundial.

¿Cómo debemos organizarnos?

El envite al que hemos de hacer frente consiste en encontrar la forma de que la Unión ampliada pueda llevar a cabo sus cometidos fundamentales y mantener su capacidad decisoria y su cohesión, de modo que siga siendo posible avanzar en la construcción europea.

A menudo se ha destacado el carácter innovador y el particular equilibrio de la construcción comunitaria, que se vertebra a través de un sistema no de poderes separados, sino compartidos. Así, por ejemplo, el ejercicio del poder legislativo recae en el Parlamento Europeo y en el Consejo, que comparte el poder ejecutivo con la Comisión Europea. Ésta, a su vez, dispone del monopolio de la iniciativa legislativa, mientras que la ejecución de las políticas incumbe en gran medida a las administraciones nacionales o regionales.

Es preciso **seguir congregando a todas estas fuerzas y poderes en torno al interés general europeo** y salvaguardar la idea de la Comisión Europea tal como la concibieron los fundadores de Europa: una institución independiente que garantiza la igualdad de trato entre los Estados miembros y hace posible en la práctica la coherencia, la síntesis y la defensa del interés general.

Esta idea sigue estando vigente hoy en día. En ciertos ámbitos relativamente nuevos, como la política exterior y de defensa, la seguridad, o las cuestiones policiales y de justicia, así como la cooperación económica, tendremos que establecer sistemas de arbitraje y acción que garanticen a la vez la eficacia y la legitimidad del método comunitario.

Este método, que se basa en el equilibrio entre las instituciones a lo largo de las distintas fases del proceso de toma de decisiones, desde su formulación hasta su ejecución, y que reserva un papel especial a la Comisión como garante del interés general, permite asegurar la transparencia, la coherencia y la eficacia de las acciones emprendidas. En cambio, saltan a la vista las limitaciones de que adolecen otras formas de organización, como la cooperación intergubernamental, fuente de ineficacia, o la dirección política de la Unión por parte de unos pocos Estados miembros, fuente potencial de tensiones y bloqueos.

Se impone la necesidad de introducir cambios. Todas las instituciones deberán volver a centrarse en sus tareas fundamentales y aceptar la necesidad de una reforma a fondo.

¿Qué cambios institucionales serán necesarios?

A fin de consolidar el modelo de desarrollo económico y social de la Unión, proseguir la realización del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, y crear las condiciones necesarias para que la Unión pueda ejercer las responsabilidades propias de una potencia mundial, la Comisión propone **simplificar el *modus operandi* de la Unión y reformar sus instituciones** sin alterar el equilibrio institucional actual.

Este ejercicio de simplificación y racionalización del *modus operandi* de la Unión y del funcionamiento de las instituciones debería permitir a los ciudadanos **reconocer las**

responsabilidades de cada una de las partes en el proceso decisorio de una Unión que les parecerá así más transparente, simple y cercana.

Una más clara delimitación de las funciones y las responsabilidades se impone, sobre todo, para las **tres instituciones** —el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión— que asumen actualmente las tareas legislativas y ejecutivas de la Unión. El futuro tratado constitucional deberá, sin embargo, tener debidamente en cuenta todas las funciones importantes encomendadas a los demás órganos e instituciones de la Unión, en particular el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y el Defensor del Pueblo.

Los cambios propuestos no deberían trastocar **el equilibrio institucional** actual. En este sentido, respetan la naturaleza específica de la Unión, basada en la doble legitimidad de los Estados y los pueblos, y no ponen en entredicho los principios básicos que inspiran la construcción europea, en particular el de **igualdad entre los Estados miembros**.

El objetivo de simplificación y acercamiento a los ciudadanos debe guiar asimismo los trabajos destinados a reestructurar los Tratados actuales en un **tratado constitucional** que servirá de marco a la nueva arquitectura institucional de la Unión **sin perder de vista los logros alcanzados en el proceso de construcción europea**.

Los trabajos de la Convención deben organizarse a partir del anteproyecto de tratado constitucional presentado por el Praesidium de la Convención. A la luz de las ideas expuestas en la presente Comunicación, la Comisión participará activamente en los trabajos de la Convención con vistas a la preparación del tratado constitucional. En este sentido, considera que en las futuras revisiones de los textos constitucionales debería seguir utilizándose el método de la Convención, ya que asocia a todas las fuentes de legitimidad que coexisten en Europa.

Por último, el proyecto europeo debe dotarse de un nombre que sea claramente reconocible. La Comisión considera que la expresión «Unión Europea», que los ciudadanos de los Estados miembros y de los Estados candidatos han aprendido a conocer, describe adecuadamente los fines del proyecto europeo. La Comisión propone que la Convención se pronuncie sobre el lema común de la Unión, que podría ser «Paz, Libertad, Solidaridad».

A la Convención le toca la tarea de dar forma a la Unión de mañana: una Unión cuyos Estados miembros, unidos por políticas comunes y aglutinados en torno a instituciones fuertes, deberán seguir siendo capaces de superar sus propias discrepancias para responder a las expectativas de sus pueblos.

1. SIMPLIFICAR EL *MODUS OPERANDI* DE LA UNIÓN

La particular naturaleza de la construcción europea es una de las causas que explican la complejidad del sistema actual. La Comisión cree, sin embargo, que es posible simplificar la forma en que la Unión Europea ejerce sus principales funciones.

1.1. Programación y formulación

La Comisión recomienda que se coordinen las labores de planificación y programación de modo que sea posible desarrollar **una programación interinstitucional de los trabajos de la Unión**, respetando al mismo tiempo la autonomía del proceso decisorio y las responsabilidades de cada una de las instituciones.

A partir de una propuesta que la Comisión presentará cada año, el diálogo interinstitucional deberá culminar en un acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre una programación plurianual continua, cuyos elementos esenciales serían validados por el Consejo Europeo.

De esta forma, el ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión podría inscribirse en una programación de la Unión global y coherente, lo que mejoraría la transparencia de la acción legislativa de la Unión.

Por lo que respecta a la preparación de las iniciativas legislativas y a la formulación de las políticas, el futuro tratado constitucional podría prever, en el pleno respeto de los sistemas constitucionales de los Estados miembros, **principios generales de consulta de las partes interesadas**, las administraciones nacionales y las autoridades regionales y locales. Durante las fases de formulación y ejecución de las políticas, se deberá **tener más presente**, siempre que sea oportuno, **la diversidad de las situaciones locales**, por ejemplo por medio de contratos tripartitos entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones o autoridades locales con vistas a la ejecución de determinados instrumentos legislativos comunitarios, en el pleno respeto siempre de los sistemas constitucionales de los Estados miembros.

1.2. Acción legislativa

El ejercicio del **poder legislativo** debe simplificarse en torno a los tres principios que constituyen el fundamento del método comunitario: el derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión; el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo; y el voto por mayoría cualificada en el Consejo.

El **derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión**, inscrito en el marco de una programación interinstitucional, debería extenderse al conjunto del ámbito legislativo. A fin de reforzar la legitimidad democrática de las decisiones de la Unión, el **procedimiento de codecisión** debería aplicarse sin excepción para la adopción de todas las leyes europeas. Por último, para que la Unión ampliada pueda seguir tomando decisiones, la Comisión recomienda que **se generalice el voto por mayoría cualificada en el Consejo**.

En una Unión de veinticinco o más Estados miembros, la posibilidad de que uno sólo de ellos pueda vetar una acción de la Unión colapsaría rápidamente todo el sistema. En un mercado integrado es imprescindible que los agentes económicos puedan actuar en igualdad de condiciones. De lo contrario, cualquier ajuste iría en detrimento, sobre todo, del modelo europeo de sociedad y de los valores reconocidos por las democracias europeas. El principio

de unanimidad también debería dejar de aplicarse a las cuestiones fiscales y sociales relacionadas con el buen funcionamiento del mercado interior.

En ciertos casos particularmente sensibles, el legislador debería poder recurrir a **mayorías reforzadas**, lo que facilitaría el abandono del principio de unanimidad.

Además, la clasificación de las normas permitirá distinguir aquellas que son propias de la función legislativa de las que corresponden a la función ejecutiva. La Comisión propone que la **clasificación de las normas** responda a los siguientes principios²:

- las leyes orgánicas, que en el futuro deberían incluir, particularmente, la decisión sobre los recursos propios de la Unión; estas leyes deberían ser adoptadas por mayoría reforzada por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento de codecisión;
- los actos legislativos adoptados en virtud del procedimiento de codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo; se incluyen aquí las leyes marco, que deben ser ejecutadas mediante instrumentos nacionales, los actos por los que se adoptan programas financieros, y otros actos legislativos, más precisos y directamente aplicables en los Estados miembros, que corresponderían a los reglamentos actuales;
- y, por último, los reglamentos de ejecución, adoptados por la Comisión, para las normas de ejecución de las leyes.

Las leyes pueden prever la **delegación legislativa** a la Comisión para la modificación de actos adoptados por el legislador, con vistas, por ejemplo, a su adaptación al progreso técnico; la Comisión sólo debería ejercer estas competencias dentro de los límites y en las condiciones previstas en el mandato de delegación. El acto legislativo delegado no entraría en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo se pronunciaran, por ejemplo un mes antes de su entrada en vigor, contra esta medida por mayoría de sus miembros y por mayoría cualificada, respectivamente. En tal caso, la Comisión, debería retirar su proyecto, modificarlo o presentar una propuesta al legislador.

El tratado constitucional debería prever un fundamento jurídico apropiado para cada una de las acciones de la Unión. No obstante, como ha reconocido la Convención, el **mantenimiento de una cláusula de flexibilidad**, a semejanza de la prevista en el actual artículo 308 del Tratado CE, sigue siendo imprescindible para garantizar el dinamismo de la construcción europea. Habida cuenta de la naturaleza específica de una disposición de estas características, la Comisión propone que estas medidas sean adoptadas por el Consejo por mayoría reforzada, previo dictamen favorable del Parlamento Europeo.

1.3. Dirección de las acciones de la Unión

El ejercicio de las funciones gubernamentales de la Unión se caracteriza por su especificidad. Estas funciones, que en el plano nacional son ejercidas por los Gobiernos, corresponden actualmente, a escala de la Unión, al Consejo y a la Comisión. Además, la ejecución de las decisiones de la Unión se confía por lo general a las administraciones de los Estados miembros, en su caso en coordinación con la Comisión.

² Esta clasificación no contiene todas las normas que se adoptan en la Unión y cuyo alcance puede ser extremadamente importante, como es el caso de ciertas decisiones autónomas adoptadas por la Comisión en aplicación directa del Tratado. Debería emprenderse asimismo una racionalización de estas normas no legislativas.

A escala nacional, las funciones gubernamentales incluyen dos tipos de tareas: la **ejecución de las leyes** (medidas reglamentarias más detalladas, aplicación individual) y la **acción autónoma del Gobierno**, por lo general basada directamente en la Constitución, que incluye, por ejemplo, la representación internacional o la conclusión de acuerdos. A escala de la Unión, ni en los Tratados ni en la práctica comunitaria se establece una clara distinción entre estas tareas, lo que provoca una falta de inteligibilidad para los ciudadanos. La clara delimitación del sistema y la reorientación de las diferentes instituciones hacia sus principales funciones contribuirían a simplificar la estructura institucional europea.

- Para garantizar la correcta ejecución de la legislación, podría ser necesario adoptar textos de aplicación a escala de la Unión. Las competencias de **ejecución de la legislación** europea incumben actualmente a la Comisión (artículo 202 del Tratado CE), a excepción de los casos específicos en los que el Consejo decide ejercer directamente estas competencias. La clara delimitación de las funciones que corresponden a cada una de las instituciones requiere que las competencias de **ejecución de la legislación europea recaigan exclusivamente en la Comisión**, que es responsable de su actuación ante las dos instituciones que detentan el poder legislativo de la Unión: el Parlamento Europeo y el Consejo.
- La Unión ejerce asimismo competencias **no legislativas**. Se trata, sobre todo, de las medidas de coordinación de las políticas **económicas** y de **empleo** nacionales, la organización de la **cooperación administrativa**, por ejemplo en lo tocante a la cooperación policial, o la **política exterior y de seguridad**.

Salvo las acciones que requieren el despliegue de capacidades militares, los principios fundadores del método comunitario deberían aplicarse igualmente a estas funciones, con un **reparto de competencias entre la Comisión**, que presenta propuestas en favor del interés general europeo, y **el Consejo**, que decide, en su caso, previa consulta al Parlamento Europeo.

Por razones de eficacia y a fin de garantizar que se tienen debidamente en cuenta los intereses de los distintos Estados miembros a la hora de formular propuestas, **debería generalizarse el derecho de iniciativa de la Comisión**.

Para estas funciones, el poder de decisión debería seguir siendo competencia del Consejo, en el que están representados los Gobiernos que ejercen estos poderes a escala nacional, con una asociación apropiada del Parlamento Europeo. Al igual que sucede en el ámbito legislativo, para que el proceso decisorio funcione con eficacia debería generalizarse el **voto por mayoría cualificada** o, en cualquier caso, formas de toma de decisión que no requieran la unanimidad de los Estados miembros, como la mayoría cualificada reforzada o la abstención constructiva.

Por otra parte, la Unión debe poder disponer de diferentes instrumentos para ejecutar sus políticas. Entre los medios no vinculantes, cabe destacar el **método abierto de coordinación**, que permite imprimir orientaciones comunes a ciertas acciones que quedan fuera del ámbito de las competencias legislativas de la Unión. El tratado constitucional debería hacer referencia expresa a este instrumento y asegurar que las condiciones de su aplicación respetan el método comunitario.

1.3.1. Coordinación de las políticas económicas

Las políticas económicas son y seguirán siendo competencia de los Estados miembros. Sin embargo, su coordinación es una obligación conjunta. Debería velarse por el estricto

cumplimiento de esta obligación, ya que el buen funcionamiento de la unión económica y monetaria requiere disciplinas comunes y coordinación. Para que la Unión pueda ejercer correctamente esta función es preciso **reforzar el papel de la Comisión y la capacidad de decisión del Consejo**, y garantizar eficazmente la **representación exterior de la zona euro en las organizaciones económicas y financieras internacionales**.

El papel de la Comisión

El refuerzo del derecho de iniciativa de la Comisión reviste particular importancia por lo que respecta a la coordinación de las políticas económicas. Actualmente, en relación con las *orientaciones generales de política económica* y con las *advertencias* previstas en el Pacto de estabilidad, el papel de la Comisión se limita a presentar al Consejo una simple recomendación. Éste puede modificar fácilmente el contenido de estas recomendaciones o ignorar puntos importantes. Esta situación obliga a llegar a compromisos que afectan a la credibilidad de los mecanismos de coordinación de las políticas económicas.

La Comisión propone, por tanto, sustituir estas recomendaciones por *propuestas para las orientaciones generales de política económica y para las referidas advertencias* a fin de asegurar el cumplimiento del Pacto de estabilidad y de las orientaciones generales. Es decir, para modificar estas propuestas se requeriría el acuerdo de la Comisión, a menos que el Consejo decidiera modificarlas por unanimidad. Este es el método de trabajo normal previsto en el Tratado.

De esta forma, la Comisión contaría con los medios necesarios para hacer cumplir las normas en todos los Estados miembros, preservar el carácter comunitario del ejercicio y garantizar la coherencia de las políticas.

Además, son muchos los que estiman que la Comisión debería estar capacitada para formular de manera autónoma una primera advertencia a aquellos Estados miembros que se desvíen de forma significativa de las orientaciones generales de política económica o que presenten un riesgo de déficit excesivo. El futuro tratado debería, pues, consagrar esta posibilidad.

La capacidad de decisión del Consejo

El euro nació con vocación de convertirse en la moneda única de todos los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, varios Estados miembros aún no forman parte de la zona euro y su número va a aumentar con la ampliación, por lo que es poco probable que este objetivo natural pueda alcanzarse en los próximos años.

A ello hay que sumar el hecho de que los mecanismos previstos actualmente en el Tratado para la toma de decisiones no están adaptados a las necesidades de la zona euro en una Unión ampliada de cerca de treinta miembros. La necesidad de autorizar a los Estados de la zona euro para que puedan decidir entre ellos asuntos relacionados con su moneda es una cuestión de sentido común.

En 2004, el número de Estados miembros de la Unión que no pertenecen a la zona euro será superior al de Estados participantes. El Eurogrupo, creado por el Consejo Europeo en 1997, es un foro de debate informal entre los países de la zona euro. Aunque, dada su innegable utilidad, es conveniente que siga existiendo como instancia informal de debate, el Tratado actual sólo reconoce al Consejo (Ecofin) la capacidad de tomar decisiones. Para tratar cuestiones relacionadas, por ejemplo, con los déficits excesivos entre los países que han adoptado el euro, las directrices de la política de cambio, las decisiones relativas a los Estados miembros que deseen adoptar la moneda única o la sección de las *orientaciones generales de*

política económica consagrada a la zona euro, la Comisión recomienda la creación de un «Consejo Ecofin para la zona euro», que reuniría únicamente a los Ministros de Economía de los Estados que han adoptado la moneda única y que estaría dotado de poderes de decisión en ámbitos de interés común a los Estados miembros que comparten la misma moneda.

Otro ajuste importante: para garantizar la eficacia del proceso decisorio debería excluirse de las votaciones en las que se decide la formulación de posibles advertencias al Estado miembro afectado. El Tratado ya prevé una exclusión de estas características cuando el Consejo deba emplazar a un Estado para que corrija un déficit excesivo, pero se omitió esta precisión para las votaciones relativas a la formulación de advertencias. Por definición, el Estado miembro en cuestión tratará por lo general de oponerse a cualquier tipo de advertencia a él dirigida. Su exclusión de la votación permitiría evitar una situación en la que sería a la vez juez y parte.

Representación de la zona euro en las organizaciones internacionales

El euro es hoy la segunda moneda más importante del mundo, y la zona euro en su conjunto constituye la segunda gran potencia económica y comercial mundial. Sin embargo, la Unión Europea no aprovecha al máximo las ventajas de esta situación a escala internacional. La cuestión de la representación internacional de la zona euro sigue sin estar regulada *de facto*.

Aunque es cierto que la posición de la Presidencia en las negociaciones internacionales se prepara actualmente de manera concertada, suele ser resultado de compromisos que no permiten a la Unión proyectar colectivamente una autoridad y una capacidad de iniciativa suficientes.

La Convención debería estudiar la forma de abordar esta cuestión con grandes dosis de pragmatismo, a semejanza de lo que se prevé en el artículo 111 del Tratado con respecto a la representación internacional del euro o la posición de la Comunidad. Si queremos que la Unión Europea pueda abordar coherentemente las negociaciones monetarias y financieras internacionales y expresarse con una voz fuerte y, sobre todo, estable, sería preferible que la zona euro estuviera representada por la Comisión, en estrecha concertación con todas las partes interesadas.

1.3.2. Cooperación administrativa en materia policial

Actualmente, la cooperación policial está incluida en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal. Con el abandono de la estructura por pilares, la Comisión considera que este ámbito también debería estar sometido a las normas generales aplicables a las demás políticas de la Unión. Así pues, cualquier acto legislativo en este ámbito, especialmente con vistas al desarrollo de Europol, debería adoptarse en el marco del procedimiento de codecisión, y exigiría la mayoría cualificada del Consejo.

Sin embargo, las actividades de **cooperación administrativa entre los servicios de policía**, son, por su propia naturaleza, **responsabilidad de las autoridades nacionales**. Cuando sea oportuno emprender iniciativas en este ámbito a escala europea, debería aprovecharse la experiencia adquirida por las autoridades nacionales. La Comisión ejercerá su derecho de iniciativa esencialmente para proponer medidas de cooperación.

Por último, las decisiones del Consejo por las que se definen la planificación, las modalidades y el ámbito de la coordinación de las acciones nacionales en materia de policía podrían adoptarse según el principio de mayoría cualificada reforzada al término de un período

transitorio de cinco años durante el cual la Unión debería adoptar los principios esenciales que regirán estas cuestiones.

1.3.3. Gestión de la política exterior y de seguridad común

Definición de los objetivos comunes y coherencia de la acción exterior

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. En la actualidad, la Unión exporta dicha estabilidad. La ampliación constituye sin duda la acción política de mayor transcendencia que la Unión va a llevar a cabo en los próximos años y la más decisiva para la seguridad del continente. Los países limítrofes de la Unión, al sur y al este, constituyen de hecho el espacio privilegiado de la política exterior común, por encima de las tradicionales relaciones transatlánticas de la Unión y de su asociación con los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Para cobrar mayor relevancia, la política exterior de la Unión debe disponer de una capacidad de decisión en materia de **seguridad y defensa**. Este elemento es igualmente necesario para la protección de las poblaciones civiles, por ejemplo en caso de agresión terrorista por parte de entidades no estatales. Una vez finalizada la guerra fría y con la aparición de nuevas formas de terrorismo, la solidaridad colectiva en el territorio de la Unión y el envío de fuerzas, al servicio de la paz, a escenarios exteriores revisten tanta importancia como el propio concepto de defensa del territorio europeo. Deberá fomentarse asimismo el desarrollo de la **industria europea de armamento**, al servicio de un concepto común de las amenazas específicas a las que se enfrentan los europeos y de las acciones que deben emprenderse fuera del territorio europeo. Naturalmente, estos cambios no deben afectar a la posición específica de algunos Estados miembros con respecto a las acciones que pudieran tener implicaciones en materia de defensa, y la Convención deberá tener en cuenta estas situaciones específicas.

La Unión Europea está llamada a desempeñar un papel decisivo por lo que respecta a la **globalización**. Tras la ampliación, la Unión será la primera economía del mundo. Crecerá con ello su influencia en la gobernanza económica global, por lo que en sus decisiones de política económica deberá tener presente, aún más que hoy, los intereses del resto del mundo.

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 de forma más plena y eficaz sus derechos democráticos**. En su calidad de agente internacional de primer orden, Europa está en mejores condiciones que otras instancias para contribuir a la gobernanza y a la estabilidad del sistema internacional.

La Unión debe poder actuar de manera más resuelta y eficaz en favor del desarrollo sostenible y prevenir ciertos riesgos nuevos, derivados en la mayoría de los casos de la persistencia o la agudización de graves desequilibrios económicos y sociales en el mundo. La Unión debe defender, por tanto, una estrategia de desarrollo sostenible basada en una organización multilateral y multipolar de la economía mundial, evitando cualquier enfoque hegemónico o unilateral. A tal fin, podría ser necesario completar en ciertos puntos las competencias actuales de la Unión. En cualquier caso, la Unión debería estar en condiciones de defender y aprovechar la dimensión internacional de sus políticas internas y disponer de los instrumentos y recursos necesarios para ello. De esta forma, podría aplicar en el plano exterior las competencias de que dispone en el plano interior.

A fin de garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión y asegurar una voz única al expresar sus posiciones, la Comisión, en su Comunicación de 22 de mayo de 2002,

recomendó **fusionar las funciones del Alto Representante y las del Comisario responsable de relaciones exteriores** según modalidades particulares y un calendario que deberá fijarse en su momento. Esta evolución institucional por etapas debe partir de los logros ya alcanzados e ir acompañada de una integración y una racionalización progresiva de las distintas dimensiones que integran la acción exterior. Los principios que se aplican ya en gran medida a los intercambios comerciales deben ser igualmente válidos para los aspectos exteriores de las políticas comunes, especialmente el desarrollo sostenible y las cuestiones económicas y financieras, ya se trate de procedimientos de negociación o de decisión, o de las modalidades de representación. No serán aplicables, en cambio, a las cuestiones de defensa y las acciones que requieran el despliegue de capacidades militares, ámbitos estos cuyos mecanismos y modalidades deberán ser precisados en su momento por la Convención.

Evolución institucional por etapas

La Comisión propone la creación del cargo de *Secretario de la Unión Europea*, que sería al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión y estaría dotado de un estatuto particular. El Secretario de la Unión Europea sería **nombrado de común acuerdo por el Consejo Europeo y por el Presidente designado de la Comisión**. Sería responsable personalmente ante el Consejo Europeo y ante el Presidente de la Comisión, que podrían poner fin a su mandato. Como miembro de la Comisión, sería además responsable ante el Parlamento Europeo de conformidad con el principio de responsabilidad colectiva del órgano colegiado.

Esta doble responsabilidad del Secretario de la Unión supondría una **evolución institucional importante**, sin perder de vista en ningún momento la naturaleza específica de la política exterior y de seguridad común.

Se propone que, durante un período transitorio cuya duración deberá convenirse en su momento, el Secretario de la Unión ejerza el **derecho de iniciativa** de la Comisión en materia de política exterior y de seguridad común **en el marco de las orientaciones y los mandatos que le den el Consejo o un grupo de Estados miembros especialmente interesados en una determinada cuestión** y cuyos intereses comunes requieran una intervención por parte de la Unión.

Al término de este período transitorio, el Consejo, a propuesta de la Comisión y decidiendo por mayoría cualificada reforzada, se pronunciaría sobre la forma en que el Secretario de la Unión **debería ejercer de manera autónoma el derecho de iniciativa de la Comisión en materia de política exterior y de seguridad común**. Por consiguiente, el Consejo debería pronunciarse también sobre el alcance del **derecho de iniciativa de los Estados miembros al término del período transitorio**. En consonancia con lo que prevé el artículo 208 del Tratado CE, sería conveniente que el Consejo, o un grupo de Estados miembros, pudiera, una vez concluido el período transitorio, pedir al Secretario de la Unión que le someta cualquier propuesta que pueda contribuir a la consecución de los objetivos comunes.

Una vez creado el cargo de Secretario de la Unión, las propuestas de la Comisión en materia de política exterior y de seguridad común y las decisiones pertinentes para su ejecución serían adoptadas por él, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, en su caso después de un debate colegial.

Las demás propuestas y decisiones en materia de relaciones exteriores (por ejemplo el comercio internacional y el desarrollo) o de políticas internas (por ejemplo la agricultura o el medio ambiente) seguirían dependiendo de la iniciativa autónoma de la Comisión y siendo reguladas mediante el ejercicio normal de la colegialidad. El Presidente de la Comisión y el

Secretario de la Unión deberán garantizar la coherencia entre estas propuestas y decisiones, por un lado, y las acciones de política exterior, por otro.

El Secretario de la Unión **representará a la Unión** ante terceras partes en lo relativo a la realización de las acciones de política exterior y **será responsable de la ejecución de las decisiones comunes**. A tal fin, deberá disponer de una administración única creada a partir de los recursos de la Secretaría General del Consejo, la Comisión y los Estados miembros, colocada bajo su autoridad, y que se beneficie de la infraestructura administrativa de la Comisión. Las delegaciones exteriores de la Comisión y las oficinas de enlace del Consejo pasarían a ser delegaciones de la Unión administradas por la Comisión y dependientes del Secretario de la Unión. Esta administración centralizada es efectivamente indispensable para asegurar la eficacia de la acción común.

La Comisión considera que el método de designación del Secretario de la Unión, su responsabilidad personal ante el Consejo Europeo y las modalidades específicas de ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión permitirán generar la confianza necesaria entre las instituciones y los Estados miembros para gestionar la política exterior de forma más coherente y eficaz. En este sentido, estima que este objetivo de coherencia y eficacia justifica plenamente la adaptación de los métodos de trabajo de la Comisión y el control específico ejercido por el Consejo sobre las iniciativas del Secretario de la Unión y Vicepresidente de la Comisión.

1.3.4. Garantizar la ejecución de las normas comunes

Por lo que se refiere a **la ejecución de la legislación europea**, el Tratado ya establece que esta responsabilidad **incumbe en principio a la Comisión**, en la medida en que sea necesaria una acción a escala de la Unión y que, por tanto, no corresponda a los Estados miembros. El Tratado prevé, sin embargo, la posibilidad de que el Consejo se reserve, en casos específicos y excepcionales, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Esta excepción genera confusión en cuanto al papel del Consejo como legislador en relación con el poder ejecutivo de la Comisión y no es compatible con el ejercicio del poder legislativo por dos instituciones, el Consejo y el Parlamento Europeo. Debería, por tanto, suprimirse. De esta forma, los ciudadanos tendría una idea clara e inequívoca de cuál es la **responsabilidad de la Comisión** con respecto a la ejecución a escala europea de las decisiones adoptadas por el legislador.

Al ejercer la **función ejecutiva** en el marco de la ley, la Comisión recaba, en el seno de comités, el parecer y el asesoramiento especializado de las administraciones nacionales, a menudo encargadas de aplicar en su territorio la legislación europea. Estos comités deben seguir existiendo, pero sólo como **comités consultivos**. Para que el legislador pueda ejercer un control democrático sobre sus acciones, la Comisión informará a la vez al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las medidas que prevé adoptar; ambas instituciones podrán dar su opinión o, en su caso, expresar objeciones. **La Comisión sigue siendo la instancia responsable de la decisión** sobre las medidas de ejecución en sentido estricto, a diferencia del procedimiento previsto para la delegación legislativa.

Por otra parte, podría ser apropiado recurrir a **agencias europeas de reglamentación** para que se encargaran de prestar asistencia técnica a las instituciones, preparar dictámenes y recomendaciones, y adoptar decisiones individuales en el marco de una legislación determinada. Se sobreentiende que no se podrá conferir a estas agencias responsabilidades que el Tratado asigna directamente a la Comisión ni poder de decisión en ámbitos en los que deban arbitrar en conflictos entre intereses públicos. Tampoco podrán ejercer poderes de valoración política o proceder a evaluaciones económicas complejas. Los Tratados actuales

no prevén un **fundamento jurídico** específico para la creación de dichas agencias. El futuro tratado constitucional debería, pues, incluir una disposición sobre los criterios relativos a su creación, funcionamiento y control político, jurídico y presupuestario.

1.3.5. Velar por el respeto de las normas comunes

El Tratado confió a la Comisión la tarea general de **velar por la correcta aplicación del Derecho de la Unión**. Con la ampliación y a fin de salvaguardar el buen funcionamiento del mercado interior, deberán reforzarse los mecanismos previstos a tal efecto en el Tratado.

Como preveía el Tratado CECA, será necesario investir a la Comisión del poder de tomar decisiones relativas a la constatación de casos de incumplimiento del Derecho de la Unión. El futuro tratado debería prever la facultad de que los Estados miembros que deseen impugnar una decisión de la Comisión por la que se constate una infracción puedan recurrir al Tribunal de Justicia. Esta innovación, que refuerza la capacidad de la Comisión de actuar como guardiana de los Tratados, permitiría ejercer un control más eficaz del cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros. En cualquier caso, la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia ofrece a los Estados miembros y a los agentes económicos todas las garantías necesarias acerca del fundamento de las decisiones de la Comisión³.

En determinados ámbitos, particularmente el de la competencia, en el que siguen siendo esenciales la aplicación de los principios comunes en materia de ayudas estatales y el cumplimiento por las empresas de las condiciones de la competencia, el **Tratado** reconoce directamente a la Comisión el poder autónomo de adoptar **medidas de ejecución de las normas de base** que no se encuentran en un acto legislativo, sino **en el propio Tratado**. El poder de control de la Comisión en este ámbito puede adoptar la forma de decisiones individuales y, en algunos casos, de medidas generales de ejecución. El tratado constitucional deberá definir claramente estas funciones.

1.4. Financiación de las políticas comunes

La Comisión considera que la Convención debería **examinar las modalidades de financiación de las políticas comunes**. Convendría dar una mejor expresión práctica a las disposiciones del Tratado (artículo 269 del Tratado CE) que prevén que **el presupuesto de la Unión será financiado con cargo a los recursos propios, a los cuales contribuyen los Estados miembros y los ciudadanos**. En este contexto, será igualmente necesario encontrar un equilibrio apropiado entre estas diferentes contribuciones.

Este asunto guarda relación con numerosas cuestiones abordadas por la Convención: la **democracia** (ausencia de competencias del Parlamento Europeo en materia de ingresos), la **transparencia** (imposibilidad de que los ciudadanos evalúen su contribución individual a la financiación de la Unión) y la **solidaridad** (el pago por los Estados miembros de contribuciones en función de su PNB, si bien tiene la ventaja de ser equitativo, perpetúa los peliagudos debates sobre el tema de la «justa devolución»). Desde este punto de vista, las reflexiones sobre la financiación de la Unión también deben enmarcarse en el debate sobre la legitimidad de la acción de la Unión.

³

Este cambio no afectaría a la competencia del Tribunal para fijar el importe de las sanciones o multas que pudieran imponerse a los Estados miembros infractores.

Deberá revisarse la cuestión de la financiación de la Unión, preservando en todo momento los logros del sistema actual: **equidad, equilibrio entre gastos e ingresos, sencillez**. El futuro tratado deberá **ampliar la capacidad de la Unión para definir sus formas de financiación**.

El tratado constitucional debería prever que las **perspectivas financieras plurianuales**, que requieren actualmente un acuerdo interinstitucional, sean adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión.

Por consiguiente, podrán racionalizarse asimismo los procedimientos para la adopción de la decisión sobre los **recursos propios** y del **presupuesto anual**. La Comisión recomienda que la decisión sobre los **recursos propios** sea **adoptada** mediante una **ley orgánica**, que requeriría mayorías reforzadas en el Parlamento Europeo y en el Consejo. La Convención deberá estudiar la forma de asociar en esta decisión a **los parlamentos nacionales**.

El **presupuesto** sería adoptado por el **Parlamento Europeo y el Consejo** en el marco de un procedimiento que se inspiraría en el **procedimiento de codecisión**, a partir de un proyecto de la Comisión. De esta forma se suprimiría la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

La Comisión se reserva el derecho de tratar estas cuestiones de forma más detallada en una comunicación específica posterior.

Por último, la Comisión recuerda su propuesta⁴ relativa a la creación del cargo de **fiscal europeo**, que actuaría de forma independiente **para proteger los intereses financieros de la Unión**. La Comisión considera que el tratado constitucional debería prever la creación de dicho cargo; su estatuto y las modalidades esenciales de su funcionamiento deberán ser regulados posteriormente por una ley orgánica.

⁴

COM(2000) 608 final; también Libro Verde COM(2001) 715.

2. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

La Comisión reitera su compromiso en favor del equilibrio institucional y el reparto de poderes característicos de la construcción europea. A medio camino entre la cooperación intergubernamental y las estructuras federales, el método comunitario ha sabido trazar una vía que combina la eficacia y el respeto de las identidades nacionales. Cualquier proyecto de reforma de las instituciones debe respetar este equilibrio y evitar la creación de nuevos organismos que restarían inteligibilidad y eficiencia al proceso decisorio. Se trata de preservar la originalidad del sistema, reforzando al mismo tiempo la responsabilidad de cada una de las instituciones y permitiéndoles responder a los retos de la ampliación.

2.1. El Parlamento Europeo

Debe confirmarse el **poder legislativo** del Parlamento Europeo **mediante la generalización del procedimiento de codecisión**.

El principio de **procedimiento electoral uniforme** en todos los Estados miembros para la elección de los diputados europeos debe reafirmarse en el tratado constitucional. La Decisión del Consejo por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo⁵ supone un primer paso hacia un sistema electoral más homogéneo. Conviene, por tanto, que los Estados miembros la aprueben lo antes posible, conforme a sus respectivas normas constitucionales, de modo que las elecciones de 2004 puedan desarrollarse sobre la base de este nuevo procedimiento electoral.

De cara al futuro, la Comisión reitera que la Unión saldría muy beneficiada si un número de diputados europeos fueran elegidos de **listas europeas** presentadas al electorado europeo en toda la Unión. En este caso, los ciudadanos deberían expresar dos sufragios: uno a título nacional y otro para los candidatos incluidos en estas listas transnacionales. Esta forma de organización de las elecciones europeas contribuirá a afianzar la democracia a escala europea.

2.2. El Consejo

Con la ampliación, el Consejo deberá adaptar su funcionamiento en consonancia con las reformas emprendidas por el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002).

2.2.1. Determinación de la mayoría cualificada

Será necesario abandonar los métodos de decisión que requieren la unanimidad tanto para legislar como para dirigir la acción de la Unión.

El voto por mayoría cualificada debe responder a las exigencias de simplicidad y legitimidad democrática. Por ello, la Comisión recomienda a la Convención que revise el complejo sistema de decisión que emana del Tratado de Niza y lo sustituya por el sistema de **dobles mayoría simple** propuesto anteriormente por la Comisión. Para poder ser adoptadas, las decisiones del Consejo deberían contar con el respaldo de una mayoría de los Estados miembros que representen a su vez la mayoría de la población de la Unión. Esta norma tiene la ventaja de ser más inteligible y de estar más en consonancia con la naturaleza específica de la Unión.

⁵ Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002 (DO L 283 de 21.10.2002).

La Comisión propone eliminar el requisito de la unanimidad. Esta norma debería aplicarse no sólo a la aprobación de la legislación de la Unión, sino a cualquier decisión adoptada por el Consejo. Así pues, el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo debería decidirse por mayoría cualificada, a semejanza del procedimiento previsto en el Tratado de Niza para el nombramiento de la Comisión.

En ciertos casos específicos, sin embargo, será preciso prever la posibilidad de que el Consejo decida por una mayoría más elevada que la mayoría cualificada. En estos casos, el Tratado podría prever una decisión del Consejo por **mayoría reforzada**; esta decisión debería recibir el respaldo de tres cuartas partes de los Gobiernos, que representen a su vez a las dos terceras partes de la población total de la Unión.

2.2.2. Organización de los trabajos del Consejo

El Consejo Europeo de Sevilla redujo a nueve el número de formaciones del Consejo. Habida cuenta del gran número de Estados que, en la Europa ampliada, no formarán inmediatamente parte de la zona euro, el futuro tratado constitucional deberá crear una instancia formal de decisión para los Estados miembros que han adoptado la moneda única, que funcionaría como **Consejo «Ecofin-eurozona»**.

Convendría además profundizar en las reflexiones en curso acerca de la distinción entre las funciones legislativas y ejecutivas del Consejo, sobre todo con el fin de permitir un mayor grado de transparencia de los trabajos del Consejo.

Independientemente de la reflexión sobre la Presidencia, dos categorías de medidas pueden desempeñar un papel importante de cara a la continuidad y la coherencia de los trabajos del Consejo: **la programación interinstitucional** de los trabajos de la Unión⁶, que ofrece un marco para el ejercicio de la Presidencia, y **la representación exterior a cargo del Secretario de la Unión**.

Por lo que respecta a la **Presidencia del Consejo**, la Comisión propone que se tenga en cuenta, por una parte, la necesidad de reforzar la continuidad de los trabajos del Consejo y, por otra, las ventajas que presenta el ejercicio de la Presidencia por lo que respecta a la movilización de las administraciones nacionales y a la potenciación del compromiso europeo de cada uno de los Estados miembros.

La Comisión recomienda, por tanto, mantener el sistema de **rotación semestral para la Presidencia del Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Generales**, o incluso para la Presidencia del Comité de Representantes Permanentes, en razón del papel general de coordinación que desempeñan estas instancias.

Para las demás formaciones del Consejo, la Presidencia podría ser ejercida por un **miembro del Consejo elegido por sus homólogos** por un período de un año. Esta fórmula tiene la ventaja de permitir una mayor continuidad de los trabajos del Consejo y de confiar la Presidencia a un ministro experimentado que gozaría de la confianza de sus homólogos, al tiempo que garantiza que cada administración nacional pueda ejercer regularmente la Presidencia del Consejo.

Esta fórmula de presidencia debería aplicarse asimismo al Consejo de Relaciones Exteriores, ya que no es deseable para el equilibrio institucional confundir las funciones del Presidente

⁶ Véase *supra* el apartado 1.1.

del Consejo, que busca soluciones de compromiso, y las funciones de proposición, ejecución y representación exterior de la Unión.

2.3. La Comisión

2.3.1. Designación y responsabilidad política de la Comisión

La legitimidad democrática de la **Comisión**, que es responsable de **definir el interés general de la Unión**, debe seguir procediendo del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo. Por consiguiente, la Comisión recomienda que se **confieran al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo derechos equivalentes** tanto para el nombramiento de la Comisión como para el control de su acción. En el futuro, la Comisión deberá seguir ejerciendo sus funciones de manera independiente y afirmando su responsabilidad política.

Tras la elección del Parlamento Europeo, **la Comisión podría constituirse** del siguiente modo:

- **elección de Presidente** de la Comisión por el **Parlamento Europeo**; el Consejo Europeo aprueba esta designación;
- nombramiento del Secretario de la Unión por el Consejo Europeo de común acuerdo con el Presidente de la Comisión;
- designación de los **demás miembros** de la Comisión por el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente de la Comisión;
- aprobación del órgano colegiado así constituido por el Parlamento Europeo.

Para que la Comisión pueda mantener su necesaria independencia con respecto a los intereses nacionales y partidistas, el tratado deberá precisar el procedimiento por el cual el Parlamento Europeo podría someter a votación cualquier candidatura a la Presidencia de la Comisión e indicar que esta votación será secreta y requerirá una mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento Europeo.

Así investida de una doble legitimidad reforzada, **la Comisión sería responsable tanto ante el Parlamento Europeo como ante el Consejo Europeo**, que tendrían ambos el derecho de censurar la acción de la Comisión. Naturalmente, el Presidente de la Comisión no participaría en las deliberaciones del Consejo Europeo en las que se fuera a decidir acerca de una censura a la Comisión Europea.

2.3.2. Composición y funcionamiento de la Comisión Europea

Con arreglo al Tratado de Niza, la Comisión estará compuesta por un Comisario por Estado miembro hasta el momento en que se designe el primer colegio que seguirá a la adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro. A partir de ese momento, el número de miembros de la Comisión será inferior al de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria.

La próxima Comisión estará pues compuesta por un nacional de cada Estado miembro. La Comisión considera que un órgano colegiado de estas características estará en condiciones de tener debidamente en cuenta la diversidad de las preocupaciones y percepciones nacionales, en un momento en que se incorporarán a la Unión un número importante de nuevos Estados miembros.

Para que la Comisión pueda asumir sus funciones ejecutivas con eficacia, **será sin embargo necesario reestructurar el órgano colegiado** en torno a las funciones principales de la Unión a partir de la adhesión de nuevos Estados. Los poderes conferidos al **Presidente de la Comisión** le permiten decidir una estructuración del órgano colegiado que permita mantener la eficacia de la Comisión. Se prevé así que, bajo la autoridad del Presidente, algunos Vicepresidentes o Comisarios puedan coordinar los trabajos de sus colegas, en el pleno respeto del principio de colegialidad.

A tal fin, deberán introducirse otros cambios institucionales en el futuro tratado constitucional. Tal y como la Comisión ha propuesto ya⁷, el Presidente debería disponer igualmente de un poder más amplio de dirección política y, sobre todo, del poder de oponerse a las iniciativas que considere inoportunas. Se requerirán además **nuevas normas internas** que permitan a los Comisarios tomar individualmente un mayor número de decisiones en nombre de la Comisión.

Posteriormente, y en un contexto caracterizado por el ejercicio de nuevas responsabilidades por las instituciones de la Unión, por una mayor estabilidad y eficacia de la Presidencia del Consejo y por el afianzamiento del papel de la Comisión en el ejercicio de la función gubernamental, la composición de la Comisión debería restringirse con arreglo a lo previsto en el Tratado de Niza.

2.4. Relaciones entre las instituciones y los parlamentos nacionales

En el sistema de democracia parlamentaria propio de los Estados miembros de la Unión, el control que los parlamentos nacionales ejercen sobre los Gobiernos es el mejor medio para dejar sentir su influencia sobre las actividades de la Unión. A fin de facilitar el ejercicio de este control, podrían introducirse algunos cambios en el protocolo de Amsterdam. Tal como preveía el grupo de trabajo de la Convención sobre el papel de los parlamentos nacionales, la Comisión podrá **transmitir directamente a los parlamentos nacionales sus propuestas legislativas**, sus **documentos de consulta** (libros verdes, libros blancos y comunicaciones) y sus **documentos de programación estratégica** (estrategia política anual, programa legislativo y de trabajo anual).

La Comisión responderá a las peticiones de los parlamentos nacionales destinadas a reforzar el diálogo entre estos y las instituciones europeas.

Por otra parte, la Comisión considera que la **transparencia de los trabajos del Consejo** sobre las cuestiones legislativas permitirá a los parlamentos nacionales seguir mejor la evolución de los debates del Consejo. El establecimiento de vínculos más directos reforzaría el control de la acción de los Gobiernos entre los parlamentos nacionales y las delegaciones nacionales que se reúnen en el Consejo.

Tal como propusieron los grupos de trabajo de la Convención, la Comisión considera que los parlamentos nacionales deberían intervenir en el control del cumplimiento del principio de **subsidiariedad**, sin pronunciarse sobre la oportunidad de las propuestas. El control político *ex ante* debería ejercerse a lo largo de todo el procedimiento legislativo, y no sólo una vez presentadas las propuestas por la Comisión. La Convención estudia asimismo la posibilidad de que los parlamentos nacionales y el Comité de las Regiones puedan recurrir al Tribunal. En caso de que se considere necesario abrir el control jurisdiccional *a posteriori* a los

⁷ *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Comunicación de la Comisión de 26 de enero de 2000 [COM(2000) 34 final].

parlamentos nacionales, la Comisión estima que todos los parlamentos nacionales deberían tener acceso al mismo, sin estar obligados por ello a emitir una notificación en el marco del mecanismo de alerta rápida.

La Comisión considera que la Convención debería seguir estudiando la mejor manera de asociar a los **parlamentos nacionales** en la gestión de los asuntos europeos. Además de las propuestas que están siendo examinadas por los grupos de trabajo a las que se ha hecho referencia, la Convención debería profundizar en otros dos temas de interés específico para los parlamentos nacionales:

- la mejora de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas a escala europea debería ir acompañada de una **cooperación reforzada entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales**;
- los parlamentos nacionales deberían pronunciarse sobre las **formas de financiación de la Unión Europea**.

3. REESTRUCTURACIÓN DE LOS TRATADOS

La Comisión ha tomado atenta nota de la propuesta presentada el 28 de octubre pasado por el Presidente de la Convención en relación con la estructura del futuro tratado constitucional. En este sentido, considera que sería deseable preparar un tratado constitucional simple e inteligible, que confiera a la Unión una personalidad jurídica única. En concreto, y tal como se prevé en este proyecto, la Comisión coincide en la necesidad de consagrar en un texto de carácter constitucional los **valores y los derechos fundamentales** en los que se basa la acción de la Unión.

Mantener la flexibilidad de acción de la Unión

Durante sus debates de la primavera de 2002, la Convención había alertado ante el riesgo de una delimitación de competencias que supusiera una excesiva rigidez en el funcionamiento de la Unión. Es importante que el futuro tratado constitucional, al presentar las diferentes categorías de competencias, no vaya más allá de lo que es necesario para que los ciudadanos puedan comprender claramente cuáles son los cometidos esenciales de la Unión.

La Comisión considera que el planteamiento propuesto en el anteproyecto de tratado constitucional presentado por el Praesidium de la Convención no responde plenamente a esta exigencia. En concreto, el establecimiento de una categoría de «acciones realizadas por los Estados miembros de manera conjunta en el marco de la Unión» va en detrimento de la claridad del tratado y no da debidamente cuenta del hecho de que **la Unión** lleva a cabo actualmente una política exterior y de seguridad común y adopta acciones comunes en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

La Comisión recomienda, por consiguiente, una presentación de las competencias que ponga de relieve los **diferentes niveles de intensidad** de la acción de la Unión y el alcance de sus responsabilidades, evitando al mismo tiempo la rigidez inherente a un catálogo de competencias. El tratado podría así establecer una distinción entre las principales políticas de la Unión, las políticas de acompañamiento y las acciones complementarias. Una presentación de estas características permitiría resaltar el hecho de que, en un buen número de ámbitos, la Unión sólo dispone de un poder de actuación limitado.

Preservar los logros alcanzados

El anteproyecto de tratado constitucional prevé sustituir a los actuales Tratados. Sin embargo, es preciso **preservar los logros** alcanzados a lo largo de cincuenta años de integración. **No se trata, pues, de poner en entredicho con tal motivo el contenido de las políticas** de la Unión.

Una cierta prudencia se impone igualmente a la hora de decidir la forma en que se presentarán las políticas comunes en el futuro tratado constitucional.

Además de una disposición general sobre los objetivos, el anteproyecto de tratado constitucional presentado a la Convención describe las políticas comunes, no en la sección dedicada a la arquitectura constitucional, sino en una segunda parte. Esta presentación no debería en ningún caso afectar al hecho de que todas las secciones del futuro tratado constitucional forman parte del Derecho primario de la Unión. Por otra parte, puesto que el futuro tratado no puede equipararse a las constituciones estatales, es **esencial precisar los cometidos de la Unión** antes de describir las competencias y las instituciones.

Entrada en vigor del futuro tratado

Uno de los interrogantes que se plantea es saber cuál será la relación entre el tratado constitucional y los Tratados actuales. Existen varias maneras de abordar esta cuestión.

La Convención podría seguir la vía clásica y establecer un tratado que modifique los Tratados actuales, a semejanza de los Tratados de Amsterdam y Niza. Este planteamiento tendría la ventaja de no modificar las disposiciones que permanezcan inalteradas en el proceso de constitucionalización. En cambio, conduce a una superposición difícilmente comprensible de textos sucesivos.

La Convención podría igualmente optar por reemplazar los Tratados actuales por el nuevo tratado constitucional. Este segundo planteamiento ofrece la ventaja de la simplicidad y permite presentar de manera clara los resultados del proceso constitucional. La reescritura de las disposiciones de los tratados actuales entraña, en cambio, más riesgos por lo que respecta a la estabilidad del acervo comunitario.

Con arreglo al artículo 48 del Tratado UE, la revisión de los Tratados actuales requiere una decisión unánime de los Estados miembros y la ratificación por parte de cada uno de ellos. Ya se opte por un tratado modificativo o por un tratado completamente nuevo, existe el riesgo de que algunos Estados miembros no estén en condiciones de ratificar este texto y de que un solo Estado miembro pueda poner en entredicho todo el proceso.

La Convención debe estudiar con todo detalle esta cuestión, así como la posibilidad de que el futuro tratado constitucional entre en vigor antes de que sea ratificado por todos los Estados miembros.
