

**NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

del: Praesidium

a la: Convención

---

**Asunto: El funcionamiento de las instituciones**

---

Se adjunta, a la atención de los miembros de la Convención, un documento de reflexión sobre el funcionamiento de las instituciones. Este documento está destinado a servir de base para el debate que se celebrará en la sesión plenaria de la Convención de los días 20 y 21 de enero de 2003.

**EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES**

**Documento de reflexión elaborado por la Secretaría de la Convención  
y aprobado por el Praesidium**

1. El planteamiento de la Convención ha venido siendo el de abordar los aspectos institucionales como una función de las cuestiones de fondo. Se han tratado por sí mismos las competencias, los instrumentos y los procedimientos. Los criterios primordiales de los debates de la Convención han sido la simplicidad, la eficacia y la legitimidad democrática, no la preocupación por particulares intereses institucionales. Es importante para el éxito de la Convención que así siga siendo. Pero las capacidades de las propias instituciones, teniendo cuenta tanto las sucesivas ampliaciones como a los cambios que han sufrido sus cometidos, tienen que evaluarse atendiendo a estos tres criterios. La Declaración de Laeken plantea una serie de preguntas concretas sobre esta cuestión dentro del epígrafe "Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea". Se adjunta al presente documento el texto del extracto correspondiente de la Declaración de Laeken.
  
2. La finalidad del presente documento, un texto descriptivo que aprovecha las contribuciones de los miembros de la Convención, es aportar claridad al debate de la Convención sobre estas cuestiones ofreciendo una información básica objetiva. Aborda por separado las cuatro instituciones principales actuales: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal; en último lugar se trata el Consejo Europeo, reconocido por el TUE. El documento concluye con la enumeración de algunos factores importantes para plantearse cómo mejorar el funcionamiento de las instituciones. No pretende ser exhaustivo: para evitar prejuzgar los debates de la sesión plenaria de los días 6 y 7 de febrero dedicada a las cuestiones sociales y regionales, no se ocupa del Comité Económico y Social ni del Comité de las Regiones, como tampoco, en aras de la coherencia, de otros órganos comunitarios como el Tribunal de Cuentas. El documento no trata tampoco del Banco Central Europeo ni de otras ideas presentadas en la Convención, como por ejemplo la de convertir la propia Convención en un órgano permanente o Congreso de los pueblos de Europa.

3. Para exponer el funcionamiento actual de las instituciones, el documento toma en cuenta los cambios institucionales introducidos en virtud del Tratado de Niza (que entrará en vigor el 1 de febrero de 2003). Aunque la finalidad de estos cambios es preparar las instituciones de la Unión para la ampliación, no se excluyen en el documento las cuestiones relativas a futuras mejoras en el funcionamiento de las instituciones, aun cuando dichas cuestiones superen o incluso sustituyan a las disposiciones de Niza.

## **PARLAMENTO EUROPEO**

4. De acuerdo con los tratados fundacionales, el Parlamento Europeo tenía la consideración de una asamblea deliberante, constituida por representantes de los parlamentos nacionales, con funciones principalmente consultivas. A partir de las primeras elecciones directas, de 1979, la institución ha experimentado un profundo cambio, asumiendo ahora funciones legislativas, presupuestarias y políticas.
5. A lo largo de las sucesivas ampliaciones, el número de diputados ha ido en aumento. Conforme a lo dispuesto en el artículo 189 del TCE, el Parlamento estará "compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad". El artículo 190 establece el número de representantes por Estado. El número total asciende actualmente a 626. Con miras a las futuras ampliaciones, el Tratado de Amsterdam ya había fijado el límite de 700 diputados (artículo 189 del TCE). El Tratado de Niza elevó ese límite a 732.
6. Las funciones legislativas, presupuestarias y políticas del Parlamento han evolucionado hasta tal punto que han modificado la propia naturaleza de la institución, pero ni las reglas de votación (la ponderación de los votos sigue siendo la misma) ni la proporción de representatividad de los diputados expresada como coeficiente entre ciudadanos y diputados han cambiado sustancialmente. Se ha estimado que los términos del Tratado CE (artículo 190) "representantes de los pueblos de los Estados" exigía que se corrigiera la proporcionalidad para que los Estados menos poblados contaran con la representación "apropiada". En realidad, la composición del Parlamento siempre ha sido el resultado de un sistema de proporcionalidad decreciente. Este tipo de sistema ocasiona deformaciones en la representatividad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Un diputado luxemburgués representa actualmente a 72 000 ciudadanos, mientras que uno alemán representa a 829 000, un italiano a 662 000 y un sueco a 402 000.

7. Por eso, en la Conferencia Intergubernamental de Niza, el Parlamento Europeo había propuesto <sup>2</sup> que el número de representantes del Parlamento que se eligieran en cada Estado miembro "se determinar[a] en función de la población, según una clave de reparto proporcional corregida por la atribución de un número mínimo de cuatro escaños por Estado", dentro de un límite máximo de 700 escaños. (Una variante de esta propuesta, contemplada por la Comisión Parlamentaria de Asuntos Constitucionales, consistía en el establecimiento de un índice para todos los escaños proporcional a la población, asignándose un mínimo de cuatro escaños a los Estados que no alcanzaran el número mínimo de escaños al aplicar el índice proporcional.) La CIG no aceptó estas propuestas.
8. El Tratado de Niza estableció una nueva distribución de escaños del Parlamento. Se trata de la tradicional proporcionalidad decreciente, pero con algunas excepciones (especialmente en lo que se refiere al número de escaños atribuidos a la República Checa y a Hungría). <sup>3</sup>
9. La escasa participación registrada en las últimas elecciones europeas, en algunos países especialmente, evidencia la lejanía, por no decir el creciente desinterés respecto de las instituciones europeas, que se perciben como algo demasiado distante. Hay quien piensa que cabe encontrar una primera respuesta a este tipo de problema en los principios comunes en los que se basa el procedimiento electoral. <sup>4</sup> (El Parlamento había propuesto también la elección de cierto número de diputados correspondientes a una circunscripción europea, con listas transnacionales. La Comisión ha reelaborado hace poco esta propuesta en su reciente comunicación.)
10. El apartado 4 del artículo 190 del TCE establece la base jurídica para elaborar "un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros". Esta segunda fórmula (principios comunes) es la que inspiró

---

<sup>2</sup> Resolución de 13 de abril de 2000 con sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental.

<sup>3</sup> En una Unión de 27 seguiría habiendo disparidades en la representatividad: un diputado maltés representaría a 76 000 ciudadanos, mientras que un alemán seguiría representando a 829 000, un italiano a 800 000 y un sueco a 492 000.

<sup>4</sup> A este respecto, cabe mencionar que los regímenes de cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, incluida la idea de un Congreso, debatidos por el Grupo presidido por la Sra. Stuart (CONV 353/02), podrían resultar procedimientos eficaces para mejorar la proyección y la presencia del Parlamento Europeo para el ciudadano.

la Decisión del Consejo de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002. Las normas establecidas en virtud de esta Decisión las tienen que aprobar los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.<sup>5</sup>

11. Los principales aspectos de la Decisión son los siguientes:

- Votación de tipo proporcional, con cierto margen de maniobra para los Estados miembros, que podrán permitir la votación de listas con voto de preferencia.
- Elección del tipo de circunscripción por parte del Estado miembro, sin que ello desvirtúe el carácter proporcional de la votación.
- Una serie de incompatibilidades con las demás instituciones y órganos de la Unión, así como con los parlamentos nacionales.
- Restricciones en cuanto al calendario, al tiempo que se respetan las tradiciones en cuanto al día de la semana y a la publicación de los resultados de las elecciones.

12. El artículo 35 del Anteproyecto de Tratado Constitucional (CONV 369/02) establece un "protocolo en el que se recogerían las disposiciones que garanticen la elección del Parlamento Europeo con arreglo a un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros". Hay tres opciones posibles para el contenido del protocolo del Tratado Constitucional: a) incluir el texto de la Decisión de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002 tal cual; b) plasmar los principios básicos de la Decisión; c) establecer un auténtico procedimiento electoral uniforme.

## **CONSEJO**

13. El Consejo tiene funciones tanto legislativas como ejecutivas (definición de políticas), cada una de las cuales supone distintos instrumentos y procedimientos. El Grupo IV ("Papel de los Parlamentos Nacionales", CONV 353/02) recomendó que el Consejo actúe en sesiones públicas siempre que ejerza su función legislativa. Esto rebasaría la decisión del Consejo

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que la Decisión no vincula a los Estados miembros. De hecho, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 190, "El Consejo establecerá ... las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

Europeo de junio de 2002 en el sentido de abrir al público la fase inicial (presentación) y final (votación) de los debates celebrados con arreglo al procedimiento de codecisión. Además, como los trabajos legislativos del Consejo están actualmente en manos de diversas formaciones diferentes, con el riesgo de que se dé un enfoque demasiado especializado que no atienda suficientemente a intereses más amplios, algunos sugieren que se instaure un nuevo Consejo Legislativo que se ocupe sólo de las propuestas legislativas, ya sea en ámbitos concretos o con respecto al conjunto de actividades de la Unión.

14. La creciente variedad y complejidad de las cuestiones que tiene que abordar el Consejo han ido en detrimento de la coherencia, provocando incluso en algunos casos que distintas formaciones del Consejo tengan pareceres encontrados sobre un mismo asunto. Ha quedado de manifiesto que el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores está en peores condiciones para desempeñar su histórico, aunque informal, papel de coordinador de los trabajos de las demás formaciones del Consejo. El Consejo Europeo de Sevilla decidió limitar el número de formaciones del Consejo a nueve y que se celebren por separado reuniones de los dos principales ámbitos de actuación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. (El Grupo VII ("Acción Exterior") era más bien partidario de dar un paso más allá y separar formalmente las dos formaciones (CONV 459/02).
15. El número de formaciones del Consejo, así como sus propios ámbitos de responsabilidad, los decide actualmente el Consejo. Otros planteamientos podrían ser bien conferir esta responsabilidad al Consejo Europeo o bien fijar definitivamente en la Constitución el número y las atribuciones de las formaciones del Consejo.
16. El Consejo, al contrario que la Comisión y el Parlamento, ha tenido siempre un sistema de Presidencia rotatoria de breve duración. El sistema de rotación ha tenido la ventaja de generalizar la sensibilización sobre la Unión y de crear un sentido de propiedad en los Estados miembros. En cambio, resulta difícil para los ministros de los Estados miembros asumir unas funciones presidenciales cada vez más variadas y complejas, resultando aún más perjudicial la falta de continuidad cuando, tras la ampliación, el período entre presidencias supere los doce años.
17. Cualquier reforma del sistema de la Presidencia tendría que atender a la doble exigencia de estabilidad y de representación adecuada de todos los Estados miembros.

18. Con la ampliación al Consejo le será cada vez más difícil alcanzar un acuerdo por unanimidad. Por ello, es probable que la Convención recomiende ampliar más la votación por mayoría cualificada, lo que aumentará la importancia del mecanismo de ponderación de los votos.
19. El Tratado de Niza aprobó un nuevo sistema triple que exige una mayoría de votos ponderados, una mayoría de miembros del Consejo y una mayoría que represente como mínimo el 62% de la población de la Unión. Este sistema se ha tachado de ser excesivamente complejo y de hacer algo más difícil que se alcance una mayoría cualificada. También se ha señalado que, puesto que la atribución de los votos sigue siendo decreciente (como el sistema de escaños del Parlamento Europeo), la opinión de los Estados miembros menos poblados tiene un peso mayor en relación con la población que la de los Estados miembros más poblados. Por estas razones, la Comisión propuso en su reciente comunicación que se estableciera un sistema de doble mayoría (mayoría de Estados miembros y de población).

## **COMISIÓN**

20. El procedimiento de designación de la Comisión, modificado por los Tratados de Amsterdam y de Niza, es actualmente el siguiente:
- i) El Consejo (Jefes de Estado o de Gobierno por mayoría cualificada) designa un candidato a la Presidencia de la Comisión.
  - ii) El Parlamento Europeo aprueba dicha designación (basta la mayoría simple).
  - iii) El Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, aprueba una lista de candidatos para nombrar a los demás miembros de la Comisión.
  - iv) Todo el colegio así designado se someterá al voto de aprobación del Parlamento Europeo (basta la mayoría simple).
  - v) El Consejo nombra al colegio por mayoría cualificada.

Así pues, el Presidente designado participa en la decisión para elegir a los demás miembros del colegio, aunque, en la práctica, su capacidad para oponerse a una candidatura puede ser limitada, ya que el Tratado de Niza estipula que la lista de comisarios designados debe ser "establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro".

21. Se han hecho sugerencias para modificar estos procedimientos, a menudo con la finalidad de dar mayor relieve al papel del Parlamento Europeo. Algunos sugieren invertir el orden en el que actúan el Consejo y el Parlamento.<sup>6</sup>
22. El número de miembros del colegio ha ido aumentando con los años. En un principio el colegio se componía de nueve miembros (un nacional de cada uno de 3 Estados miembros y dos procedentes de los tres Estados miembros más grandes) y actualmente de 20 (un nacional de cada uno de diez Estados miembros y dos procedentes de cada uno de los cinco Estados miembros más grandes). Hay quien considera esta expansión inconciliable con la eficacia; por eso, el Tratado de Niza estipula un comisario por Estado miembro y que, para cuando la Unión cuente con 27 Estados miembros, haya menos comisarios que Estados miembros, eligiéndose por rotación igualitaria.
23. No se ha determinado cómo debe funcionar el segundo modelo. Se han presentado sugerencias para que la reducción se haga mediante una rotación parcial o permitiendo que el Presidente designado de la Comisión haga una selección, conforme a determinados criterios, en consonancia con las otras dos instituciones que participan en el nombramiento del colegio. El Tratado ya estipula (artículo 213 del TCE) que los comisarios sean elegidos en razón de su competencia y, según sostienen algunos, el que el Presidente designado haga una selección, teniendo presente el equilibrio geográfico y político, podría propiciar el equipo mejor preparado para desempeñar los principales cometidos de la Comisión.
24. Cuanto más amplio sea el colegio, más necesario es racionalizar su estructura. Por eso, algunas propuestas incluyen una disposición para que haya dos "niveles" de comisarios; algunas reservan el derecho de voto sobre las decisiones del colegio sólo para el nivel más alto.

---

<sup>6</sup> Véase la comunicación de la Comisión con fecha 4 de diciembre de 2002.



25. Algunos consideran que la percepción de que los comisarios representan a Estados supone una amenaza para la independencia de la Comisión. A otros les preocupa que, si en un colegio ampliado se percibe así a los comisarios, puede que la mayoría de la población de la UE no acepte tan fácilmente las decisiones del colegio, por el riesgo de que la representación en éste parezca demasiado decreciente.
26. En los intentos de enfrentarse a esta cuestión, hay quien ha sugerido que cuando el colegio vote sobre determinados asuntos deberían exigirse mayorías más amplias. Otros han expresado su preocupación por que este planteamiento, en lugar de ser un estímulo, pueda ir en detrimento de las decisiones valientes en aras del interés común de la Unión, con lo que sólo se reforzaría la impresión errónea de un colegio compuesto por representantes nacionales.

## **TRIBUNAL DE JUSTICIA**

27. Aunque las reformas sucesivas de los tratados han modificado la estructura y el funcionamiento del Tribunal, hasta ahora estos cambios no han producido los resultados deseados. El número de asuntos sobre los que tiene que pronunciarse el Tribunal ha ido creciendo a lo largo de los últimos años. Hasta cierto punto, este aumento se debe a los nuevos ámbitos de actuación de la Unión que se han añadido en los tratados, así como a las sucesivas ampliaciones de ésta. Debido a esto, el Tribunal de Justicia ha tenido una carga de trabajo excesiva durante estos últimos años, el plazo entre la presentación de un recurso y la resolución del Tribunal es cada vez más largo y el desfase entre el número de asuntos sometidos al Tribunal y el número de resoluciones dictadas ha aumentado.<sup>7</sup> Al estudiar el futuro funcionamiento del Tribunal habrá que tener en cuenta también las posibles recomendaciones de la Convención sobre cuestiones como la de ampliar el acceso de los ciudadanos al Tribunal.

---

<sup>7</sup> Según las estadísticas de 2001, las cuestiones prejudiciales requieren una media de 22,7 meses y los recursos directos, 23,1 meses.

28. El Tratado de Niza introdujo algunos cambios necesarios en el modo de funcionamiento del Tribunal, pero éstos podrían resultar insuficientes debido a las proporciones de la ampliación y a las exigencias del nuevo tratado constitucional. Además, algunas de las modificaciones establecidas en el Tratado de Niza no son de aplicación inmediata, sino que requieren una decisión unánime del Consejo (por ejemplo la creación de salas especializadas) que hará muy difícil su materialización.
29. Actualmente, el Tribunal se reúne en Pleno (15 jueces) y en Salas (tres o cinco jueces). Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, el Tribunal actuará en Pleno (25 jueces), en Gran Sala (11 jueces) y en Salas (tres o cinco jueces). El Tribunal de Primera Instancia se reúne en Salas de tres o cinco jueces, aunque en algunos casos puede reunirse en Pleno o estar constituido por un solo juez.
30. El Tribunal de Justicia comprende un juez por Estado miembro, designado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. Lo mismo rige par el Tribunal de Primera Instancia. En la práctica, cada Estado miembro propone un candidato, que los demás Estados miembros aprueban. Hay sugerencias en el sentido de que se establezca un "filtro" para las propuestas hechas por los Estados miembros, análogo al sistema de nombramiento de jueces en sus tribunales supremos. Dicho filtro podría consistir en que las designaciones hechas por los Estados miembros las examinara una comisión constituida por el Presidente del Tribunal de Justicia y cierto número de presidentes de los tribunales constitucionales nacionales, o una comisión constituida por el Presidente del Tribunal de Justicia, el Presidente del Tribunal de Primera Instancia y el primer abogado general.
31. Determinadas decisiones relativas al funcionamiento y a la organización del Tribunal exigen la unanimidad del Consejo. Con el Tratado de Niza, algunos actos, como el reglamento de procedimiento del Tribunal, podrían aprobarse por mayoría cualificada. Cabría estudiar si en algunos casos en los que aún se exige un voto por unanimidad para estas cuestiones, podría sustituirse la unanimidad por la mayoría cualificada.

## **CONSEJO EUROPEO**

32. La finalidad originaria del Consejo Europeo, que reúne (una media de cuatro veces al año) a los Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión (junto con los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión) era brindar a estos dirigentes una ocasión de mantener deliberaciones informales sobre cuestiones de interés común (las llamadas "conversaciones al amor de la lumbre"). Aunque este aspecto no ha desaparecido totalmente, es evidente la dificultad de organizar un debate informal así en un grupo de 32 personas, mayor aún cuando sean 52.
33. De acuerdo con el Tratado, el Consejo Europeo es el órgano que da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales. El Consejo Europeo ha tomado iniciativas cruciales como la puesta en marcha de la Unión Monetaria. Sin embargo ahora parece mucho más un foro en el que las Presidencias sucesivas buscan el acuerdo sobre sus objetivos y prioridades de preferencia para la futura política de la Unión, y tratan de culminar los temas que hubieran quedado bloqueados. Pero esto también es difícil, dados los procedimientos de decisión actuales (imposibilidad de votación por mayoría cualificada aun cuando ésta se aplica en el Consejo.)
34. El Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, acordó una serie de medidas prácticas (ninguna de las cuales requería una modificación de los tratados) encaminadas a dotar de una mayor eficacia el Consejo Europeo. Ahora el orden del día de éste lo elabora minuciosamente el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Se aprueba formalmente un orden del día y se dividen los puntos entre aquellos que exigen un debate de fondo y aquellos que no. La organización práctica de las reuniones también se ha racionalizado, con un programa más ajustado para un período más corto y con unas delegaciones menos nutridas.

## **PRINCIPIOS**

35. Al estudiar el mejor modo de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones, a la Convención puede serle útil plantearse los siguientes principios:

- a) En primer lugar, la ampliación supone un reto para la eficacia de todas las instituciones. Prescindiendo de juicios subjetivos sobre la eficacia actual de las distintas instituciones en relación con su actuación en el pasado, es un hecho objetivo que la ampliación tendrá en ellas unas repercusiones directas, al aumentar el número de personas que tomarán decisiones, lo que puede afectar a la capacidad de cada institución de cumplir su cometido.
- b) En segundo lugar, lograr la eficacia de cada uno será útil para todos. El Parlamento necesita unos interlocutores eficaces en el Consejo y en la Comisión y un Consejo con el que pueda legislar de forma coherente. El Consejo necesita unas propuestas de la Comisión oportunas y ponderadas y la Comisión necesita un Consejo que pueda ocuparse de ellas con rapidez y autoridad. Así pues, al ganar en eficacia las distintas instituciones no se neutralizan, sino que todas salen ganando.
- c) En tercer lugar, el equilibrio institucional es importante. A una Comisión eficaz, fortalecida en su independencia, y por tanto más capaz de articular el interés común y hacer cumplir las normas comunes, podría corresponder un Consejo eficaz, configurado y presidido de forma que impulse unas decisiones tomadas con celeridad y coherencia, y un Parlamento eficaz, con poderes ampliados de codecisión legislativa. Si una de las tres se debilitara relativamente, se debilitaría toda la estructura. Los acuerdos interinstitucionales deben respetar la legitimidad de las tres y el necesario equilibrio entre ellas.
- d) Por último, idealmente los cambios deben garantizar una mayor estabilidad en el tiempo. Varias de las disposiciones institucionales actuales (p. ej. el número de escaños del PE o de votos en el Consejo) exigen, por su carácter, una renegociación cada vez que se amplía la Unión. Dada la naturaleza de un Tratado Constitucional, la Convención podría estudiar si cabría revisar estas disposiciones para plasmar unos criterios objetivos que pudieran aplicarse automáticamente en una futura ampliación. Pero toda reforma del funcionamiento de las instituciones debe estar principalmente concebida para que éstas trabajen mejor, para que se las comprenda y acepte mejor y para que los ciudadanos de la UE puedan saber más fácilmente en quién recaen las responsabilidades.
-

**EXTRACTO DE LA  
DECLARACIÓN DE LAEKEN  
SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA**

**Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea**

La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

---