

# SECCIÓN ESPECIAL: LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

---

## LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

*Sara González Fernández*  
*Universidad Complutense de Madrid*

El entramado institucional comunitario que se definió en los años cincuenta, se revela insuficiente para hacer frente a las exigencias de un proyecto comunitario ampliado.

Tras el Tratado de Niza se inicia el proceso constitucional de la Unión Europea en el que se reflexiona sobre la división de competencias, tanto de carácter vertical como horizontal.

Se pretende dar protagonismo al debate sobre el proceso decisorio comunitario, estimulando la dimensión política del proyecto integrador.

### 1. ACTUALIZAR LAS INSTITUCIONES: DEL TRATADO DE ROMA A LOS AÑOS NOVENTA.

El entramado institucional comunitario se definió en los años cincuenta para establecer la base de una Comunidad de seis Estados, y dar el soporte a un mercado común constituido por el Tratado de Roma, en 1957, mediante la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), proyecto enriquecido con la existencia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de Energía Nuclear (EURATOM). Este proyecto se inscribía en una estrategia que trataba de dotar de estabilidad política a una Europa renacida de un conflicto que había fracturado las relaciones económicas, políticas y sociales, tanto entre los Estados europeos como de estos con el resto del mundo. De esta forma, y junto a la creación de organismos internacionales que propician la negociación multilateral, se van estableciendo unos cimientos que permiten construir Europa, sobre la base del equilibrio y la cooperación.

Sin embargo, la Comunidad de seis miembros ha ido evolucionando, y lo ha hecho en dos sentidos: en la profundidad del proceso y en la amplitud de

los Estados comprometidos. De esta forma al comienzo del nuevo siglo, hemos creado una unión económica y monetaria, y somos ya quince los Estados miembros. Ante este nuevo panorama, las estructuras institucionales existentes se revelan insuficientes para hacer frente a los retos y a las exigencias de una Europa de veinte o más miembros, y a una Europa que aspira a desarrollar el segundo y el tercer pilar de la integración: la política exterior y de seguridad común, y la política interior y de justicia.

El desafío actual al que debe hacer frente el proceso de construcción europeo gira necesariamente en torno a adecuar las instituciones a una realidad que exige transparencia y eficiencia. Ahora bien, la cuestión es cómo conseguir estos objetivos.

El método tradicional de avance en el proyecto comunitario se ha basado en la dialéctica<sup>1</sup> conflicto-crisis-consenso que históricamente ha caracterizado las relaciones en la actual Unión Europea. Ya en 1972, el Secretario General de la Comisión de las Comunidades Europeas, Émile Noël<sup>2</sup> hacía referencia a este aspecto a propósito de sus reflexiones sobre la primera ampliación que entonces centraba la atención de la CEE, y señalaba que “desde que hace veinte años el sistema europeo ha sido puesto en funcionamiento, ha progresado de crisis en crisis, gracias a esfuerzos extraordinarios o a sobresaltos de voluntad que han permitido superar las dificultades en el último momento y poner a las Comunidades en condiciones de responder –una vez más- a las esperanzas mantenidas en torno a ellas”. Noël planteó en esta exposición la doble aproximación al necesario avance institucional, caracterizado por la profundización en la cooperación política y por los efectos de la ampliación. En lo que se refiere al primer aspecto, Noël subrayó el contenido del informe Vedel<sup>3</sup> que sugería la coparticipación o codecisión del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo en el proceso legislativo.

Estos planteamientos, no agotaron en modo alguno las discusiones sobre la necesidad de adecuar la arquitectura institucional comunitaria a las exigencias que se desprenden de una ampliación, de forma que el estudio y valoración de las distintas opciones ha sido una cuestión recurrente en la evolución del proceso integrador.

<sup>1</sup> Sobre esta cuestión ver Sara González (1998), “El proceso de integración de la Unión Europea: Crisis y consenso”, *Documento de Trabajo de la Cátedra Jean Monnet* nº 1-1998, Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, [www.ucm.es/BUCM/cee/cjm](http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm).

<sup>2</sup> El 9 de marzo de 1972, en Roma, ante la Sociedad Italiana para la Organización Internacional, Émile Noël pronunció un discurso con el título “Les problemes institutionnels de la Communauté élargie”. Este discurso está publicado en *Cuadernos de Estudios Europeos Émile Noël*, nº 1, Centro de Estudios Europeos Émile Noël, pp. 9:26. En este texto E. Noël reflexiona sobre las implicaciones de la ampliación de la Comunidades Europeas a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en la concreción del principio de ampliación de la Comunidad, según el Tratado de Roma, art. 237.

<sup>3</sup> Vedel, Decano de la Facultad de Derecho de París, presentó en 1972 un estudio de gran alcance sobre esta cuestión.

Frente al estancamiento institucional que caracterizó los años setenta, en un entorno en que la crisis incrementó los proteccionismos, los años ochenta registraron avances si bien éstos no se manifestaron de una forma explícita, salvo la creación del proceso de codecisión (art. 252 TCE). Así, se redujo la aplicación de la toma de decisiones por unanimidad y, en los noventa se incrementó el uso del procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE) en detrimento del procedimiento de cooperación, lo que significa un incremento del peso del Parlamento Europeo en el proceso legislativo comunitario.

Desde la Conferencia Intergubernamental de 1996 y la posterior firma del Tratado de Amsterdam, hasta este momento, el debate sobre el proceso de integración comunitario se ha venido centrando preferentemente en el reto de la ampliación de la Unión Europea, de sus características e implicaciones, en detrimento de la necesaria profundización.

La reforma institucional es uno de los aspectos más complejos de los distintos ámbitos a los que incumbe esta discusión. En realidad cuando se habla de reforma institucional se están planteando dos cuestiones bien diferenciadas: la redefinición de la composición y operativa de las instituciones comunitarias, y la redefinición del reparto de poderes de las instituciones comunitarias existentes, y de éstas con las instituciones de los Estados miembros, que no desean una cesión de poderes en pro de una profundización del proceso de construcción europea.

Por tanto, se deben abordar problemas de naturaleza muy diferente que van desde el funcionamiento de las instituciones a su organización interna y reparto de responsabilidades, y a la profundización de las competencias, como es el caso del incremento de la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo.

## 2. PROFUNDIZACION Y AMPLIACION EN LA INTEGRACION DE LA UNION EUROPEA

Los primeros indicios de la reforma institucional se materializaron en el Tratado de Amsterdam<sup>4</sup>, en un Protocolo anejo. En esta reforma se describieron dos etapas. En una primera etapa –de carácter provisional– los elementos de la reforma incluirían un aumento de los miembros de la Comisión, a medida que se vayan produciendo ampliaciones, pero con una limitación de tamaño (en torno a veinte comisarios como máximo) para que éste no impida un funcionamiento eficaz y operativo. Se ha considerado con frecuencia que la existencia de muchos países miembros estimulan una nacionalización de la Comisión que se opone a una opción más colegiada. Ya en el Tratado de Amsterdam se vinculó la nueva dimensión y composición de la Comisión a la redefinición o nueva ponderación de los votos del Consejo así como una ampliación en el uso de la mayoría cualificada. Se debe tener en cuenta que al aprobar normas, el papel último del Consejo devuelve el control a los Estados.

<sup>4</sup> Sobre el Tratado de Amsterdam es recomendable los análisis presentados en Marcelino Oreja Aguirre (Dtor.) (1998), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*, McGraw Hill, Madrid.

Por otra parte, se plantea un segundo nivel en lo que respecta a la reforma institucional. Nos referimos a la división de poderes entre la Comunidad y los Estados miembros<sup>5</sup>. Ya desde la firma del Acta Unica Europea en 1986, la línea divisoria del reparto de las competencias comunitarias y de los Estados miembros ha empezado a diluirse.

Hemos superado una etapa en la que lo que se pretendía era una administración conjunta, y lo que se procura es superar el actual nivel de cooperación para alcanzar un objetivo más ambicioso. El método en este momento basa el desarrollo constitucional de la Unión en el principio de subsidiaridad, que junto al principio de proporcionalidad determinan la calidad de las normas.

Entendida la reforma institucional como un proceso histórico continuo, el Tratado de Niza intentó superar limitaciones que habían surgido en el Tratado de Amsterdam, pero en una valoración global se consideran avances insuficientes ya que, como veremos más adelante, no se definen de forma clara las responsabilidades políticas.

En los momentos previos a la Cumbre de Niza, el Presidente de la Comisión destacaba la necesidad de la supresión del derecho de veto para las cuestiones que son esenciales para la Unión (como por ejemplo la política comercial), subrayaba la importancia de la doble mayoría simple, y consideraba necesario reforzar el papel del Presidente de la Comisión.

En lo que respecta a la Comisión, la Cumbre de Niza –modificando algunos aspectos aprobados en el Tratado de Amsterdam– acordó que desde 2005 los Estados miembros pasarían a tener un solo comisario, y que en una primera fase el tamaño máximo podría llegar a ser de 27 miembros, a medida que se vayan produciendo las ampliaciones. Sin embargo, en una segunda fase el número de comisarios se deberá reducir, estableciéndose un turno rotatorio. Entonces, el número de comisarios será fijado por el Consejo, por unanimidad. Por otra parte, la designación del Presidente de la Comisión y del colegio de comisarios se hará por mayoría cualificada. Así mismo, se incrementan los poderes del Presidente de la Comisión en lo que se refiere a la organización de diversas áreas de actividad, el nombramiento del vicepresidente y la definición de las orientaciones políticas de la Comisión.

Para el Parlamento Europeo se acordó un incremento de parlamentarios hasta 732, pero con una corrección que restablece el peso de Alemania, si se tiene en cuenta la variable población. Así, se mantiene el número de parlamentarios asignados a Alemania (99 miembros) mientras que para los demás Estados miembros actuales se produce una pérdida de un 20% aproximadamente. Por ejemplo, España perderá 14 diputados, pasando de 64 a 50 representantes. En cuanto al sistema de votación, en la controversia mayoría cualificada versus veto, se mantendrá el derecho de veto durante un tiempo en fiscalidad, asuntos sociales, cohesión (hasta el año 2007), asilo e inmigración, y en el comercio exterior en temas culturales y audiovisuales.

<sup>5</sup> Sobre esta cuestión es interesante el trabajo presentado por Jose M<sup>o</sup> Areilza Carvajal (1996), "El principio de subsidiaridad en la construcción de la Unión Europea", *FAES Papeles* nº 29.

En el Consejo la nueva reponderación de votos se pondrá en marcha a partir del 1 de enero de 2005, y se basa en un triple modelo de bloqueo según el cual para adoptar una decisión se requiere mayoría cualificada de los votos, mayoría simple de los Estados miembros, y la cláusula demográfica según la cual los votos estén representando –al menos– el 62% de la población de la Unión Europea, lo que llevará a Alemania a bloquear una decisión si tiene el apoyo de otros dos grandes. Por tanto, en una hipotética Europa de 27 miembros, habría un máximo de 345 votos (237 votos en una Europa de 15 Estados), lo que situaría la mayoría cualificada en 255 votos, es decir, el 73,91% de los votos (169 votos en una Europa de 15 Estados, es decir, el 71,31% de los votos) y la minoría de bloqueo de 88 votos en una Europa de 15 se situaría en 91 votos en una Europa de 27 Estados.

**CUADRO 1. EL REPARTO DE VOTOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO**

	Población		Esaños				
	Millones	Porcentaje	Actuales	Porcentaje	Nuevo reparto de esaños	Porcentaje sobre la UE-15	Porcentaje sobre la UE-27
Alemania	82,038	17,05	99	15,81	99	18,50	13,52
Reino Unido	59,247	12,31	87	13,90	72	13,46	9,84
Francia	58,966	12,25	87	13,90	72	13,46	9,84
Italia	57,612	11,97	87	13,90	72	13,46	9,84
España	39,394	8,19	64	10,22	50	9,35	6,83
Países Bajos	15,760	3,28	31	4,95	25	4,67	3,42
Grecia	10,533	2,19	25	3,99	22	4,11	3,01
Bélgica	10,213	2,12	25	3,99	22	4,11	3,01
Portugal	9,980	2,07	25	3,99	22	4,11	3,01
Suecia	8,854	1,84	22	3,51	18	3,36	2,46
Austria	8,082	1,68	21	3,35	17	3,18	2,32
Dinamarca	5,313	1,10	16	2,56	13	2,43	1,78
Finlandia	5,160	1,07	16	2,56	13	2,43	1,78
Irlanda	3,744	0,78	15	2,40	12	2,24	1,64
Luxemburgo	0,429	0,09	6	0,96	6	1,12	0,82
UE-15	375,325	78,0	626	100,00	535	100,0	73,09
Polonia	38,667	8,04	50	6,83			
Rumania	22,489	4,67	33	4,51			
República Che,	10,290	2,14	20	2,73			
Hungría	10,092	2,10	20	2,73			
Bulgaria	8,230	1,71	17	2,32			
Eslovaquia	5,393	1,12	13	1,78			
Lituania	3,701	0,77	12	1,64			
Letonia	2,439	0,51	8	1,09			
Eslovenia	1,978	0,41	7	0,96			
Estonia	1,446	0,30	6	0,82			
Chipre	0,752	0,16	6	0,82			
Malta	0,379	0,08	5	0,68			
Candidatos	105,856	22,00	197	26,91			
UE-27	481,181	100,00	732	100,00			

Fuente: Comisión Europea

CUADRO 2. EL REPARTO DE VOTOS EN EL CONSEJO

	Población		Votos				
	Millones	Porcentaje	Actuales	Porcentaje	Nuevo reparto	% sobre UE-15	% sobre UE-27
Alemania	82,038	17,05	10	11,49	29	12,24	8,41
Reino Unido	59,247	12,31	10	11,49	29	12,24	8,41
Francia	58,966	12,25	10	11,49	29	12,24	8,41
Italia	57,612	11,97	10	11,49	29	12,24	8,41
España	39,394	8,19	8	9,20	27	11,39	7,83
Países Bajos	15,76	3,28	5	5,75	13	5,49	3,77
Grecia	10,533	2,19	5	5,75	12	5,06	3,48
Bélgica	10,213	2,12	5	5,75	12	5,06	3,48
Portugal	9,98	2,07	5	5,75	12	5,06	3,48
Suecia	8,854	1,84	4	4,60	10	4,22	2,90
Austria	8,082	1,68	4	4,60	10	4,22	2,90
Dinamarca	5,313	1,10	3	3,45	7	2,95	2,03
Finlandia	5,16	1,07	3	3,45	7	2,95	2,03
Irlanda	3,744	0,78	3	3,45	7	2,95	2,03
Luxemburgo	0,429	0,09	2	2,30	4	1,69	1,16
UE-15	375,325	78,00	87	100,00	237	100,00	68,70
Polonia	38,667	8,04			27		7,83
Rumania	22,489	4,67			14		4,06
República Checa	10,290	2,14			12		3,48
Hungría	10,092	2,10			12		3,48
Bulgaria	6,230	1,71			10		2,90
Eslovaquia	5,393	1,12			7		2,03
Lituania	3,701	0,77			7		2,03
Letonia	2,439	0,51			4		1,16
Eslovenia	1,978	0,41			4		1,16
Estonia	1,446	0,30			4		1,16
Chipre	0,752	0,16			4		1,16
Malta	0,379	0,08			3		0,87
Candidatos	105,856	22,00			108		31,30
UE-27	481,181	100			345		100,00

Fuente: Comisión Europea.

CUADRO 3. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y COMITÉ DE LAS REGIONES

	Población		Esaños			
	Millones	Porcentaje	Actuales	Porcentaje	Nuevo reparto de esaños	Porcentaje sobre la UE-27
Alemania	82,038	17,05	24	10,81	24	6,98
Reino Unido	59,247	12,31	24	10,81	24	6,98
Francia	58,966	12,25	24	10,81	24	6,98
Italia	57,612	11,97	24	10,81	24	6,98
España	39,394	8,19	21	9,46	21	6,10
Países Bajos	15,760	3,28	12	5,41	12	3,49
Grecia	10,533	2,19	12	5,41	12	3,49
Bélgica	10,213	2,12	12	5,41	12	3,49
Portugal	9,980	2,07	12	5,41	12	3,49
Suecia	8,854	1,84	12	5,41	12	3,49
Austria	8,082	1,68	12	5,41	12	3,49
Dinamarca	5,313	1,10	9	4,05	9	2,62
Finlandia	5,160	1,07	9	4,05	9	2,62
Irlanda	3,744	0,78	9	4,05	9	2,62
Luxemburgo	0,429	0,09	6	2,70	6	1,74
UE-15	375,325	78,00	222	100,00	222	64,53
Polonia	38,667	8,04			21	6,10
Rumania	22,489	4,67			15	4,36
República Checa	10,290	2,14			12	3,49
Hungría	10,092	2,10			12	3,49
Bulgaria	8,230	1,71			12	3,49
Eslovaquia	5,393	1,12			9	2,62
Lituania	3,701	0,77			9	2,62
Letonia	2,439	0,51			7	2,03
Eslovenia	1,978	0,41			7	2,03
Estonia	1,446	0,30			7	2,03
Chipre	0,752	0,16			6	1,74
Malta	0,379	0,08			5	1,45
Candidatos	105,856	22,00			122	35,47
UE-27	481,181	100			344	100

Fuente: Comisión Europea.

### 3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DEL 2004 Y LAS PROPUESTAS PARA UN FUTURO PRÓXIMO

Tal como se refleja en la Declaración número 23 al Tratado de Niza<sup>6</sup>, la denominada etapa post-Niza abre el proceso constitucional de la Unión Europea, en el que se reflexiona sobre la división de competencias<sup>7</sup> tanto entre los Estados y la Unión Europea, es decir, el orden competencial vertical o com-

<sup>6</sup> DOCE 2001, C80/85: "Cómo se puede establecer y preservar una más precisa delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que se corresponda con el principio de subsidiariedad".

<sup>7</sup> Sobre esta cuestión seguimos la obra clásica de referencia de V. Constantinesco (París, 1974), *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*.

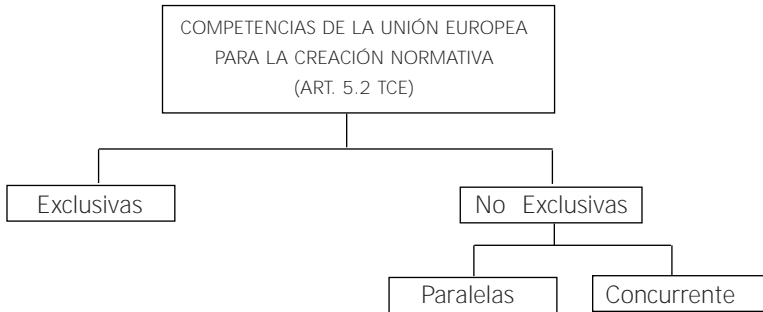
petencias de ente; como entre las instituciones comunitarias, es decir, el orden competencial horizontal o competencias de órgano.

Naturalmente, las competencias de la Unión Europea como ente se deducen de las competencias de sus órganos.

El reparto vertical de competencias desarrolla mecanismos de complementariedad donde en muchas ocasiones, los Estados miembros ejercen sus competencias pero al servicio del derecho de la Unión. Nos referimos tanto a las competencias finalistas (bien sean de carácter transversal o circunscritas a un ámbito material delimitado) que son la mayoría de las competencias, como a las competencias materiales, entre las que se inscriben las de ámbito institucional.

Llegados a este punto, conviene recordar el margen de maniobra que en la actualidad confiere el Tratado de la Comunidad Europea (art. 5.2) a la Unión Europea para crear normas.

En las competencias exclusivas, la existencia de la norma competencial de la Unión europea prohíbe la creación de normas por parte de los Estados miembros en su ámbito. Así, de forma clara se inscriben en este renglón las competencias derivadas de la política monetaria, y poco más. ¿Por qué? Los tratados son muy cuidadosos en este sentido, de forma que se incluyen sólo aquellas competencias en las que una actuación de los Estados puede perjudicar de forma grave una posterior actuación de la Unión Europea.



En las competencias concurrentes, se puede producir una regulación nacional autónoma, en tanto que la Unión Europea no hace uso de su competencia, y en este nivel se incluyen los ámbitos de la Unión Aduanera, la Política Agrícola Comunitaria, la política de transportes, la armonización correspondiente al desarrollo del mercado interior, etc.

<sup>8</sup> Armin Von Bogdandy, catedrático de Derecho Político de la Universida Goethe (Frankfurt, Alemania), realizó una muy interesante ponencia en la que presentó las propuestas indicadas más arriba, *El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma*, presentado en el Seminario Internacional "La encrucijada constitucional de la Unión Europea", Colegio Libre de Eméritos, Madrid, noviembre 2001.





En el debate actual del proceso post-Niza, en lo que respecta a las competencias en una perspectiva vertical, se parte del art. 5 TCE y –desde el Tratado de Amsterdam– del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad (inaplicable cuando se trata de una competencia exclusiva) y de proporcionalidad. El objetivo de dar mayores competencias a la Unión Europea respecto a los Estados miembros despierta no pocos recelos a diferentes niveles, no sólo nacionales sino también en las llamadas entidades subnacionales –como por ejemplo los Estados federales alemanes– ya que consideran que la consecución de tal objetivo mermaría sus capacidades de ejecución.

Las propuestas para avanzar en este nivel de la discusión son diversas. Para Von Bogdandy<sup>9</sup> la llave del futuro de la Unión Europea no descansa en sus competencias como ente sino en su estructura orgánica, y recomienda una división de los poderes más clara y funcional. Así, la Comisión debe tener la iniciativa y la función de ejecución, el Consejo Europeo debe estar insertado en la responsabilidad política y jurídica de la Unión, subrayando el procedimiento de codecisión como el proceso de creación normativa.

Ahora bien, tanto esta posición como la Declaración 23<sup>o</sup> sobre el futuro de la Unión (Conferencia de Niza, Acta final) al referirse a la delimitación de competencias y no al reparto de competencias, destaca una posición que pone el acento no tanto en una perspectiva de integración europea como de una organización constitucional de la Unión Europea, que desea garantizar a los Estados miembros frente a las interferencias de la Unión Europea. Sin embargo, este espíritu de organización constitucional colisiona con el contenido del Tratado de Niza en cuanto a los objetivos que pretenden una mayor integración entre el sistema jurídico de la Unión Europea y los de los Estados miembros, como son el proponer la profundización de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental 2004 en cuanto a la necesidad de dotar de valor jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales, de la simplificación de los tratados, y la necesidad de abordar el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura institucional europea.

Otros analistas proponen que el Consejo de Ministros se debe convertir en una Cámara de Representantes de los Estados, con funciones legislativas, definiéndose así como una conferencia intergubernamental, pero de carácter sectorial.

Desde una sensibilidad diferente, en mayo de 2000, el ministro alemán de asuntos exteriores, Fischer, y más tarde el Presidente Schröder, plantearon la necesidad de construir una arquitectura institucional de corte federal. Sin embargo, es discrepante la postura francesa –presentada por Jospin– que se basa en el concepto de federación de Estados-Nación (en el que los Estados se federan, aunque siguen siendo soberanos), que ya fue defendido en su día por Delors, ex presidente de la Comisión.

<sup>9</sup> Declaración 23, Acta final, Tratado de Niza: "Las modalidades para establecer y mantener una delimitación más exacta de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que refleje el principio de subsidiariedad".

Por otra parte, el análisis de las necesidades de modificaciones institucionales se plantea en el momento actual sobre la base de dos tipos de criterios diferentes: Los criterios sustantivos o de fondo, y los criterios estructurales.

Entre los criterios sustantivos cabe situar el aumento de la eficacia de los procedimientos de la toma de decisiones y el reforzamiento de la legitimidad democrática de las decisiones. En esta línea, se centran las reclamaciones que defienden en la actualidad un amplio sector de los analistas de las instituciones comunitarias, que consideran necesario reforzar el papel del Presidente de la Comisión, aumentando su autoridad sobre el funcionamiento de la institución así como en la elección de los comisarios, e individualizar las responsabilidades de estos. Así mismo, parece necesaria una reducción relativa del número de miembros de la Comisión, a medida que se van produciendo las ampliaciones. Es difícilmente imaginable una Comisión con más de veinte comisarios que quiera actuar con unos criterios mínimos de eficiencia.

Pero en ningún caso la reforma de la composición de las instituciones debe perturbar el equilibrio entre las mismas, ni generar una excesiva burocratización que reste eficacia a la gestión y, por supuesto, se debe garantizar una mayor transparencia en la toma de decisiones y en el ejercicio de los poderes delegados por los ciudadanos comunitarios a sus representantes.

Este último aspecto, nos lleva a reflexionar sobre una cuestión que en la actualidad centra la atención de aquellos que desean unas instituciones que representen realmente a los europeos. Nos referimos a la cuestión de la gobernanza, cuyas proposiciones básicas se recogen en el libro blanco<sup>10</sup> presentado por la Comisión Europea en 2001, y que pretende establecer mecanismos de control por parte de los ciudadanos sobre la actuación de los representantes en las instituciones, y sobre las reglas, los procedimientos y las prácticas con que se ejercen los poderes, con el fin de reforzar la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones.

Así, la sociedad civil debe disponer de mecanismos que permitan una evaluación de la representación, y para ello necesita de instrumentos que garanticen la transparencia y el acceso a la información, y la legitimidad de las decisiones y de su aplicación.

Este control de los agentes representados sobre los representantes es un ejercicio cuya racionalización ya se ha realizado en otros ámbitos, muy especialmente en el de las empresas<sup>11</sup>, en las que los accionistas o propietarios de las empresas deben valorar la actuación de los gestores o directivos de las mismas.

A la transparencia y a la dimensión democrática de la Unión Europea contribuirá seguramente la innovación que incorpora el Tratado de Niza al definir

<sup>10</sup> Comisión Europea, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*. SEC (2000) 1547/7 final. Octubre 2000.

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión es recomendable la lectura del segundo capítulo "contratos financieros" del libro de Juan Mascareñas Pérez-Iñigo (1999), *Innovación financiera*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 29-62.



un marco que permite el establecimiento de una legislación que regule los partidos europeos, incluyendo su financiamiento.

Por otra parte, el Libro blanco sobre gobernanza destaca la necesidad de una mayor implicación de los parlamentos nacionales en los procedimientos europeos, redefiniendo su papel en el marco constitucional europeo<sup>12</sup>. Al respecto se ha barajado desde introducirlos con potestades consultivas hasta crear una segunda cámara europea con representaciones de los parlamentos nacionales.

En cuanto a los criterios estructurales de la reforma institucional, se defiende<sup>13</sup> la necesidad de destacar una concepción de Unión Europea como una unión de pueblos y Estados, en una aproximación que trata de que la reforma considere el equilibrio entre Estados grandes y pequeños. Esta cuestión se traduce en el conflicto de intereses que revela la discusión en torno a la ponderación de votos en el Consejo –entendido como una casa de Estados– y a la composición del Parlamento Europeo, máxime si se tiene en cuenta la extensión del procedimiento de codecisión y del uso de la mayoría cualificada. Un Parlamento cuyo composición máxima se ha ampliado a un límite de 732 miembros en un intento de establecer un mecanismo compensatorio a la ponderación de votos en el Consejo y a su relación con la variable población. Recordemos aquí que en una ampliación de 15 a 26<sup>14</sup> Estados miembros la población de la Unión Europea se incrementará en un 28%, mientras que su PIB sólo aumentará en un 9%. La distribución de los escaños revela la aplicación de criterios que vulneran los principios democráticos, de forma que potenciales nuevos Estados miembros como Hungría o la República Checa tendrían menos escaños que otros países con menor población.

En el cuadro de la actividad legislativa del Consejo, y a raíz de la nueva ponderación de los votos se reformula la formación de minorías de bloqueo, de forma que los Estados pequeños necesitan asociar el apoyo de un número superior de Estados para conseguir formar una minoría de bloqueo, respecto a la situación existente antes de definir una nueva ponderación de votos en una Comunidad ampliada.

Sin embargo, en la actualidad el debate en torno a la reforma institucional se centra en la necesidad de superar el ámbito de la perspectiva intergubernamental e intensificar el ámbito de actuación comunitario, lo que nos lleva a repensar el reparto de competencias entre Estados miembros y Unión

<sup>12</sup> Sobre este aspecto ver el punto 5º del apartado 4º, Declaración 23 al Tratado de Niza.

<sup>13</sup> Ver la exposición realizada por el representante del Parlamento Europeo en la CIG 2000, Dimitris Th. TSATSOS, (2001), *O Tratado de Nice. Um acto falhado que só um processo "pós-Nice" eficaz e concreto pode remediar*, CM\427133PT.doc.

<sup>14</sup> Los nuevos once potenciales Estados miembros incorporan al llamado Grupo de Luxemburgo que iniciaron las negociaciones para la adhesión en marzo de 1998 (Estonia, Polonia, Chequia, Hungría y Eslovenia) y al grupo de Helsinki que iniciaron las negociaciones de adhesión en Febrero de 2000 (Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía) y Malta.

Europea en un desarrollo del mencionado principio de subsidiaridad, no sólo en su acepción metodológica sino también en una concepción esencial de reparto de poderes. Esto nos lleva necesariamente a reflexionar sobre el método comunitario que se considera garante simultáneamente de la eficacia de la Unión y de un tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, en la medida en que participa la Comisión (representando el interés general como institución independiente), y el Consejo y el Parlamento Europeo (representando los intereses de los Estados miembros y de los ciudadanos, respectivamente). Por su parte, el respeto al Estado de Derecho está garantizado por el Tribunal de Justicia Europeo.

Por otra parte, la inexistencia de una constitución comunitaria debilita la proyección política de la UE. En este sentido, y con el fin de avanzar en esta cuestión convendría desbloquear el tratamiento que se le ha dado a la Carta de Derechos Fundamentales, otorgándole una dimensión que el Tratado de Niza le negó.

Se habla ya de que el proceso post-Niza, debe basarse en un diálogo Parlamento Europeo y Comisión por un lado, y con un calendario de trabajo intenso para los Parlamentos Nacionales, todo ello sin obviar las opiniones de los países candidatos. La profundización en el objetivo de la gobernanza de las instituciones comunitarias, muy especialmente del Parlamento Europeo, aproximará esta institución a los ciudadanos y permitirá que estos asuman el papel de representación política de esta institución. Con ello se refuerza su actividad y peso representativo en el proceso decisorio comunitario, estimulando la dimensión política del proyecto integrador.

Por último, es necesario realizar unas reflexiones adicionales en lo que respecta a la representación externa de la Unión. Hay que destacar la necesidad de dotar estructuras que estén a la altura de lo que se espera de ellas no sólo dentro sino también fuera de los Estados CE. En este sentido, el Tratado de Amsterdam modificó el artículo 113 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea para ampliar la aplicación de la política comercial común de forma que, por unanimidad, el Consejo amplía la política comercial común a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y derechos de propiedad intelectual.

Sin embargo, se detectan importantes carencias que es necesario resolver. Así, la Unión Monetaria ha permitido la existencia de una moneda única, de una autoridad monetaria única (Banco Central Europeo) y de una misma política monetaria para los Estados in, y de una política monetaria concertada entre los Estados in y los Estados pre-in y out, a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Sin embargo, la política cambiaría sigue siendo competencia de los Estados miembros y coordinada a través del Consejo de Ministros de Finanzas (Ecofin), aunque se trate de una misma moneda. Esta bicefalía entre el desarrollo de la política monetaria (unificada en una autoridad común como es el Banco Central Europeo) y el

desarrollo de la política cambiaria (coordinada en el seno del Ecofin) no ha presentado hasta ahora problemas serios de conciliación, pero en cuanto a la representación institucional en los organismos monetarios internacionales no deja de ser una situación llamativa, que no fue resuelta ni en el Tratado de Amsterdam, ni en el Tratado de Niza.

Es pues ésta una cuestión que continúa pendiente, que afecta a la presencia de la Unión Europea en el concierto de la relaciones económicas internacionales<sup>15</sup>. La presidencia sueca, durante el primer semestre de 2001, así lo entendió e inició reuniones destinadas a desarrollar una posición común de la Unión Europea (UE) sobre cuestiones relacionadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), tales como la representación de la UE en el FMI, una revisión del sistema de cuotas, y el papel del FMI en el sistema financiero internacional.

Pero, la ausencia de personalidad jurídica de la Unión europea engendra problemas, y por tanto, desde algunas posiciones se sostiene la necesidad de comunitarización del 2º y 3º pilar para que la Unión Europea tenga esa personalidad jurídica que contribuya a eliminar confusión, y que es necesaria para concluir acuerdos en el ámbito de los títulos que conciernen a la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y a la dimensión exterior de la justicia y de los asuntos interiores.

#### 4. CONCLUSION

El proceso de construcción europeo ha entrado en una fase de redefinición de objetivos. Se incorporan así al debate aspectos de profundo contenido político respecto a los trabajos de los últimos años, más centrados en avances en el ámbito de los económico. La distribución de poderes de carácter horizontal –de las instituciones comunitarias entre si- y de carácter vertical –entre las instituciones comunitarias y los Estados- revelan la necesidad de dotar al proyecto comunitario de un diálogo avanzado y profundo.

En este diálogo se debe plantear la creación de una entidad política que coexista con el hecho diferencial de los Estados miembros, sin olvidar sus construcciones específicas, materializadas en regiones, provincias, autonomías, landers, etc.

La Cumbre de Laeken de diciembre de 2001, con la que se cerró la presidencia belga, ha supuesto el comienzo de una larga serie de trabajos y negociaciones, que definirán las bases de la Conferencia Intergubernamental de 2004, y el consiguiente tratado que dará forma a los acuerdos que culminarán la reforma institucional iniciada con el Tratado de Niza.

<sup>15</sup> Sara González (1998): "El estatuto y la representación comunitarios ante las organizaciones y foros internacionales", en Marcelino Oreja Aguirre (Dtor), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 305-315.

Por otra parte, se abre un proceso de constitucionalización de la Unión Europea, cuya materialización supondrá un avance sustantivo para el futuro comunitario, de alcance similar a la creación de la Unión Monetaria Europea. Todo ello, inscrito en procesos de ampliación que nos harán definir una Unión Europea a veinte e incluso a veintisiete Estados, como se considera en el escenario definido en el Tratado de Niza.

Se impone pues un periodo de reflexión sobre la esencia de la definición del objetivo integrador de Europa, que marca la etapa final de una aventura iniciada en los años cincuenta, con el deseo último de crear un espacio de paz, progreso y cooperación.

