

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE
LA NECESIDAD DE UNA REFORMA EN
LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA UE

MARYCRUZ ARCOS VARGAS

Esta comunicación no pretende ser en modo alguno el estudio preciso de algún tema concreto de interés, sino algo muy distinto. No se pretende más que poner sobre el papel, quizás algo desordenadas, algunas inquietudes y reflexiones más personales que estrictamente documentadas sobre la apasionante situación ante la que ahora se encuentran las instituciones de la Unión Europea.

Es casi un tópico comenzar señalando que la Unión Europea se encuentra ahora en un proceso de cambio motivado por un cruce de caminos entre la ampliación o la profundización. En realidad, desde sus primeros pasos la construcción europea se ha encontrado ante esta disyuntiva y los cambios que ha conocido no han sido sólo el fruto de determinadas reformas puntuales y escasas, sino más bien el resultado de la adecuación de las estructuras a las necesidades del trabajo diario. En definitiva, ha sido el fiel reflejo de la filosofía funcional, del “paso a paso” que ha inspirado a las Comunidades desde su creación.

Han sido muchos y muy variados los cambios que ha conocido lo que hoy es la Unión Europea: no sólo han aumentado las competencias de la Unión, también se ha ampliado notablemente el número de sus miembros, e incluso se ha articulado distintos niveles de integración/cooperación en las diferentes materias de su competencia. No obstante, a pesar de todos estos cambios –muchos de ellos recogidos en las dos grandes reformas que supusieron el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión Europea– algunos principios han permanecido constantes. En este sentido creo que los más relevantes se pueden concretar en la estructura de Organización internacional que obliga a que todas sus competencias le sean atribuidas por los Estados Miembros y en el marco institucional capaz de expresar la voluntad propia distinta y separada de la Organización.

Ante estas circunstancias, ahora ante 1996, se nos brinda una vez más la posibilidad de reforma con la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental prevista en el art. N,2 del TUE. El centro de esta reflexión sin duda se concreta en qué hacer en esta Conferencia.

El Tratado de la Unión, sin implicar un salto cualitativo, introdujo importantes innovaciones en la construcción europea, aunque fueron muchas las soluciones que por falta de acuerdo suficiente entre los Estados tuvieron que quedar pospuestas para un posterior acuerdo. De este modo, en el propio Tratado se previó su reforma en una Conferencia Intergubernamental convocada al efecto en 1996, señalando algunos temas que podrían ser revisados (1). No obstante, si cuando se planteó esta Conferencia parecía que el objetivo podía ser felicitarse por lo conseguido y proponer soluciones más valientes de las que pudieron acordarse en Maastricht, los hechos posteriores han condicionado en gran medida las reformas posibles.

No sólo la ardua ratificación que tuvo el Tratado –para lo que bastaría recordar el “no” en Dinamarca, los ajustados resultados en los referéndum realizados en otros Estados Miembros y la polémica sentencia del Tribunal Constitucional alemán–, sino también el escepticismo creciente, la ampliación de doce a quince miembros, y las constantes y fundadas solicitudes de adhesión de otros Estados, me llevan a pensar que en el aspecto institucional, al menos, la reforma necesaria debe desbordar la prevista por el Tratado.

Ciertamente la estructura institucional responde a un equilibrio de las distintas legitimidades en presencia (de los Estados, de la Comunidad y democrática) que no puede ni debe ser alterado, puesto que sigue respondiendo a la realidad. Pero junto a este dato, es imposible ignorar que por mucho que “se estire” una estructura diseñada para seis Estados bastante homogéneos entre si, bastante ha dado de si si ha funcionado para doce e incluso para quince. Ya en las negociaciones de la última ampliación se pusieron de manifiesto importantes problemas institucionales (2), y lo que resulta impensable es no modificarla cuando se puede estimar sin exageración el

(1) Así ampliar los supuestos de codecisión, abordar la jerarquía normativa, incorporar nuevas políticas o comunitarizar el segundo y el tercer pilar, entre otros puntos a tratar.

(2) Con resultados como el llamado Compromiso de Ioannina sobre el que luego volveré.

futuro de una Unión a veinticinco o treinta Miembros. Así, las instituciones se ven compelidas a una reforma doblemente exigida, tanto por el propio Tratado como por la realidad de los hechos.

En cualquier caso para reflexionar sobre el futuro de las instituciones es necesario comenzar por el examen del presente y en esta línea, el Consejo Europeo de Corfu en junio de 1994 no sólo creó un “grupo de reflexión” formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores que comenzará sus trabajos en junio de 1995, sino que también invitó a las instituciones a elaborar informes sobre el funcionamiento del Tratado que sirvan como base de trabajo. Estos informes, fundamentalmente descriptivos respondiendo a su objetivo ya han sido presentados (3); pero no han sido los únicos y así algunos Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros han preparado también documentos de bases para la reflexión (4), y distintos grupos independientes comienzan a hacer sus propuestas (5).

De este modo, respetando el principio del marco institucional único y del equilibrio entre las instituciones (al menos en el pilar comunitario) querido por los Tratados, creo que cabe examinar las distintas instituciones no sólo en su composición sino también en su funcionamiento como “triángulo institucional”.

*Por lo que respecta al *Consejo*, es claro que éste debe seguir siendo el representante de la legitimidad intergubernamental dada su composición, pero al mismo tiempo recordar que no es una Conferencia diplomática sino una institución comunitaria. En este sentido es completamente lógico que los intereses de los distintos Estados Miembros tengan cabida en el Consejo para la formación de la voluntad de la institución, pero el resultado tendrá que ser la voluntad común que al tiempo que democrática sea eficaz.

(3) El primero de ellos fue el del Consejo aprobado por el Consejo de Asuntos Generales de 10/11 de abril de 1995, el de la Comisión fue presentado el 10 de mayo y el del Parlamento Europeo, tras un difícil ajuste de posiciones entre dos informes previos del grupo socialista (Gigou) y del grupo popular (Bourlanges) se aprobó en la sesión de mayo.

(4) Cabe señalar el del Ministerio de Asuntos Exteriores español hecho público el 2 de marzo de 1995, interesante no sólo por manifestar la posición española sino al considerar que es a España a quien le corresponde la presidencia del grupo de reflexión en el segundo semestre de 1995.

(5) Entre otros W. Weindenfeld ed. “Europa’96”. Bertelsmann 1994; Philip Morris Institute “What the future for European Commission?”, enero 1995.

Parece que la mejor garantía de eficacia es, como en tantas otras cuestiones, la vuelta al Tratado y el uso de la mayoría como sistema de votación. Aunque en realidad son pocas y no problemáticas las bases jurídicas del Tratado que exigen la unanimidad, sí que resulta mucho más obstaculizador el hecho de que cualquier miembro pueda recurrir a un "veto" paralizando la votación. Si se observan los datos de la práctica (6), hoy en día no parece en exceso preocupante el que los Estados puedan alegar el "Compromiso de Luxemburgo" ya que existe un amplio grado de acuerdo, pero el solo hecho de que siga existiendo tal posibilidad haría impracticable cualquier decisión en una Unión a 28 ó 30 miembros puesto que las disparidades entre los Estados serían mucho mayores.

Asimismo, el requisito de democracia y no sólo de legitimidad intergubernamental en el seno del Consejo hace necesario por una parte suprimir el sistema de votación por mayoría simple, y por otra considerar que los votos que tenga cada Estado respondan también a su población, revisando así la ponderación de votos. En este sentido se manifestó el acuerdo denominado "Compromiso de Iaonnina" (7) en el que se consideró que para la obtención de mayoría cualificada serían necesarios 65 votos siendo la "minoría de bloqueo" 23 ó 25 votos, según los casos, que se opongán o se abstengan, lo que no supone una simple regla de tres respecto a la ponderación existente en la Unión a doce. Parece que esta solución no puede ser más que algo transitorio y exige una revisión más profunda que llevaría a un recálculo de la ponderación de votos que tenga en cuenta los posibles equilibrios de grupos de Estados con intereses similares o la representatividad de la población.

Podría pensarse en una fórmula similar a la que proponía el Proyecto de Tratado de la Unión Europea que aprobó el Parlamento Europeo en 1984 (Proyecto Spinelli) en el que consideraba una doble mayoría (8), pero no hay que perder de vista que no es el Consejo la

(6) Entre diciembre de 1993 y 31 de marzo de 1995 de 283 actos legislativos adoptados sólo 40 fueron adoptados con votos en contra y 32 con abstenciones, conforme a los datos del Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE.

(7) Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 en DOCE n° C/105 de 13 de abril de 1994, p. 1, y su modificación tras la negativa de Noruega en DOCE n° C/1 de 1 de enero de 1995.

(8) Fórmula similar a la que planteó España en las negociaciones para el compromiso de Iaonnina.

institución comunitaria en la que está representada la población europea, aunque ello no obsta para que funcione con reglas democráticas. La dificultad de establecer una fórmula de mayorías diferenciadas (o "sectorializadas") radica en que no en todos los temas los equilibrios de base son iguales y complicaría en exceso el que se establecieran distintas ponderaciones o distintas mayorías necesarias según los temas a decidir.

Otra cuestión que puede afectar al Consejo de una Unión tan ampliada como hipótesis de trabajo, pero que creo que es un buen momento para plantearse, es la relativa a la presidencia. Actualmente el sistema pretende respetar la igualdad de los Estados Miembros estableciendo un sistema rotatorio semestral. Dicho periodo cuenta con importantes inconvenientes de modo que si bien es demasiado breve para algunas cuestiones (problema solventado con la práctica de la "Troika" comunitaria) también supone un desgaste excesivo para algunos Estados, puesto que la presidencia semestral no es sólo de las sesiones del Consejo sino de todos los órganos y Comités dependientes de éste. Incluso si se mantiene el plazo de seis meses con una Unión ampliada podrían transcurrir casi quince años entre cada presidencia de un Estado, y si bien no son en exceso relevantes las funciones de la Presidencia se perdería el sentido de impregnar a la Unión de las idiosincrasias de todos los Estados.

Para paliar estos inconvenientes han sido varias las propuestas, pero desde mi punto de vista escasamente satisfactorias. Se ha pensado en que la rotación pueda ser entre grupos de Estados –supongo que sobre todo es pensando en Estados pequeños–, pero esto podría hacer pensar en "directorios". Por otra parte, se ha señalado también la posibilidad de una presidencia electiva, posibilidad que solucionaría la representación exterior, sobre todo respecto al Consejo Europeo, pero no respecto a las distintas formaciones del Consejo y los órganos que de él dependen. Esta idea de presidencia electiva me parece un avance importante en cuanto a la representatividad de la Unión, pero no está exenta de inconvenientes ya que tendría que ser una personalidad relevante (casi carismática) y quedaría por determinar la modalidad de elección de este presidente. En todo caso, esta iniciativa que me parece relevante al menos en cuanto a la identidad de la Unión no solventaría el problema de la presidencia del Consejo que entiendo debe seguir siendo rotatoria, y en todo caso apoyada en los aspectos prácticos por la Secretaría del Consejo.

Por último un tema que afecta también al Consejo, independientemente de la hipótesis de una Unión ampliada, es la necesidad de transparencia en sus decisiones. Sobre todo teniendo en cuenta que son muchas las decisiones de tipo "legislativo" que adopta el Consejo y que cuando en ellas participa el Parlamento a través de los distintos procedimientos previstos en el Tratado son públicas en este estado del procedimiento, creo que deberían reforzarse los esfuerzos hasta ahora realizados por el Consejo de hacer públicas sus sesiones. Esta idea, que sin duda dotaría de mayor democracia a la construcción europea y la acercaría más al ciudadano, tiene la contrapartida de que pudiera restar eficacia a las reuniones. La práctica muestra que las sesiones hasta ahora públicas han sido únicamente para temas ampliamente "consensuados" y no para cuestiones polémicas, pero podría tratarse de una cuestión de "entrenamiento".

En esta línea de dar mayor transparencia a las decisiones del Consejo, sobre todo cuando se ocupa de cuestiones legislativas, entiendo que también podrían encuadrarse las propuestas de incorporar más a los Parlamentos nacionales a estos debates, ya que sólo ante ellos son responsables políticamente los miembros del Consejo. Estas relaciones no deben consistir únicamente en una información a posteriori que pudiera conducir a una reprobación política, sino más bien en la preparación de la posición nacional antes de cada reunión del Consejo. De este modo también se paliaría en cierta medida el famoso "déficit democrático" por el que tanto se ha criticado a la Comunidad.

*En cuanto a la *Comisión*, debe mantener su papel central como depositaria de la legitimidad supranacional al ser la guardiana de los Tratados y el motor de la integración, pero también debe replantearse su estructura y funcionamiento en la hipótesis de trabajo de una Unión ampliada.

La primera cuestión y quizás la más espinosa es la relativa al número de sus miembros. Actualmente el sistema parte de considerar el "tamaño" del Estado para que sean miembros de la Comisión uno o dos de sus nacionales, lo cual resultaba útil en una Comunidad de pocos miembros. Y si hoy, ya es claro que incluso sin aumentar el número de Estados miembros ya es excesivo el tamaño del colegio de comisarios, a fortiori con una Unión de 25 ó 30 Estados miembros. Parece que cualquier solución vendría por la reducción

del número de miembros del colegio, para lo que resultaría insuficiente reducir a que sea un número igual de Estados que de miembros en la Comisión y sólo es posible conseguir la eficacia admitiendo que no haya un nacional de cada Estado miembro.

Efectivamente, como muy certeramente ha señalado E. Noel (9), dado que esta no es la institución representante de la legitimidad intergubernamental, no es necesario que existan tantos comisarios como Estados miembros. Ahora bien, esta solución no es tan fácil de aceptar por Estados medianos o pequeños de los que no quedaría ningún nacional en la composición de la Comisión, o como mucho quedarían para rotar entre carteras poco relevantes. No me parece que esta solución en la que se consideran Estados más importantes y menos importantes sea la mejor. Es claro que hay que reducir el número de comisarios pero me parece mejor la solución más presidencialista; es decir, que sea el presidente, quien tras ser elegido por el sistema de doble investidura del Consejo y el Parlamento elija a su equipo. Ciertamente, esta solución puede parecer en exceso federal para el actual estado de la Unión, pero estimo que sería la única respetuosa con el equilibrio intracomunitario y la necesidad de eficacia.

La Comisión, cada día más, se está configurando como el efectivo gobierno, el poder ejecutivo, de la Comunidad. Como regla de oro en cualquier sistema democrático el ejecutivo debe responder políticamente ante el legislativo, dato al que se une en este caso la necesidad de permanecer independiente de todos. Desde los primeros Tratados se estableció una responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento como representante de la legitimidad democrática, pero en realidad no es este el poder legislativo en la Comunidad. En el marco comunitario la adopción de decisiones "legislativas" se lleva a cabo todo lo más en una colaboración entre el Consejo y el Parlamento, y si bien es muy peligroso para la independencia de la Comisión que esta tenga que responder ante el Consejo, creo que en otro caso alteraría el equilibrio del triángulo institucional. Si se estableciese una responsabilidad de este tipo, incluso cabe pensar que los Estados, aún haciendo uso del "constitucional" principio de subsidiariedad, no estarán tan recelosos de dejar actuar a la Comisión porque después siempre la podrían controlar desde el Consejo. Puede que en este

(9) Agence Europe, 3 de febrero de 1995, p. 3.

sentido también el Consejo permita que la Comisión actúe con un mayor margen de maniobra en las decisiones de ejecución que le atribuya el Consejo, sin necesidad de establecer tantos "comités" que controlen su actuación. Creo que es en este sentido de creación de un clima de confianza en el que incluso desde la Comisión se formulan propuestas sobre la posible responsabilidad de la Comisión ante el Consejo.

También en lo relativo a la responsabilidad de la Comisión han sido algunas las propuestas sobre la exigencia de responsabilidad a un solo comisario. No me parece que sea la mejor de las opciones puesto que así se quebraría el principio de colegialidad que hasta ahora ha caracterizado a la Comisión y reafirmado su independencia. En consecuencia no creo que sea preciso avanzar en esta dirección, aunque reconozco que sin duda aportaría eficacia al trabajo.

Por el contrario sí me parece interesante la necesidad de reforzar el papel de la Comisión en sus propias competencias. Así, dentro del pilar comunitario, creo que se debe tener más en cuenta la función que puede desempeñar la Comisión como dueña de su propuesta para negociar sobre ella (sin ignorar el interés comunitario) y proponer posibles acuerdos. Así, creo que en el marco de los procedimientos que relacionan al Consejo y al Parlamento para la adopción de las decisiones la Comisión queda un tanto postergada en las negociaciones ante el desacuerdo, no obstante, pienso que si se tuviese más en cuenta en las formaciones de comités de conciliación entre el Consejo y el Parlamento, además de aprovechar su papel de negociador, quedaría vigilado el interés comunitario a lo largo de todo el proceso de elaboración de la decisión.

Junto a esta idea, sí me parece que respecto al pilar comunitario debe reforzarse la presencia de la Comisión para que pueda cumplir sus funciones, aún es más urgente una medida de esta índole en los pilares no comunitarios en los que la Comisión también debe ser la que tenga el monopolio de la iniciativa y vele por el cumplimiento de los objetivos en la ejecución de las decisiones. No obstante, para una opción de este tipo primero es necesario comunitarizar estos pilares, cuestión que escapa de lo estrictamente institucional que aquí me ocupa.

*Es en lo relativo al *Parlamento Europeo* donde la agenda de la Conferencia Intergubernamental estaba más delimitada en el Trata-

do. Esta institución representante de la legitimación democrática en la Unión debe revisarse tanto en su composición como en su funcionamiento. Por una parte, en efecto mucho se ha progresado desde 1979 con su elección por sufragio universal directo, aunque aún continúa con el importante inconveniente de la inexistencia de un procedimiento electoral uniforme que tanto dificulta cada vez que se realiza su elección. Por otra parte, y respecto a su composición es necesario tener en cuenta que un elevado número de diputados haría menos eficaz la institución. Si ahora en una Unión a quince miembros ya resulta demasiado amplia una institución parlamentaria de 626 miembros, en una Unión ampliada es posible barajar cifras en torno a los 1.000 representantes. Parece que es un sentir común, incluso en los trabajos preparatorios del informe del Parlamento, que es necesario poner un techo máximo de miembros del Parlamento, pero esta opción que aumentaría la eficacia haría disminuir la representación ya que el número de habitantes por cada representante sería mucho mayor. Creo que no se puede olvidar que en todas las conquistas parlamentarias de nuevas competencias se han fundado en el buen hacer de la institución y el eficaz desempeño de sus funciones.

También relacionado con la eficacia de la institución, aunque no sólo referido al Parlamento, se plantea el problema de las lenguas de trabajo. Actualmente todas las lenguas oficiales son lenguas de trabajo en la Unión, lo que hace pesado y difícil el trabajo diario sobre todo en el Parlamento. En la práctica realmente se reducen las lenguas de trabajo a las mayoritarias (al menos en los pasillos), pero todos los debates y documentos deben traducirse a todas las lenguas oficiales, incluso las minoritarias. No obstante este creo que es un problema de mayor trasfondo político y que en estos momentos son lógicas las protestas de cada Estado con lengua minoritaria cada vez que se plantea la posibilidad de reducir el número de lenguas de trabajo.

Pero todas estas cuestiones de organización pierden relevancia si no se conectan con el desarrollo de las competencias del Parlamento. En efecto, la extensión del llamado "procedimiento de codecisión" a otras bases jurídicas era una de las previsiones del Tratado y la práctica demuestra que este procedimiento ha dado resultados mucho mejores de los esperados. No obstante, el desarrollo de este procedimiento es lento y complicado y sería necesario plantear la

reforma del mismo en una perspectiva mucho más amplia; reestructurando todo el sistema de adopción de decisiones en la Unión.

En la actualidad, según los datos recogidos en el informe de la Comisión, existen sólo para la adopción de actos "legislativos" veintitrés procedimientos diferentes (de los que 14 son solamente para cuestiones de Unión Económica y Monetaria), y a estos habría que añadirle los innumerables procedimientos para adoptar medidas de ejecución ("comitología"). Realmente esta dispersión y complicación de los procedimientos de adopción de decisiones siempre suponen un retraso de eficacia y de transparencia, pero no cabe que en aras a la simplicidad se reduzca la participación de los distintos intereses en presencia. Parece que el precio de la participación es la complejidad, pero este axioma puede ser combatido con la introducción de reformas que sin alterar el equilibrio mejoren el trabajo.

Realmente, la dificultad radica en que esta construcción no es un sistema político sino una Organización Internacional de integración con datos propios del primero. No obstante, creo que podría mejorarse en gran medida el sistema con la introducción del concepto de jerarquía normativa que permitiría la simplificación de los procedimientos. Entre las propuestas que en estos días se están pronunciando al respecto creo que es interesante y factible la que, al hilo de la Declaración 16 del TUE, establece una jerarquía de normas en la que distingue leyes constitucionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias y reglamentos de ejecución. Para adoptar estas decisiones se concretarían tres procedimientos: uno de simple consulta al Parlamento para materias no comunitarizadas (aumentando la actual información), otro de dictamen conforme como en la actualidad para Tratados internacionales y un procedimiento general de codecisión entre el Consejo y el Parlamento para las decisiones "legislativas". Consecuentemente, y atendiendo al "modus vivendi" aprobado por las tres instituciones el 20 de diciembre de 1994, en los casos de decisiones de ejecución ("comitología") no podrá sólo el Consejo ser quien participe en los comités establecidos a consecuencia de decisiones adoptadas en codecisión, debiendo asociar también al Parlamento a este control de la ejecución o no establecer comité alguno, dejando a la Comisión como auténtico ejecutivo comunitario.

Estimo que un diseño de este tipo podría facilitar mucho tanto la eficacia y transparencia de la elaboración del Derecho Comunitario,

acercándolo más al ciudadano, así como facilitaría la comunitarización de otras políticas, que hoy por no ser más que cooperación, relegan a la institución parlamentaria a un simple "ser informado".

Tras estas inquietudes expuestas creo que no es posible llegar a más conclusión que el pensar un poco sobre la reforma institucional sólo genera más dudas. Ya no es sólo el contenido de las posibles reformas, si se debe seguir una agenda amplia o reducida en la próxima Conferencia Intergubernamental, sino incluso quien tiene que discutir la reforma. Por una parte, parece claro que hoy por hoy sería entre los Estados miembros de la Unión, a lo que podrían quedar invitados/asociados algunos de los más próximos candidatos. Por otra parte, creo que aunque en el futuro se pueda trabajar en distintos grados de integración (geometrías variables, círculos concéntricos, varias velocidades o núcleos duros), esta opción no debe obstaculizar el que la reforma institucional sea un tema común. Estimo esencial respetar el principio del marco institucional único como garantía de coherencia, y aunque esto implique complejidad, los objetivos de democracia, eficacia, transparencia, coherencia y solidaridad no dejan de ser el punto común de todas las propuestas de reforma.