

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE 1996

Por JEAN-VICTOR LOUIS (*) (**)

Nunca antes se había planteado con tanta fuerza la cuestión del futuro de la construcción europea. Los acontecimientos que convulsionaron al continente en 1989 modificaron profundamente el contexto de guerra fría en el que comenzó el proceso de integración europea entre seis Estados de la Europa occidental. Se habla ya de una Unión Europea formada por treinta o más países para la próxima década (1). Durante cuarenta años, los otros Estados europeos, a los que la Comunidad se dispone a recibir, corrieron distinta suerte a la de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad, que se han ido acercando mutuamente gracias a un mecanismo de integración económica e institucional (2). Para algunos, los desafíos actuales y futuros hacen obsoleta («outdated») la visión de los padres fundadores de Europa (3). Se propugna «a more flexible Europe», en la que la diversidad sea considera-

(*) Profesor de Derecho comunitario, Institut d'Etudes Européennes, ULB. El autor dirigió en junio de 1994 un seminario sobre el tema «La reforma institucional de la Unión Europea» en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

(**) Traducción realizada por Alfredo Calot Escobar, jurista-revisor y administrador del Servicio de Información del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(1) Alain JUPPÉ: *Le Figaro*, 4 de noviembre de 1994. Véanse también los comentarios sobre la intervención de JACQUES DELORS ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa, *Europe*, núm. 6314, 14 de septiembre de 1994, pág. 2. Para el Presidente Delors el número final será de veintiocho.

(2) Véase Mario TELÒ: introducción en *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, Bruselas, 1994, pág. 9.

(3) John MAJOR: «A Europe that works», discurso pronunciado en Leiden el 7 de septiembre de 1994: «Their vision was proved right for its age. But it is outdated. It will not do now».

da como una fuerza que debe ser protegida en una Unión descrita como una «Association of States» (4). Esta filosofía ha servido para elaborar un proyecto de Constitución (5). Según esta teoría, las Instituciones de la Unión son instrumentos al servicio de los Estados, para la realización de tareas que les son delegadas temporalmente, en ámbitos que pueden variar según cada uno de los Estados. El abandono de la Unión siempre sería posible sin que de ello pudiera derivarse discriminación alguna contra el Estado que hiciera uso de ese derecho. En particular, las normas relativas al mercado interior quedarían íntegramente preservadas en las relaciones de la Unión con dicho Estado. Las Instituciones y los mecanismos típicos del Derecho de la integración se debilitan sistemáticamente en beneficio de la cooperación y de la tutela intergubernamental. Aunque el Gobierno británico no ha suscrito oficialmente estas propuestas, la insistencia en el principio de “*non-coercion*”, que consiste de hecho en preconizar una Europa a la carta basada en la cooperación intergubernamental en sectores limitados, y el acento que se pone en “*a greater tolerance of diversity*”, coinciden con la filosofía del proyecto del *European Policy Forum*. El deseado control por el Consejo de la acción de la Comisión refleja también ese mismo espíritu. Si bien el Primer Ministro británico se pregunta por la posibilidad de atribuir a la Comisión nuevos poderes en ciertos ámbitos (“*for example to pursue budget fraud into the Member States themselves*”), ello se produciría más bien, como sucede con los proyectos británicos que han sido ya presentados a este respecto, en el marco de una actuación básicamente intergubernamental (6).

Frente a este canto de sirenas en favor de la flexibilidad, del liberalismo económico más descontrolado que pretende limitar al máximo las políticas comunes y romper el mecanismo de la integración, es imprescindible profundizar en dicha integración, y muy especialmente desde

(4) Curiosamente o no, se aprecia aquí una aproximación entre las opiniones de Mr. Major y las del Bundesverfassungsgericht quien, en su (demasiado) célebre decisión de 12 de octubre de 1993, «inventó» el concepto de «*Staatenverbund*».

(5) Véase A European Constitutional Settlement. Proyecto de informe del European Constitutional Group, septiembre de 1993.

(6) Véase el proyecto de Decisión del Consejo relativa a una acción común sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que podría adoptar el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado. Consejo, 3 de marzo de 1994, 534/92.

la perspectiva institucional, a fin de responder a las exigencias de eficacia y de legitimidad democrática de la Unión Europea.

La construcción europea ha revolucionado las técnicas de colaboración entre Estados. Como se sabe, sus rasgos innovadores consisten en las funciones desempeñadas por una Institución independiente, caracterizada por su competencia técnica y su vocación política, que dispone de un poder de iniciativa propia, y a la que se confía el papel de guardiana del Tratado, así como la ejecución de las normas comunes. Otro de esos rasgos innovadores lo constituye la preferencia, llevada progresivamente a la práctica, por el voto mayoritario como procedimiento para la toma de decisiones en el seno del órgano que representa a los Estados. Por último, se atribuye a un Tribunal de Justicia un papel sin precedentes en el Derecho internacional, no sólo para interpretar las normas comunes sino también para garantizar su respeto por parte de los particulares y de los Estados miembros.

El Derecho de la integración se caracteriza por el papel reconocido a los particulares y a los órganos jurisdiccionales nacionales, debido a su efecto directo y a su primacía.

Este breve recordatorio del acervo comunitario institucional no pretende ser ni original ni exhaustivo. Sin duda sería necesario añadir diversas observaciones y precisiones. Nuestro propósito no es ese. Es subrayar la importancia de ese acervo pero sobre todo destacar los desafíos que la propia evolución de la construcción europea y, en particular, el Tratado de Maastricht, plantean a dicho acervo.

Indudablemente, el primero de esos desafíos reside en la importancia de los objetivos fijados por el Tratado de la Unión Europea. Los Estados miembros han aceptado —con independencia de su situación particular en relación con la Unión Monetaria— que la Comunidad emprenda de manera irreversible (7) su camino hacia la tercera fase. Como se subrayaba en el informe Delors, la UEM constituye la última fase de la integración económica (8). Esta unión monetaria llevará consigo necesariamente una política monetaria y una política de tipos de

(7) A este respecto, nos remitimos al Protocolo sobre la transmisión a la tercera fase de la Unión económica y monetaria, en el que las Altas Partes Contratantes «declaran el carácter irreversible del paso de la Comunidad a la tercera fase de la UEM al firmar las nuevas disposiciones del Tratado relativas a la UEM».

(8) Véase el *Rapport vers l'Union économique et monétaire*, Bruselas-Luxemburgo, 1989, punto 16.

cambio únicas, así como una moneda única gestionada por un Banco Central Europeo (BCE) en un Sistema Europeo de Bancos Centrales (véanse los artículos 3A, A y 105 del Tratado CE). Aunque en aquel momento se consideró que la única creación institucional de la UEM, para la tercera fase, debía ser el Sistema Europeo de Bancos Centrales, se ha subrayado la relativa debilidad institucional del pilar económico. Atribuida a la confianza depositada en los mercados frente a los riesgos de una centralización excesiva en beneficio de la autoridad pública, esta disimetría entre el capítulo económico de la Unión y su capítulo monetario puede crear problemas en situaciones de crisis y en la aplicación de la solidaridad indispensable para un mecanismo de unión económica y monetaria. En otras palabras, la UEM acentúa la necesidad de un Gobierno de la Unión (9) y, en particular, de que exista un organismo capaz de hacer frente con eficacia y coherencia a los imprevistos que puedan surgir.

El segundo de estos desafíos reside en la atribución a la Unión de objetivos muy ambiciosos en lo que se ha dado en llamar el segundo y tercer pilares, sin que se hayan previsto los medios necesarios para alcanzarlos. En efecto, los elementos del acervo comunitario recordados más arriba son prácticamente inoperantes respecto a los procedimientos para la realización de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. Se reducen las competencias de la Comisión, la unanimidad es la regla general en el Consejo, el Tribunal de Justicia queda excluido (2.º pilar) o parcialmente tolerado (3.º pilar). La cooperación sustituye a la integración. ¿Es ésta una situación lógica por ser la cooperación intergubernamental consubstancial a los ámbitos cubiertos por el 2.º y 3.º pilares? No fue ésta la concepción de los autores del Tratado de Maastricht, cuyo artículo B, último guión, asigna a la Unión la tarea de desarrollar el acervo comunitario, y a la revisión del Tratado la de examinar en qué medida las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado deben ser modificadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e Instituciones comunitarios. También en

(9) Véase Jean-Victor LOUIS: «Un gouvernement pour la Communauté européenne», *Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruselas, 1992, págs. 177 y ss. Citaremos en particular, Maurice HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, 2.ª edición, París, 1928, pág. 385: «Le fonctionnement politique de l'Etat se présente comme un gouvernement par la décision exécutive rapide».

los artículos J.4, apartado 6, y J.10 se encuentran referencias a una revisión de 1996, que sólo pueden interpretarse en el sentido de hacer más eficaces los procedimientos establecidos en relación con la PESC. Finalmente, los vínculos entre el tercer pilar —puestos de manifiesto por el procedimiento denominado de «pasarela» entre el Título VI y el artículo 100 C previsto en el artículo K.9— y la realización de la libre circulación de las personas imponen, sin lugar a dudas, una «comunitarización» progresiva de dichas materias, aunque sólo sea para permitir la intervención, sin límites mezquinos, del Tribunal de Justicia. Sin embargo, es sabido que ciertos Gobiernos consideran conveniente hacer definitivos una vez por todas los procedimientos de cooperación establecidos por el segundo y tercer pilares (10).

El tercer desafío reside en la extraordinaria complejidad de la «Carta constitucional de la Comunidad de Derecho», según la calificación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia «Les Verts» y en el dictamen núm. 1-91 (11) relativo al Espacio Económico Europeo. Este hecho, que ha sido frecuentemente subrayado, se debe a las sucesivas revisiones y a los procesos de adhesión, desarrollados sin una visión global de acuerdo con el procedimiento diplomático de negociación de Tratados. La coexistencia de tres Comunidades, cada una con su propia personalidad jurídica (12), englobadas en una Unión a la que se ha negado capacidad jurídica internacional (al tiempo que supuestamente se le confiaba la responsabilidad de una política exterior y de seguridad), la multiplicidad de los procedimientos de toma de decisiones, el contenido frecuentemente técnico del Derecho comunitario primario, el

(10) Véase, a propósito de la PESC, el artículo de Douglas HURD: «Developing the Common Foreign and Security Policy», *International Affairs*, 1994, págs. 421 y ss.: «...the intergovernmental approach can prove its enduring value even in an age of greater integration» (pág. 428).

(11) Tribunal de Justicia, sentencia de 23 de abril de 1986, asunto 194/83, *Recopilación*, pág. 1339 y dictamen núm. 1-91, de 14 de diciembre de 1991, *Recopilación*, pág. I-6079.

(12) Véase a este respecto la entrevista al Primer Ministro francés Sr. BALLADUR en *Le Figaro* del 30 de agosto de 1994: «haría falta fundir el Tratado de Roma, el Acta única y el Tratado de Maastricht, y elaborar para Europa un código que sea legible, con el fin de aproximar Europa a los ciudadanos y permitir un mejor control por parte de éstos». El Sr. Balladur no menciona el otro Tratado de Roma constitutivo del Euratom ni el Tratado de París constitutivo de la CECA. Véase, a este respecto, M. HILF, *op. cit.* (n. 43), pág. 69.

procedimiento de revisión por fragmentos y adiciones que se pone de manifiesto en la propia numeración de los artículos, el número de Protocolos y de Declaraciones, los sucesivos Preámbulos —por lo demás muchos de ellos admirables—, todo ello forma un conjunto heteróclito que da una impresión caótica y que repele al no especialista. La necesidad de redactar un texto claro y global es evidente por razones de transparencia y de eficacia.

El cuarto desafío consiste en la necesidad de aumentar la legitimidad democrática de la Unión. Las dificultades surgidas en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht demostraron que un número importante de ciudadanos consideraban a la Unión Europea como algo lejano, y que desconocían sus Instituciones. No se comprenden sus actuaciones. De ahí la voluntad expresada a menudo de hacer participar a los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones. Es necesario responder a estas preocupaciones de un modo coherente con la especificidad y autonomía de los mecanismos institucionales de la Unión. En este sentido, el Parlamento Europeo debe ocupar una posición central. Hay que reforzar sus poderes al mismo tiempo que se desarrolla lo que se ha dado en llamar su función «interactiva» (13). Hay que reconocer el hecho de que la democracia no se limita al funcionamiento correcto de la Institución parlamentaria, es decir, a reglas satisfactorias en lo que atañe a su composición y poderes. La intensificación de las relaciones con los Parlamentos nacionales, respetuosos por ambas partes de la autonomía y de las funciones propias de cada uno, la formación de una opinión pública europea y la emancipación de los partidos políticos europeos y de los grupos políticos del Parlamento Europeo frente a las imposiciones de los estados mayores nacionales, así como el desarrollo de una buena «imagen» de los parlamentarios son elementos esenciales para el desarrollo de un sistema político que cuente con una amplia adhesión por parte de la población, a falta de la existencia de una Nación europea.

Estos son los condicionamientos que se derivan de la fase actual y de la evolución de la integración europea prevista para la fase «post-Maastricht». Aunque el renacimiento del nacionalismo y el escepticis-

(13) Que no se refiere a su función legislativa o constitucional, sino a sus relaciones con el mundo exterior (otras Instituciones, Parlamentos nacionales, partidos políticos, opinión pública...).

mo de la opinión pública guardan relación en parte con los acontecimientos vividos en el Continente desde 1989, estas exigencias corresponden a lo que el Ministro Lamassoure ha llamado en un famoso artículo en «Le Monde» la «urgencia interna» (14). Está claro —volveremos sobre ello más tarde— que no se puede oponer la necesaria reforma del Tratado a la aplicación de Maastricht, ya que es el propio Tratado el que ha programado esta revisión. En este sentido, la conferencia de 1996 es consecuencia tanto de la aplicación del Tratado de Maastricht como de una necesidad ya sentida por los autores de dicho Tratado. Los desafíos que hemos enunciado llevaron al Parlamento Europeo a reemprender, tras la conclusión del Tratado de Maastricht, sus trabajos relativos a una Constitución de la Unión Europea y explican otras iniciativas de origen diverso, tales como el proyecto del grupo creado por la Fundación Bertelsmann (15). El informe ya mencionado del European Policy Forum alberga también la ambición de alcanzar un «coherent constitutional settlement for Europe».

Pero la prioridad y la importancia de la reforma resultan también de lo que el Sr. Lamassoure ha llamado la «urgencia externa» y que explicaba diciendo que es necesario «responder a las expectativas de las nuevas democracias europeas que, por fin liberadas, abrazan nuestro modelo y quieren poner su piedra en la arquitectura del Continente» (16). Se ha dicho que la ampliación constituía «la agenda oculta» de Maastricht. Y tan oculta, ya que por una parte, la Comisión, en sus propuestas presentadas en la Conferencia sobre la Unión Europea, dejó deliberadamente para más tarde las sugerencias que debían hacer posible la ampliación desde el punto de vista institucional (17) y que, por otra parte, la Conferencia Intergubernamental no respondió a las expectativas manifestadas en las conclusiones del Consejo europeo de

(14) «Europe 96: pour un nouveau contrat fondateur», *Le Monde*, 31 de mayo de 1994.

(15) *Europa '96 Reformprogramm für die Europäische Union*. Strategien und Optionen für Europa - Werner Weidenfeld (Hrsg.), Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1994.

(16) *Loc. cit.*

(17) Véanse Conferencias intergubernamentales: contribuciones de la Comisión, *Bol. CE*, Supl. 2/91, dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del Tratado CEE sobre la Unión Política, pág. 72, en el que la Comisión evocaba «la probabilidad de revisiones institucionales posteriores vinculadas a la ampliación de la Comunidad».

Roma 2, por lo que se refiere al aumento de la eficacia de las Instituciones y, en particular, de los poderes de la Comisión (18). Sólo la sustitución de la unanimidad por la mayoría en determinadas disposiciones puede considerarse en la línea de una mayor eficacia del proceso de toma de decisiones.

Es sabido que, bajo la presión británica, el Consejo europeo de Lisboa, conmocionado por el resultado del primer referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht, consideró, con el consentimiento resignado de la Comisión, que la primera ampliación (cuatro Estados miembros de la AELC) no precisaba un previo fortalecimiento institucional (19). La dificultad de hacer que los Doce admitieran sin más una simple corrección aritmética del procedimiento de voto por mayoría cualificada es bien conocida (20). Ello no augura nada bueno respecto a la actitud de ciertos Estados miembros en relación con el fortalecimiento institucional en 1996.

A pesar de ello, la ampliación de la Unión a países de la Europa central y oriental debe ir precedida de un fortalecimiento institucional, ya que no se hizo antes de la adhesión de los Estados de la AELC, por cuanto la Unión Europea sería incapaz de alcanzar sus objetivos si no se llevara a cabo dicha profundización. Los mecanismos existentes no permitirán mantener una capacidad efectiva de decisión en una Comunidad de más de veinte Estados miembros. Además, las prioridades de los Estados candidatos no son de orden institucional. Aunque más políticas que las de los Estados escandinavos, las motivaciones de los países de la Europa central y oriental no parecen, sin embargo, girar en torno a preocupaciones institucionales (21). Cuando se abordan estos temas se aprecia a menudo, como

(18) Consejo europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 1990, *Bol. CE*, núm. 12, 1990, pág. 11.

(19) Resolución del Consejo europeo de Lisboa celebrado los días 26 y 27 de junio de 1992, *Bol. CE*, núm. 6, 1992, pág. 10: «El C.E. conviene en que esta ampliación es posible partiendo de las disposiciones institucionales contenidas en el Tratado de la Unión y en las declaraciones anejas».

(20) Cfr. el compromiso llamado de Ioannina, de 26 y 27 de marzo de 1994, que dio lugar a una Decisión del Consejo de 29 de marzo, *DO*, C 105 de 13 de abril de 1994, y a una declaración de los Estados miembros y de los cuatro Estados candidatos, *Bol. UE*, núm. 3, 1994, pág. 72.

(21) Véase, sin embargo, el discurso de V. Havel en el Parlamento Europeo, el 8 de marzo de 1994, *Europe-Documents*, núm. 1874, 16 de marzo de 1994. El Presidente Havel evocaba en el mismo la necesidad de un «documento político sucinto, de una inteligibilidad universal y de una pureza cristalina», una «Carta que defina claramente sus principales ideas, su significado y los valores que quiere re-

es natural en países que acaban de recuperar su libertad de acción, que sus preferencias se inclinan por una Europa intergubernamental. De este modo, la ampliación podría reforzar el campo de los partidarios de una Europa no integrada. De ahí el deseo de algunos (22) de proponer a los actuales Estados miembros la adhesión a un «nuevo contrato fundacional» antes de proceder a la apertura de la Unión a otras democracias europeas. Por supuesto, éstas deberán, en cualquier caso, participar en las reflexiones institucionales, al menos por lo que se refiere a aquellos Estados cuya adhesión parezca al mismo tiempo inevitable y prioritaria. No obstante, debe quedar claro que tendrán voz, pero no voto, y que la negociación deberá estar a la altura de los desafíos mencionados más arriba, es decir, deberán garantizar la eficacia y legitimidad del proceso de toma de decisiones.

Pero, ¿sobre qué extremos deberá girar la reforma de 1996? Quisiéramos avanzar ahora algunas ideas sobre este punto. En primer lugar estas ideas se referirán a la agenda de 1996. ¿Será limitada o global? ¿Apuntará hacia una Constitución, una Constitución-marco, una Carta Constitucional, un Tratado «base», un Tratado semejante a una Constitución, un Maastricht «bis», o II, o tal vez un «convenio» (23)? ¿Qué hay que pensar de los problemas que dominan actualmente los debates: es necesario que la norma base de la Unión incluya una lista de las competencias comunitarias (y nacionales)? ¿Qué fórmulas hay que concebir para permitir diferenciaciones en la Unión Europea? ¿Cómo revisar la Carta constitutiva sin correr el riesgo de quedar bloqueados por una minoría de Estados?

El enunciado de estas preguntas revelan *a contrario* los temas que, voluntariamente, no serán tratados en este artículo, tales como, por ejem-

presentar». Otros autores consideran también que la presión en la dirección federal aumentará con la entrada de los países del grupo de Visegrado en la Unión Europea. Véase W. WALLACE: «From twelve to twenty-four? The challenges to the EC posed by the revolutions in Eastern Europe», en *Towards a greater Europe? A continent without an Iron Curtain*. C. CROUCH & D. MARQUAND (eds.), Oxford, 1992, págs. 34-51, citado por G. WILS: «Democratie en Europese Integratie: welk tekort?», en *Demokratie op het einde van de 20ste Eeuw*. Mededelingen van de Koninklijke Academie..., Klasse der letteren, speciaal nummer, Paleis der Academiën, Brussel, 1994, págs. 55 y ss., especialmente pág. 92, n. (110).

(22) Véase el artículo del Sr. A. LAMASSOURE, ya citado.

(23) Véase A. LAMASSOURE, *loc. cit.*: «este texto no será ni un Tratado, ni una Constitución, sino un convenio, el equivalente de un contrato entre socios iguales que desean vivir y actuar juntos».

plo, la composición de la Comisión o incluso la cuestión de la presidencia del Consejo, o de la Unión.

I. LA AGENDA DE LA REVISIÓN DE 1996

El Tratado de la Unión Europea evoca, repetidas veces, en su propio articulado o en Declaraciones, temas que deberían o podrían quedar inscritos en el orden del día de la Conferencia para la revisión del Tratado prevista para 1996 por el artículo N, apartado 2 «para examinar, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación». La referencia a los artículos A y B es muy valiosa, en particular por la remisión implícita al último guión del artículo B, ya citado (relativo a la eficacia de los mecanismos e Instituciones comunitarias). No obstante, el artículo A, que evoca el objetivo de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, se refiere expresamente al hecho de que esa Unión «tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado». Puede pensarse en una búsqueda simetría entre el artículo A, párrafo tercero, y el artículo B, último guión, de lo que se deduce que se ha fijado claramente un sentido a la evolución: debe seguir la vía comunitaria, pero la progresión puede ser gradual. La unificación completa de los procedimientos del segundo y tercer pilares según el modelo comunitario no es un mandato dado por el Tratado de Maastricht a los negociadores de 1996.

¿Qué otras referencias hace el Tratado a la revisión de 1996? Se trata de los artículos J.4 y J.10 de los que se desprende que las disposiciones en materia de seguridad (esta revisión se inscribe en el marco de una posible renovación de la UEO en 1998) y todo el Título sobre el PESC (Título V) deberán ser examinados sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo, o a iniciativa de la propia Conferencia.

El artículo 189 B, apartado 8, invita a la Conferencia a examinar la extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos sobre la base de un informe de la Comisión, y una Declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios se refiere a una nueva clasificación de estos actos.

Más específica, y la única que se separa del ámbito institucional, es la Declaración relativa a la protección civil, la energía y el turismo (artículo 3, letra t). Podrán introducirse disposiciones en el Tratado, sobre la base de un informe de la Comisión.

Por puntillista que sea, esta agenda es ya importante al afectar al Título V (PESC) en su totalidad, al procedimiento de codecisión, es decir, al papel legislativo del Parlamento, y a la jerarquía de los actos; dicho de otro modo, a las relaciones entre la ley y las normas de desarrollo, entre el legislador (Parlamento y Consejo) y el ejecutivo (Comisión), sin perjuicio del papel que se reconoce a los Estados miembros en la materia.

Pero el examen de los puntos que se encuentran ya oficialmente sobre la mesa de los negociadores, no puede llevarnos a olvidar importantes elementos complementarios. Se trata, por una parte, de la Declaración conjunta núm. 8 sobre procedimientos institucionales del Tratado de Adhesión, con arreglo a la cual:

«Al adoptar las disposiciones institucionales del Tratado de Adhesión, los Estados miembros y los países solicitantes acuerdan que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996, además de estudiar el papel legislativo del Parlamento Europeo y demás asuntos contemplados en el Tratado de la Unión Europea, considerará las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y a la ponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo. Asimismo considerará todas las medidas que se juzguen necesarias para facilitar el trabajo de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz».

Por otra parte, se trata del mandato dado a un grupo de reflexión —mencionado en el compromiso de Ioannina (24) y en las conclusiones del Consejo europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994 (25)— formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores, presidido por una persona designada por el Gobierno español y en el que participarán dos representantes del Parlamento Europeo. Se ha invitado a las Instituciones a que, antes de que el grupo de reflexión comience sus trabajos (junio de 1995), elaboren informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. El grupo de reflexión examinará y elaborará «ideas

(24) *Bol. UE*, núm. 3, 1994, punto 1.3.29.

(25) *Bol. UE*, núm. 6, 1994, p. 20.

sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que requieran una revisión y otras posibles mejoras con un espíritu democrático y abierto, basándose en la valoración que establezcan los informes acerca del funcionamiento del Tratado» (26). Las conclusiones del Consejo Europeo precisan también que, ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, el grupo preparará asimismo «opciones sobre las cuestiones institucionales expuestas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y en el acuerdo de Ioannina (ponderación de los votos, umbral para las decisiones por mayoría cualificada, número de miembros de la Comisión y cualquier otra medida que se considere necesaria para facilitar la labor de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz ante la perspectiva de la ampliación)».

Consecuencia de estos nuevos elementos —que cuentan con la aprobación de los entonces cuatro Estados candidatos— es un conjunto importante de cuestiones que han sido oficialmente incluidas en el orden del día y que atañen al corazón mismo de los mecanismos institucionales. Es evidente también que los Estados y la Comisión son libres para proponer cualquier otro tema para la Conferencia.

Estas cuestiones confieren a la Conferencia un carácter fundamentalmente institucional que habría que conservar, sin excluir modificaciones puntuales referidas a uno u otro Capítulo en concreto. Se corre el riesgo de que se pretendan añadir otros temas que cuestionen de nuevo los objetivos de Maastricht y, a este respecto, se cita a menudo el calendario para la realización de la Unión monetaria y los criterios de convergencia. Decimos «riesgo» porque en el proceso de realización progresiva de la UEM es esencial la credibilidad. Es preciso que se prosiga la «marcha irreversible» hacia la tercera fase, según el Protocolo ya citado, porque la introducción de la moneda única requiere una preparación material, informática, psicológica y técnica. Esta preparación sólo puede efectuarse, el proceso sólo puede arrancar, si existe una confianza razonable en cuanto a la realización del objetivo final en un plazo previsible. En este contexto, las manifestaciones de un candidato a las elecciones presidenciales en Francia en favor de la organización de un referéndum relativo al paso a la tercera fase de la UEM son, como poco, desafortunadas. Es cierto que, a la vista de las reacciones que hubo, parece que de lo que se trataría es de un referéndum sobre los resultados de la reforma del Tratado.

Resulta evidente que si la operación «fusión de los Tratados y de las

(26) *Ibidem.*

Comunidades» puede acomodarse, lo que sería en principio una excelente iniciativa, el tema de las competencias materiales debería regularse necesariamente en la norma base. El Parlamento Europeo no lo estimó así en su proyecto de Constitución, y ello plantea, por supuesto, la cuestión de la lista de competencias de la Unión así como de su relación con las competencias nacionales. Dos aspectos que abordaremos en los capítulos siguientes.

II. ¿CONSTITUCIÓN O TRATADO?

El Parlamento Europeo —o, para ser más exacto, su Comisión institucional— trabaja desde hace varios años en la elaboración de una Constitución de la Unión Europea.

Lo hace porque consideró que había llegado el momento de apartarse de la técnica del Tratado para determinar las normas fundamentales de un sistema político nuevo, dotado de competencias que alcanzan al corazón mismo de las atribuciones de un Estado (27). Abandonando su carácter de servicio público funcional («Zweckverband»), la Comunidad Europea se parece en muchos aspectos, por el alcance e intensidad de sus competencias, a un Estado. Los autores del proyecto de Constitución, sucesivamente los Sres. Colombo, Oreja y, por último, Herman, propusieron un modelo calificado de Constitución-marco, en el sentido de que el texto define principios y procedimientos pero no sustituye al conjunto del Derecho comunitario primario. De alguna manera, los Tratados se incorporan «como anexos», y se prevén reglas para modificar el acervo primario distinguiendo según la importancia de cada norma (28). De este modo, el proyecto de Constitución aporta ciertamente, desde varios puntos de vista, elementos que simplifican y aclaran los principios básicos y los procedimientos. Enuncia los derechos fundamentales de los ciudadanos; presenta de manera sintética la composición y los poderes de las Instituciones; indica los principios fundamentales de los procedimientos de toma

(27) Véanse, en favor de las tesis constitucionales, los argumentos enunciados por Meinhard HILF, *op. cit.* (n. 43), pág. 68. Véase también la exposición de motivos (parte B) del proyecto de resolución sobre la Constitución de la Unión europea (informe Herman), A 3-0064/94, de 9 de febrero de 1994.

(28) Véase el Proyecto, artículo 8, apartados 3 y 4.

de decisiones e incluye otros aspectos positivos: jerarquía de las normas, supresión de los pilares (aunque sin unificar los procedimientos), fortalecimiento de los poderes externos, y procedimientos de revisión que eviten el bloqueo por parte de determinados Estados miembros.

Sin embargo, el proyecto contribuye sólo parcialmente a la consecución del objetivo de claridad al mantener la complicación inextricable derivada de la existencia de las tres Comunidades y de los tres Tratados constitutivos con sus sucesivas modificaciones. La Constitución sería «una norma más», un índice de conceptos con un contenido accesible e interesantes progresos cualitativos. Pero la pretensión misma del Parlamento de dotar a una Unión Europea de una Constitución ha sido discutida, invocando la inexistencia de un «pueblo europeo» (29). Según esta teoría, sin identidad nacional y sin el sentido de la solidaridad inherente a la existencia de un pueblo, no se puede hablar de Constitución. A esto podemos responder que la construcción europea ha llegado a una fase tal que una norma análoga a una constitución es ya indispensable. Los ciudadanos de la Unión Europea, que son también los de los Estados, no son ya únicamente, como sucedió en un primer momento, «ciudadanos del mercado» («Marktbürgerschaft»), es decir que la Comunidad no les afecta ya solamente en cuanto titulares de derechos económicos (y sociales). Su relación de pertenencia a la Comunidad (a la Unión) es cada vez más política (30). Los debates sobre Maastricht pusieron de manifiesto, de manera aún más clara que en relación con los Estados, el alejamiento de Instituciones complicadas a las que Gobiernos a menudo poco respetuosos con sus compromisos europeos, tienen interés en calificar de tecnocráticas. Hace falta transparencia y claridad respecto a los derechos y obligaciones del ciudadano, lo que sólo puede conseguirse normalmente con una Constitución (31). Debe subrayarse también que no se trata de dar a la Unión una Constitución totalmente nueva, sino de poner remedio a los defectos y

(29) El argumento ha sido utilizado en especial con mucha fuerza por la profesora Araceli MANGAS en su ponencia presentada en los cursos de verano de El Escorial en julio de 1993, reproducida con el título «Las funciones de la Unión: análisis del sistema de fuentes y de la elaboración y control del cumplimiento de las normas en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea» en *La Constitución Europea*, op. cit. (n. 37), 1994, págs. 157 y ss., especialmente págs. 161-162.

(30) Véase la obra premonitoria del malogrado Eberhard GRABITZ: *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*, Colonia, 1970.

(31) También existen Constituciones nacionales complicadas, pero pocas alcanzan el grado de complejidad de la de la Unión Europea.

lagunas de la Carta constitucional existente (32). Por otra parte, en un contexto caracterizado por el auge de los regionalismos y de la federalización de los Estados, ha de relativizarse la importancia de la identidad nacional. De todas formas es muy probable que, incluso en los Estados más favorables a la construcción europea, la idea de una Constitución de la Unión Europea sea objeto de críticas. Sin embargo, no entenderíamos que ese rechazo viniera motivado por el carácter prematuro de ese paso. Es cierto que aún no se ha secado del todo la tinta del Tratado de Maastricht, pero tras la ampliación a países de la Europa central y oriental sería ya demasiado tarde. Propugnar un «Maastricht bis» en 1996 para dar el paso constitucional «definitivo» a finales de siglo sería puramente utópico. Un «Maastricht bis» o «II» tendría pocas posibilidades de éxito (33).

Con mucha frecuencia, el rechazo del objetivo constitucional proviene de una concepción maximalista de la Constitución. Se trataría de una norma que consagraría de un golpe la construcción federalista ideal y válida para una generación o más. Siempre hemos sido escépticos respecto a la concepción de un modelo federal ideal (34). Al igual que la historia, la construcción europea continúa. Se trata de dotarla de un instrumento que le permita hacer frente a los desafíos de un mundo en evolución (35). Los perfiles físicos de la Unión aún no han quedado definidos. Las exigencias de seguridad todavía no están bien determinadas. La política exterior se encuentra en una fase experimental. La importancia de los acontecimientos en el Norte de África y en el Oriente Próximo, vecinos inmediatos de Europa, es incierta. ¿Cómo pretender, en tales circunstancias, petrificar los procedimientos del segundo pilar, y creer en el carácter inamovible de las estructuras? Lo importante para las normas básicas de la Unión Europea

(32) Sobre los Tratados constitutivos como Constitución, y sobre los límites de la utilización de este concepto, nos remitimos a G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «La Constitución de la Unión Europea», *Noticias CEE*, 1993, núm. 100, págs. 93 y ss.; L. M. DÍEZ-PICAZO: «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», esta *Revista*, 1993, págs. 533 y ss.; J. P. JACQUÉ: «Cours général de droit communautaire», *Rec. Cours Acad. Dr. Européen*, vol. I, págs. 237 y ss., especialmente págs. 256 y ss.

(33) M. HILF, *op. cit.*, *Integration*, 1994, pág. 68.

(34) Contra la idea de una posible transición entre la Unión Europea y una «auténtica federación», véase Martin SEIDEL: «Perspectiven der Europäischen Verfassungsentwicklung: Regierungskonferenz 1996», Bonn, 6 de septiembre de 1994 (no publicada).

(35) Th. LAÜFER: «Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union - Notwendigkeit einer offenen Debatte», *Integration*, 1994, págs. 204 y ss., evoca la necesidad de una «Wandelverfassung», pág. 209.

es fijar principios —que siguen siendo los de la organización comunitaria— y procedimientos claros que permitan evolucionar sin la obligación de avanzar al ritmo del Estado miembro más lento (36).

La construcción europea se distingue por sus objetivos y por sus métodos. Es dinámica por naturaleza. Por el contrario, los Estados tienden a representar por su Constitución un ideal de estabilidad. El llamamiento al Derecho lanzado en 1964 por Louis Armand, antiguo Presidente de la Comisión Euratom, cobra aquí todo su sentido: “*Est-ce que tu laisses évoluer normalement le XXe siècle*” (37). La visión constitucional es garante de esta evolución en el respeto del objetivo y de los principios. Constituye el remedio contra un exceso de pragmatismo que sacrificaría el futuro en beneficio del compromiso a corto plazo.

En definitiva, a pesar de la importancia política de las etiquetas, el contenido es más importante que la denominación del Acta que resultará de los trabajos de la Conferencia de 1996. Pensamos que dicho documento debería contener lo esencial de aquello que caracteriza al proyecto de Constitución del Parlamento Europeo, es decir:

1. Principios, relativos en particular a la ciudadanía y a los derechos humanos: sería deseable que la Unión Europea adoptara su propia Declaración a fin de clarificar los valores comunes a los pueblos de la Unión actualizando el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos; el catálogo contenido en el proyecto Herman es mejorable pero tiene la ventaja de que ya existe.
2. Normas sobre el ejercicio de las competencias comunitarias (en particular, principio de atribución, subsidiariedad, proporcionalidad), que constituirían una clave de lectura de las disposiciones materiales de los Tratados si, y sobre esto volveremos más tarde, éstos no han sido fusionados; tanto el Tratado de Maastricht como el proyecto Herman proporcionan los elementos esenciales para ello.
3. Normas relativas a la composición y competencias de las Instituciones, así como al ejercicio de las funciones legislativa (con una

(36) El Canciller Kohl ha declarado en el mismo sentido que «no queremos de modo alguno que el barco más lento del convoy frene el desarrollo de Europa», *Europe*, núm. 6310, 8 de septiembre de 1994, pág. 2.

(37) Citado en «W. J. Ganshof van der Meersch et le droit européen», por J.-V. LOUIS: *Journal des Tribunaux*, 1994, pág. 271.

- nueva clasificación de las normas), ejecutiva y jurisdiccional, y una simplificación de las normas presupuestarias.
4. Un Capítulo que continúe la obra del Tratado de Maastricht de simplificación y democratización del ejercicio de la competencia para celebrar acuerdos internacionales y que realice progresos desde el punto de vista de la eficacia de los procedimientos establecidos por el Título V sobre la PESC.
 5. Disposiciones finales relativas al procedimiento de adhesión y a la revisión, que eviten el riesgo de bloqueos por parte de una minoría de Estados.

Un comienzo de «comunitarización» del tercer pilar constituiría un progreso apreciable respecto al proyecto Herman. Igualmente, sería útil precisar algunos puntos ignorados o tratados de manera incompleta en dicho proyecto, como son la composición de la Comisión y el procedimiento legislativo.

Uno de los elementos esenciales es acabar con la exigencia de unanimidad para la revisión de la Carta fundamental. Volveremos sobre ello más tarde. En cambio, ¿es necesaria una lista de las competencias comunitarias (y nacionales)? Este aspecto tan delicado de la labor constitucional que habrá de llevarse a cabo será examinado en el siguiente punto.

III. ¿UNA LISTA DE COMPETENCIAS?

Es sabido que el proyecto de Constitución del Parlamento Europeo prescinde de listas de competencias. Durante el curso celebrado en El Escorial en julio de 1993, el profesor García de Enterría, miembro del grupo de expertos que asistió al entonces ponente de la Comisión Institucional, don Marcelino Oreja, expuso las razones de esta postura del Parlamento (38). Se optó por el modelo constitucional americano, basado en una serie de disposiciones clave («interstate commerce clause», «supremacy clause», principio de los poderes «necessary and proper»), frente al modelo federal europeo, basado en el enunciado de las competencias respectivas de las autoridades federales y federadas (Alemania, España, Bélgi-

(38) Véase *La Constitución Europea*, dirigido por Marcelino OREJA, ed. por Iñigo Méndez de Vigo, Actas del Escorial, Madrid, 1994, págs. 197 y ss., especialmente págs. 205 y ss.

ca...). El razonamiento se fundaba en la existencia de problemas jurídicos graves de delimitación de competencias en la historia de las Comunidades, como lo prueba el hecho de que no haya sentencias que anulen actos legislativos comunitarios por ejercicio exorbitante de esas competencias (39). Por el contrario, las listas de competencias nacionales dan lugar a un contencioso importante; por consiguiente, no aportan nada a la seguridad jurídica. Por otro lado, en los Estados modernos, el federalismo sólo puede ser cooperativo y, por ello, las sistematizaciones radicales están condenadas al fracaso. Se puede añadir que, al preparar el informe de Valéry Giscard d'Estaing sobre la subsidiariedad, el Parlamento intentó establecer listas de competencias exclusivas respectivas de los Estados y de la Comunidad (40). Rápidamente se renunció a ello, al considerarse que salía perjudicado el acervo comunitario. Se estimó que la aplicación del principio de subsidiariedad y su control judicial constituían límites suficientes (41) al ejercicio de las competencias, junto con el principio de atribución y el de proporcionalidad. En fin, *last but not least*, la opción realizada por una Constitución-marco no imponía el establecimiento de tales listas. Ello hubiera exigido por lo demás un examen minucioso de los Tratados de base y no había tiempo para un ejercicio de este tipo que debía excluirse por buenas razones.

La inexistencia de listas de competencias —contrastando con el proyecto Spinelli de Tratado sobre la Unión Europea— fue objeto de críticas, en particular por parte de la doctrina alemana. Así, por ejemplo, el profesor Hilf consideró la remisión al acervo comunitario como «alles andere als transparent» («cualquier cosa menos transparente») y, por tanto, poco útil

(39) Esta afirmación, que se hace a menudo, no es completamente exacta. Debería ser objeto de un examen detallado del conjunto de sentencias en las que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre la legalidad de la actuación normativa de la Comunidad a través de recursos directos o de procedimientos prejudiciales. Se encontrarían así algunos casos de anulación o de declaración de invalidez, aunque sea parcial, pero dichas excepciones confirman la regla. Por lo demás, el argumento es de doble filo. Se podría mantener que el Tribunal de Justicia no ha encontrado en los Tratados límites suficientemente precisos para permitirle sancionar su violación...

(40) Véase a este respecto, V. GISCARD D'ESTAING: «La règle d'or du fédéralisme européen», *Revue des Affaires européennes*, 1991, núm. 1, págs. 63 y ss.

(41) Véase, a este respecto, K. GRETSCHMANN: «The Subsidiarity Principle: Who is to Do What in an Integrated Europe», en *Subsidiarity: The challenge of Change*, IEAP, Maastricht, 1991, págs. 45 y ss., especialmente pág. 58.

para el proceso constituyente (42). El autor —miembro a su vez del grupo de expertos de la Comisión Institucional— lamentaba la inexistencia de una lista positiva y/o negativa que permitiera comparar las competencias primarias de la Unión y de los Estados miembros y de disposiciones que regularan las relaciones recíprocas entre ellas. Ha sido el informe ya citado del grupo «Europa '96» de la Fundación Bertelsmann el que ha llevado más lejos el análisis a este respecto. El grupo propone a largo plazo («langfristig») una separación entre un Tratado de base similar a una Constitución («verfassungsähnlich») y un Tratado de desarrollo que regularía los aspectos técnicos. Este conjunto reemplazaría a los diecisiete Tratados existentes. Desdramatizando la imagen de una Comunidad a la que algunos acusan de estar transformándose progresivamente en un Super-Estado centralizador, el grupo propugna que se mantenga (para el desarrollo futuro de la Unión) un equilibrio federal («föderale Bilanz») entre el Centro y los Estados miembros. La claridad en el reparto de las competencias es uno de los elementos esenciales de ese equilibrio. Por consiguiente, se propone un catálogo de competencias respectivas de los Estados miembros y de la Unión, que se basaría sobre el sistema de reparto que resulta implícitamente del Tratado de la Unión Europea. Su originalidad radica en el hecho de que no enuncia competencias exclusivas de uno y otro nivel, sino competencias primarias y competencias parciales de los Estados y de la Unión. En este esquema, las competencias primarias atribuyen por regla general la facultad de actuar al nivel del poder de que se trate, mientras que las competencias parciales atañen a casos en los que la intervención de la autoridad central o descentralizada constituye una excepción específica a las competencias primarias existentes en favor del otro nivel (43). El grupo propone de este modo dos listas, una con las competencias primarias de los Esta-

(42) Véase M. HILF: «Eine verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des Institutionellem Ausschusses des Europäischen Parlaments», *Integration*, 1994, pág. 68 (pág. 71). Véase también Th. LAÜFER, *op. cit.*, p. 211, quien aboga por un reparto claro de las competencias. El antiguo Primer Ministro belga Wilfried Martens, Presidente del PPE y del grupo del PPE en el Parlamento Europeo, ha insistido también sobre la necesidad de «borrar enérgicamente la imagen de una Europa ávida de disposiciones que regulen los menores detalles. Por consiguiente, hay que delimitar claramente las competencias de la Unión, de los Estados miembros y... de las regiones (sic), y sería útil preparar para la Conferencia de 1996 un catálogo «en el que las ambiciones quedaran claramente delimitadas a todos los niveles», *Europe*, núm. 6342, 22 de octubre de 1994, pág. 5.

(43) Véase Europa '96, *op. cit.*, pág. 19.

dos y parciales de la Unión, y otra con las competencias primarias de la Unión y parciales de los Estados.

El intento es digno de elogio, ya que lleva a una descripción de las competencias que acaba con las fórmulas complicadas y a menudo restrictivas utilizadas por los Tratados, pero muestra el carácter aleatorio, e incluso los riesgos, de una operación de este tipo.

Por lo demás, los autores del informe son perfectamente conscientes de los límites de su trabajo, que debería ser profundizado. Varias «casillas» de los cuadros propuestos terminan con puntos suspensivos (...) que indican la posibilidad de añadir complementos. Además, como era de temer, en este tipo de ejercicios se menoscaba el acervo comunitario. Por ejemplo, hemos buscado en vano las competencias de la Unión por lo que se refiere a la supervisión prudencial de las entidades de crédito o de los sistemas de pago. Otros especialistas discutirán esta o aquella formulación. Por supuesto, no es necesario aceptar o rechazar en bloque el proyecto. Además, los propios autores reconocen —y es esta la base de su distinción entre competencias primarias y competencias parciales— que la separación exacta de competencias es prácticamente imposible. Citan a este respecto el ejemplo de la acción de la Comunidad en materia de enseñanza superior (44).

Paradójicamente, al querer tener en cuenta las dudas y matices revelados por el acervo jurisprudencial comunitario en materia de preeminencia o de competencias exclusivas, la lista introduce una confusión conceptual importante y no arregla nada en la práctica. Así, por ejemplo, la colaboración entre las policías para la lucha contra la delincuencia organizada sería una competencia parcial de la Unión, pero la policía en sí misma («Polizeiwezen»), una competencia primaria de los Estados. ¿Qué aporta esto a la (difícil) situación actual? En algunos casos, la competencia parcial de la Unión significa una prohibición estricta, por ejemplo, de una actividad de coordinación (enseñanza, cultura...); en otras, la coordinación es la regla (política económica). ¿Por qué debería la política comercial limitarse a la coordinación de las ayudas a la exportación? ¿Porque Alemania se ha mostrado siempre hostil a que se cree un instrumento comunitario en este ámbito? La cooperación comercial parece quedar excluida de la política comercial en la medida en que ésta no esté implicada. ¿Significaría ello que la competencia parcial reconocida a los Estados desaparece en caso de ejercicio de la competencia comunitaria? La respuesta es

(44) *Op. cit.*, pág. 25.

indudablemente afirmativa, al igual que sucede en materia de medio ambiente y de transportes, ámbitos en los que los Estados miembros siguen siendo competentes en la medida en que no existan normas comunes. De este modo, el catálogo constituye, como mucho, una sistematización de la situación que resulta implícitamente de los Tratados. En algunos casos parece menos avanzada, incluso arbitraria.

Las listas propuestas quieren reflejar el principio federal. El informe ofrece a este respecto variaciones sobre el tema: «soviel Einheit wie nötig, soviel Vielfalt wie möglich» («tanta unidad como sea necesario, tanta diversidad como sea posible»). ¿Pero qué sucede en ese caso con la solidaridad, con la construcción de un espacio cívico europeo considerados por lo demás necesarios para la creación de un auténtico sistema político? Valgan dos ejemplos a este respecto. El informe considera que los principios que enuncia en materia de reparto de competencias no sólo tienen un valor para el futuro sino que deben servir para examinar («Überprüfung») el reparto actual y para volver a delegar en su caso a los Estados competencias conferidas a la Unión. Así, por ejemplo, ¿por qué tendría que intervenir la Unión en la protección contra las catástrofes (protección civil) o en el sector del turismo? Manifestar la presencia de la Unión en caso de siniestro que asole a una de sus regiones y desarrollar el conocimiento mutuo de los europeos, así como la imagen de Europa en el extranjero ¿no son acciones que pueden contribuir al desarrollo de una identidad europea? ¿No es esta falta el obstáculo invocado por muchos contra la elaboración de una Constitución? ¿No se está apoyando de ese modo a quienes niegan a la Comunidad la posibilidad de actuar más allá del ámbito económico oponiéndose, al mismo tiempo, a cualquier progreso institucional debido al carácter esencialmente económico de lo que ellos llaman la cooperación europea?

El nivel de satisfacción que manifiestan los autores del informe por su sistema de reparto de competencias es tal que sugieren suprimir el artículo 235 del Tratado CE, que en su opinión es ya superfluo o incluso peligroso, con el fin de dejar únicamente abierto, en caso de insuficiencia de los poderes conferidos, el procedimiento de revisión (45). Ello podría concebirse —aunque no hemos sido capaces de encontrar una propuesta a este respecto— si los autores fueran partidarios de una simplificación del procedimiento de revisión. A lo que parece, según el grupo Euro-

(45) *Op. cit.*, pág. 30.

pa '96, éste seguiría dependiendo del acuerdo de 16, 20, 25 ó 30 miembros (46).

Consideramos en cualquier caso que si no se lleva a cabo, como sería necesario, la fusión de las Comunidades y de los Tratados constitutivos, el establecimiento de una clave de lectura de las competencias, como la sugerida por los autores del informe del grupo Europa '96, presenta más inconvenientes que ventajas.

IV. DIFERENCIACIÓN Y «NÚCLEO DURO»

El Proyecto Herman de Constitución de la Unión Europea incluye — lo que sin duda constituye una de las diferencias más importantes con el proyecto Oreja— una fórmula que permite a los Estados «avanzar más y con mayor rapidez que los demás en la vía de la integración europea» (artículo 46). El tenor de esta disposición es el siguiente:

«Los Estados miembros que así lo deseen podrán adoptar entre ellos disposiciones que les permitan avanzar más y con más rapidez que los demás en la vía de la integración europea, con la doble condición de que este avance permanezca abierto a cada uno de los Estados miembros que deseen unirse a él y que las disposiciones que adopten sean compatibles con los objetivos de la Unión y los principios de su Constitución.

En particular, para los asuntos a que se refieren los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea, podrán adoptar otras disposiciones, a cuyo cumplimiento sólo ellos estarán obligados.

Los diputados al Parlamento Europeo, así como los miembros del Consejo y de la Comisión procedentes de los demás Estados miembros no intervendrán en las deliberaciones ni en votaciones relativas a los actos adoptados en virtud de estas disposiciones.»

Se trata de un mecanismo inspirado en el que caracteriza al Protocolo sobre la política social y al Acuerdo a once incorporados como anexos al

(46) Véase a este respecto no sólo el proyecto Herman antes citado sino también el documento de la CDU/CSU (citado en n. 51): «Es esencial que ningún país pueda oponer su veto y bloquear así los esfuerzos de otros países más aptos y decididos a aumentar su cooperación e integración», y ello refiriéndose al procedimiento de revisión del Tratado.

Tratado de Maastricht, en la medida en que se permite a los Estados miembros que deseen «avanzar más y con mayor rapidez» utilizar las Instituciones de la Unión, mientras que los miembros de las Instituciones procedentes de los demás Estados miembros (47) se abstienen de participar en las deliberaciones y en las votaciones.

Esto distingue a la fórmula propuesta de la cláusula denominada *Benelux* o de los acuerdos de Schengen, que se refieren a actuaciones desarrolladas por determinados Estados miembros fuera del marco institucional.

La disposición cubre las actuaciones que se pueden realizar en cualquiera de las materias reguladas por el Tratado. Los títulos V y VI se dan sólo como ejemplos. Los requisitos que han de cumplir estas iniciativas de una parte de los Estados miembros son de dos tipos: esta cooperación parcial debe quedar abierta a otros Estados miembros y las disposiciones que se adopten deben ser «compatibles con los objetivos de la Unión y los principios de su Constitución». Hubiera sido preferible exigir que dichas acciones tengan por finalidad alcanzar esos objetivos, y no sólo que sean compatibles con ellos. La disposición es interesante por las intenciones que revela. Al igual que la cláusula de entrada en vigor de la Constitución (artículo 47), responde a la voluntad de evitar que la Unión avance al ritmo del barco más lento, según la expresión ya citada del canciller Kohl (48). Presenta el mérito psicológico de evitar que a los Estados que quieran avanzar con mayor rapidez se les acuse de «hacer rancho aparte» fuera del marco unitario. Garantiza que el método utilizado sea comunitario.

El tema de la diferenciación nos impone distinguir entre dos actitudes muy diferentes.

La primera consiste en que un Estado, aun sumándose a los objetivos comunes, obtenga una excepción temporal para poder crear las condiciones que le permitan posteriormente unirse al grupo de cabeza. Es lo que sucede con los Estados miembros que se beneficiarán de una excepción por lo que se refiere a las obligaciones que se desprenden de la tercera fase de la Unión económica y monetaria, cuando se decida pasar a dicha

(47) Expresión aproximativa por lo que se refiere al Parlamento y a la Comisión. Hay que señalar que, sobre este punto, el artículo 46 va más lejos que el Protocolo Social. En virtud de este último, los miembros Británicos del Parlamento y de la Comisión conservan su poder deliberativo en las materias incluidas en el Acuerdo a Once,

(48) Véase *supra*, n. 37.

fase. Este régimen excepcional será objeto de exámenes periódicos. Los progresos hacia la convergencia de las situaciones y de las políticas económicas, resultando de los esfuerzos realizados por el Estado con la solidaridad de sus socios, le darán el derecho a participar con éstos en la Unión monetaria cuando se reúnan las condiciones necesarias para ello.

La segunda es muy distinta. Consiste en la posibilidad de que un Estado se niegue a quedar vinculado por un objetivo fijado por el Tratado. Es un régimen especial aun cuando pueda, desde un punto de vista práctico, equipararse en ciertos casos a la excepción temporal que se acaba de exponer. Es la situación de Dinamarca y del Reino Unido. Hemos defendido siempre la tesis de que la concesión de semejante régimen sólo puede entenderse —si no justificarse— porque, en realidad, la participación futura de dichos Estados al objetivo común (Unión monetaria, política social, política de seguridad, según el caso) no parece que ofrezca dudas. En efecto, la Unión económica y monetaria constituye la fase suprema de la integración económica, aporta un cambio cualitativo a la construcción europea.

La primera situación es legítima. Reconoce el derecho fundamental y la obligación natural de cada Estado miembro a participar en la totalidad de los objetivos de la Unión.

La segunda sólo puede ser tolerada en la medida en que el cálculo de las ventajas e inconvenientes de la participación de un Estado miembro en la Unión pueda llevar a una aceptación temporal de tales compromisos.

En nuestra opinión, habría que pensárselo dos veces antes de resolver el problema de la dimensión futura de la Unión Europea, mediante la concesión a determinadas categorías de Estados del derecho a no participar en la consecución de objetivos que se encuentran en el corazón mismo del vínculo de la integración.

Reconocer por principio a los Estados miembros la facultad de elegir las políticas a las que quieran o no asociarse, equivale a considerar la participación en la Unión Europea como la suma de acciones específicas, «separables» unas de otras (49), cuando en realidad dichas políticas es-

(49) Hay que destacar en este sentido la declaración del antiguo Primer Ministro sueco según el cual no se trata aquí de equipos A, B y C, sino de la libertad de elegir dentro de la «cooperación» europea. Según parece añadió que Suecia estaría dispuesta a sumarse al primer círculo en materia monetaria, pero que guardaría sus distancias por lo que se refiere a las cuestiones de defensa, *Europe*, núm. 6311, 9 de septiembre de 1994, pág. 4.

tán imbricadas y cuando es imposible, en especial en las relaciones con los países terceros, aislar los diferentes aspectos (comerciales, monetarios y de seguridad, por ejemplo) para tratarlos en el plano interno y externo de acuerdo con procedimientos diferentes. Basta pensar en las relaciones con los Estados Unidos o con Turquía, por poner dos ejemplos que nos parecen especialmente patentes. ¿Cómo puede ignorarse la necesidad de un análisis global de las relaciones con esos Estados, y no entender que los Estados miembros, con distintas obligaciones frente a sus socios, no se encontrarán en una situación idéntica para abordar uno u otro aspecto parcial que corresponda a las competencias de la Unión que ellos mismos habrán aceptado?

Todos los problemas no se resuelven por el mero hecho de que el representante de un Estado miembro abandone la sala del Consejo cuando se aborden los problemas de seguridad o renuncie a la presidencia del Consejo cuando esas cuestiones figuren en el orden del día. Volverá a ellas para participar en las deliberaciones sobre la política comercial, cuyos vínculos con la política de seguridad pueden ser capitales, e influirá en ese momento en la decisión que se tome, aun teniendo un distinto nivel de compromiso.

El Primer Ministro belga Sr. J.-L. Dehaene expresaba un punto de vista similar al afirmar en un discurso pronunciado el 26 de octubre de 1994 en el Institut français des relations internationales: «La idea de la Europa a la carta encierra ... un gran peligro, el de volver a cuestionar toda una serie de equilibrios globales instaurados progresivamente entre determinadas políticas comunitarias; por otra parte, el riesgo de incoherencia aumentaría si cada uno pudiera escoger lo que le conviene y abandonar las políticas que no le convienen. La vía a seguir no es la del Tratado de Schengen, que habría que integrar en el futuro en el Tratado de la Unión, ni la del capítulo social sino más bien la de la Unión monetaria». Esta «permite finalmente a cada uno encontrarse en la misma frecuencia, aunque sea con ritmos diferentes».

En este contexto cabe mencionar la sugerencia hecha por el grupo CDU/CSU del Bundestag en un documento que ha dado mucho que hablar, «Reflexiones sobre la política europea» (50), a propósito del fortalecimiento del núcleo duro de la Unión. Este núcleo duro, compuesto en la actualidad por cinco o seis países, se abriría a todo Estado miembro “*deseoso y capaz*” de responder a sus exigencias. La cooperación de esos países

(50) Véase *Europe Documents*, núm. 1895/6, 7 de septiembre de 1994.

debería concentrarse en los ámbitos añadidos a los Tratados de Roma por el Tratado de Maastricht. Por ejemplo, en el ámbito monetario, núcleo duro de la Unión política. La Unión monetaria —para que pueda realizarse de acuerdo con el calendario previsto— precisa que el núcleo duro se emplee a fondo sistemática y resueltamente estableciendo una mayor coordinación en materia de política monetaria, de política fiscal y presupuestaria y de política económica y social. Esta coordinación debe permitir «establecer una política común» y de este modo «—independientemente de las decisiones formales de 1997 y 1999— sentar las bases de ese momento para una unión monetaria en el seno del grupo» (51). La afirmación no es totalmente clara. ¿Se trata de que los Cinco (Francia, Alemania, Benelux) tiren de los demás para alcanzar la Unión monetaria de acuerdo con el calendario previsto en el Tratado (lo que supone que siete Estados en 1996, en una Comunidad de doce, ocho o nueve en una comunidad de quince o dieciséis, puedan participar en la tercera fase de acuerdo con el artículo 109 J)? ¿O bien plantea el documento de la CDS/CSU la posibilidad de una Unión Monetaria de cinco Estados? En tal caso, ¿con qué Instituciones? Un acuerdo sobre paridades irrevocablemente fijas no presentaría las garantías mínimas de irreversibilidad, ya que los sistemas monetarios nacionales seguirían en pie y podrían independizarse de un día para otro, acarreado con ello la ruptura de un vínculo que sería contractual y no institucional. ¿Y qué sucede con la convergencia económica propugnada por el Tratado que, como se sabe, lleva consigo criterios rigurosos aun cuando deje un margen de apreciación a los responsables políticos?

El Primer Ministro francés, Sr. Balladur, concedió una entrevista al periódico *Le Figaro* el 30 de agosto de 1994 (52), en la que desarrolló su concepción de una Europa con tres círculos concéntricos. Habida cuenta de la coincidencia cronológica con la publicación de las ideas contenidas en el informe de la CDS/CSU, se ha evocado la idea de un plan franco-alemán en este sentido. Tal vez ello resulte exagerado, pero parece evidente que se está produciendo una cierta convergencia de las concepciones franco-alemanas sobre la materia (53). El Primer Ministro francés se

(51) *Ibid.*, pág. 7.

(52) Véase *Europe*, núm. 6307, 3 de septiembre de 1994, págs. 1 y 2.

(53) Véase a este respecto *Europe*, núm. 6314, de 14 de septiembre de 1994 «Au-delà de l'information» por F. RICCARDI. Según esta información, el Primer Ministro francés declaró a este respecto que el tono del documento de la CDU había tenido poco que ver con sus propias declaraciones, y que no se trataba de excluir a

refiere a la existencia de un «núcleo central» donde el documento de la CDU/CSU mencionaba el desarrollo de un «núcleo duro». Existiría una organización económica en la que todos los Estados participarían beneficiándose en su caso de períodos transitorios. «Sería el gran mercado, con lo que prevé el Tratado ratificado en 1992, la política exterior y de seguridad común, así como las políticas comunes, principalmente la industrial. Esta sería la organización de base, de Derecho común de alguna manera».

Según este plan, un número más reducido de Estados miembros de la Unión deberán construir entre ellos una organización mejor estructurada, tanto desde el punto de vista monetario, como desde el militar.

Finalmente, se encuentra «el conjunto de Europa, incluidos los Estados que no son miembros de la Unión Europea y que no lo serán hasta dentro de muchos años». Estos se reunirían en el marco de la CSCE «que habría que utilizar más y hacer más eficaz».

Habría que esforzarse por aproximar esos círculos para reducirlos a dos y, tal vez, mucho después, a uno solo.

Si es fácil hacerse una idea de lo que implica, desde el punto de vista institucional, el tercer círculo, no sucede lo mismo con los otros dos.

No se dice si la cooperación dentro del núcleo central que el Sr. Balladur quiere que sea «eficaz», se realizará en el marco de las Instituciones comunitarias o fuera de él. La referencia a la cooperación franco-alemana a la que se invita a adherirse a otros países, parece indicar que se está pensando en fórmulas del tipo del «Eurocorps», es decir, intergubernamentales. Esta concepción evita los problemas planteados por la utilización de las Instituciones comunitarias por ciertos miembros, pero no garantiza ni la irreversibilidad de la acción del núcleo duro, ni siquiera su viabilidad, por lo que se refiere, por ejemplo, al ámbito monetario, tal como hemos señalado más arriba. Es interesante subrayar a este respecto que el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Sr. Alain Juppé, ha evocado, más recientemente, la idea según la cual la reforma de 1996 debe producir un «nuevo acto fundacional para la Unión», expresando así la misma filosofía que el Ministro Lamassoure (54). Utilizó también la concepción de los tres círculos expuesta por el Primer Ministro. No obstante, aparte del re-

nadie ni de fijar de algún modo *urbi et orbi* los buenos y los malos alumnos. Declaración del portavoz del Gobierno francés tras el Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 1994, *Europe*, núm. 6310, 8 de septiembre de 1994, pág. 2.

(54) Véase *Le Figaro*, 4 de noviembre de 1994 y *supra*.

chazo de un «super Estado, aunque se le califique de federal», no ha desarrollado los aspectos institucionales del plan francés.

En cambio, en el seno de la Union européenne des fédéralistes (55) se han buscado fórmulas, más próximas a la del proyecto Herman aunque diferentes del mencionado artículo 46, para permitir la coexistencia de un núcleo federal y de la Unión en su forma actual. Dentro de la Unión, el Derecho y las Instituciones actuales continuarían regulando para todos el mercado interior y las políticas asociadas a él. Por el contrario, los Estados del núcleo federal establecerían entre ellos la moneda, la defensa y lo que constituye la esencia del tercer pilar, garantizando una actuación eficaz y democrática en ese ámbito, así como la evolución hacia una futura Constitución federal. El núcleo federal utilizaría las Instituciones de la Unión —sin renunciar a la posibilidad de Instituciones propias por ejemplo en materia de defensa— en las que los miembros de ese núcleo formarían un grupo unido por compromisos específicos. Así, se ha sugerido que dicho grupo unido se pondría de acuerdo para designar exclusivamente a ciudadanos de los Estados miembros del grupo para los puestos vitales de la Comisión (Presidencia, asuntos económicos y monetarios, PESC, Justicia y asuntos de interior). Un comité propio del grupo podría preparar las deliberaciones del Consejo. Los miembros del grupo se pondrían de acuerdo para no votar actos legislativos que no hubieran sido aprobados por una mayoría del Parlamento Europeo y, por qué no, para expresar el voto mayoritario del grupo en el seno del Consejo.

Estas sugerencias, que se realizan más como bases para una discusión que como propuestas definitivas, levantan objeciones importantes.

El ordenamiento jurídico comunitario se basa en el principio de igualdad de los Estados y en la autonomía de las Instituciones (56). La formación de un grupo en el seno de la Comunidad Europea, el dominio ejercido por dicho grupo sobre la Comisión, la misma elaboración de pactos de voto dentro del Consejo, todo ello parece ir directamente contra la idea de un «destino en adelante compartido», al que hacía referencia el preámbulo del Tratado CECA.

Los precedentes invocados (UEM y política social), que implican la

(55) Véase XVI Congreso de la UEF, Bocholt, 21 a 23 de octubre de 1994 y Propuesta de la Unión de Federalistas Europeos para la conferencia intergubernamental de 1996, por John PINDER y Stephen WOODARD.

(56) Véase el dictamen núm. 1-76 del Tribunal de Justicia, de 26 de abril de 1977, *Fonds d'immobilisation de la navigation sur le Rhin*, Rec. 1977, pág. 741.

utilización de las Instituciones por una mayoría, con exclusión del derecho de voto para los Estados o el Estado que no participen, presentan inconvenientes. En efecto, la excepción concedida al Reino Unido y a Dinamarca en materia monetaria es, a pesar de las apariencias, ya lo hemos subrayado, una excepción concebida como temporal (57). Proporciona una especie de plazo de reflexión para una decisión que se inscribe en los intereses lógicos de esos Estados y de sus relaciones con sus socios. Además, todos participan en la actual segunda fase en la elaboración de la moneda única; ¿y no ha dado a entender Londres que hubiera acogido gustosa la sede del Instituto Monetario Europeo? La excepción social durará una legislatura. Construir un sistema sobre estas anomalías puede parecer aventurado. Algunos aspectos de las sugerencias evocadas por la U.E.F. son francamente inaceptables. No obstante no se puede excluir totalmente la necesidad de recurrir a fórmulas más radicales que la sola limitación del derecho de voto en el seno del Consejo para permitir a una mayoría de Estados miembros realizar entre ellos los objetivos del tratado.

Consideramos esencial, a fin de evitar desembocar en la Europa a la carta o en el predominio sutil porque no explícito de «lo intergubernamental» sobre «lo comunitario» (58), establecer con claridad que la participación en la Unión Europea implica la aceptación de sus objetivos principales, es decir, de aquellos que forman ya o formarán en el futuro el corazón de la construcción europea: no solo el mercado interior, las políticas comunes, sino también la Unión monetaria, la seguridad y sus posibles desarrollos; que las excepciones a la participación en las acciones de las Instituciones en los sectores «nuevos» sólo deben ser temporales y sometidas a exámenes periódicos en función de criterios objetivos; que debe establecerse con precisión y según un modelo único el alcance de la suspensión de los derechos de participación en las Instituciones comunes que llevan consigo dichas excepciones.

Es esencial que los Estados miembros que se acojan a esas excepciones no dispongan de derecho de veto sobre los progresos que realicen aquellos Estados que acepten la velocidad superior; y también lo es que

(57) No nos referimos aquí a las «excepciones» en el sentido del Tratado. Estas son, por su propia naturaleza, temporales. Véase el artículo 109 K.

(58) Hay que señalar a este respecto que, si no se toman las debidas precauciones, los mecanismos de la PESC pueden hacer obsoletos los procedimientos comunitarios.

se permita a todos los Estados miembros sumarse a las realizaciones en las que participen los Estados del grupo de cabeza.

¿Es necesario subrayar en qué medida difiere nuestra posición respecto a la diferenciación posible y necesaria, y a la importancia de un acuerdo general sobre los objetivos, de las opiniones manifestadas en su discurso de Londres por el Primer Ministro John Major y, aún más, de las ideas contenidas en el mencionado proyecto del European Policy Forum?

V. LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA Y LAS REVISIONES POSTERIORES

Habida cuenta de los puntos de partida tan diferentes de los Estados miembros a propósito de aspectos esenciales de la futura negociación, la exigencia de unanimidad de los Estados para la revisión prevista por el artículo N puede plantear un problema grave a la Unión Europea. Este problema no es nuevo. El proyecto de Tratado de la Unión Europea llamado «proyecto Spinelli» contenía un célebre artículo 82 que intentaba conciliar las reglas generales del Derecho de los Tratados, el procedimiento previsto por el Tratado CEE para su revisión (en aquel momento, el artículo 236) y el derecho de una mayoría de Estados miembros a no quedar paralizados por sus socios, en la consecución de los objetivos mismos de la Unión. El artículo 82 decía lo siguiente:

«El presente Tratado queda abierto a la ratificación de todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Cuando el presente Tratado haya sido ratificado por una mayoría de Estados miembros de las Comunidades cuya población incluya dos tercios de la población total de las Comunidades, los Gobiernos de los estados miembros que hayan ratificado se reunirán inmediatamente para decidir de común acuerdo los procedimientos y la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, así como las relaciones con los Estados miembros que aún no lo hayan ratificado» (59).

(59) Sobre esta disposición, véanse y compárense N. CATALANO: «Le traité d'Union européenne: légitimité juridique et constitutionnelle», et J.-P. JACQUÉ: «Le traité d'Union européenne et les traités communautaires», *Crocodile*, núm. 11, juin 1983, respectivamente págs. 1 y 7; R. H. LAUWAARS: «De Europese Unie: het ont-

El proyecto Herman es más radical en su artículo 47:

«La Constitución se adoptará y entrará en vigor cuando la mayoría de los Estados miembros que representen cuatro quintos de la población la hayan ratificado. Los Estados miembros que no hayan podido presentar los instrumentos de ratificación en el plazo fijado deberán elegir entre abandonar la Unión y el mantenimiento de su pertenencia a la Unión así modificada.

Si uno de estos Estados decidiera abandonar la Unión, se celebrarán acuerdos particulares con el fin de otorgarles un estatus privilegiado en sus relaciones con la Unión.»

El mérito de esta disposición es sin duda el de prever con claridad que la unanimidad no es necesaria para la entrada en vigor de la reforma. De este modo, la mayoría dinámica no se ve obligada a realizar concesiones que, finalmente, pueden resultar vanas por culpa de la actitud de los socios, ya que la reforma podría en cualquier caso ser inaceptable para ciertos Estados a pesar de los esfuerzos realizados. O los compromisos a los que se hubiera llegado a fin de alcanzar el acuerdo unánime quedarían privados de todo significado. No se puede evitar, sin embargo, considerar más prudente la iniciativa del proyecto Spinelli, que es más respetuoso con los derechos adquiridos por los Estados minoritarios en virtud de los Tratados comunitarios.

El inconveniente de las dos fórmulas es que suponen un acuerdo previo sobre el procedimiento de entrada en vigor, es decir, la voluntad de descartar el artículo N antes incluso de que sea revisado.

Por consiguiente, parece indispensable asegurarse previamente de que existe un «pre-acuerdo» mayoritario sobre los principios esenciales y sobre un procedimiento. Es conocida la importancia de la técnica de negociación utilizada por Robert Schuman después de pronunciar su famosa declaración de 9 de mayo de 1950: los negociadores debían aceptar los principios inscritos en la declaración para poder sumarse a Francia y Ale-

werpverdrag van het Europese Parlement en het rapport van het Comité Dooge», *SEW*, 1985, págs. 398 y ss., especialmente pág. 403; Joseph H. H. WEILER y J. MODRALL: «The creation of the European Union and its relation to the EEC Treaties», *An Ever Closer Union, op. cit.*, págs. 161 y ss., especialmente pág. 164; F. CAPOTORTI, M. HILF, F. JACOBS, J.-P. JACQUÉ: *Le traité d'Union européenne*, Bruselas, 1985, pág. 285 y nuestro informe sobre «Principes de base et modalités de l'action de l'Union européenne», *Cah. dr. eur.*, 1985, págs. 530 y ss.

mania. La propuesta de pacto fundacional efectuada por el Sr. Lamassoure podría entenderse de este modo. Pero no puede ocultarse la firmeza de la orientación política que exige por parte de los Gobiernos de los países que pueden avanzar más rápidamente hacia la Unión Europea.

El procedimiento debería asociar al Parlamento Europeo a la reforma. Se están examinando a este respecto diversas fórmulas en el seno del Movimiento europeo internacional, que pretenden hacer del Parlamento el interlocutor obligado con igualdad de derechos de la Conferencia intergubernamental.

No basta con encontrar una vía para que la reforma escape al veto de los Estados menos inclinados a progresar. Habría que prever también un procedimiento aplicable a las futuras revisiones que permitiera evitar la necesidad de un acuerdo de veinte, veinticinco o ... treinta y tres Estados para la menor adaptación de la Carta de la Unión.

En el proyecto Herman se propone el concepto de Ley constitucional, aprobada por mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento y por una mayoría supercualificada en el Consejo (60). El proyecto no prevé la aprobación de los Estados miembros ni, por consiguiente, de sus Parlamentos, lo que nos parece un error.

Podría establecerse, una vez sentados los principios con ocasión de la reforma de 1996, que la adaptación de las normas relativas a la composición de las Instituciones y órganos pudiera llevarse a cabo mediante una Ley adoptada mediante el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo (61).

CONCLUSIÓN

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada.

O bien acepta la idea de que para cubrir todo el Continente es necesario transformar sus objetivos, sus Instituciones y sus procedimientos, a

(60) Artículo 31, apartado 1. El Consejo votaría por unanimidad durante un período de cinco años. La mayoría supercualificada no se alcanzaría si se opusieran al menos una cuarta parte de los Estados miembros que representarían al menos una octava parte de la población de la Unión, o bien una octava parte de los Estados miembros que representarían al menos una cuarta parte de la población de la Unión.

(61) Cfr. TEPSA, INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK, *The European Parliament after the 1994 elections: Proposals for a future strategy*, por J.-V. LOUIS y D. ROMETSCH, Bonn-Bruselas, 1995.

través de la vía de una cooperación intergubernamental, basada en la flexibilidad de las modalidades de pertenencia a la Unión y en la ductilidad de sus mecanismos de decisión.

O bien quiere alcanzar los objetivos de la Unión Europea, con un espíritu de apertura, eficaz y democrático, sentando las bases de una estructura capaz de acoger a todos los Estados europeos que compartan la voluntad de realizar esos ideales.

Confiamos en que este artículo contribuya al indispensable debate que se abre actualmente a propósito de la reforma de 1996.

RÉSUMÉ

QUELQUES REFLEXIONS SUR LA REFORME DE 1996

La préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 qui a effectivement déjà commencé voit s'affirmer des conceptions profondément différentes quant à l'avenir de l'Union européenne. Convient-il de transformer celle-ci en une association d'Etats ou faut-il maintenir et développer l'acquis communautaire institutionnel?

Pour mettre en oeuvre les objectifs que l'Union s'est fixés par le traité de Maastricht et pour rendre possible l'égargissement futur de l'Union, des adaptations importantes devront être apportées aux institutions et à leur fonctionnement.

L'agenda d'ores et déjà prévu pour la CIG est considérable. Il porte sur une vaste gamme de sujets et permet d'envisager une amélioration significative de la Constitution de l'Union.

Celle-ci dispose en effet déjà d'une charte constitutionnelle dont il faut accroître la légitimité démocratique et l'efficacité. Des priorités doivent être arrêtées à cet égard.

Parmi les modifications souhaitables, il ne semble pas, malgré les arguments avancés en faveur de cet exercice, qu'il faille retenir l'élaboration d'une liste des compétences de l'Union.

La différenciation et la constitution éventuelle d'un noyau dur au sein de l'Union seront vraisemblablement des défis que la Conférence devra aborder en raison de ce que certains Etats membres n'acceptent pas des objectifs essentiels de l'intégration et préfèrent une structure intergouvernementale. D'autres Etats, qui méritent la compréhension de leurs partenaires, ne sont pas en état d'accepter dès à présent les engagements inhérents à la réalisation de l'Union monétaire. Il convient d'établir une doctrine claire pour répondre à ces défis.

Enfin, il est essentiel de trouver une voie qui permette d'échapper à la rigueur de l'unanimité si l'on veut que la révision n'aboutisse pas à consacrer le noyau commun le plus mince du consensus des Etats membres.

SUMMARY

SOME REFLEXIONS ON THE 1996 REFORM

The preparation of 1996 IGC which has effectively begun offers the opportunity to political leaders to affirm profoundly diverging conceptions concerning the future of the European Union. Is it advisable to transform into an association of States or should we instead maintain and develop the institutional «acquis communautaire»?

In order to implement the objectives fixed to the Union by the Maastricht Treaty and to make possible the future widening of the Union, important adaptations have to be brought to the institutions and their functioning.

The agenda already provided for the Conference is important. It bears on a variety of matters and could make possible a significant improvement of the Constitution of the Union.

The Union possesses indeed already a constitutional charter of which the democratic legitimacy and effectiveness are to be increased. Priorities must be settled to this effect.

Among desirable modifications, the drafting of a list or lists of competences does not seem to be included, notwithstanding the arguments advanced in favour of this exercise.

Differentiation and the possible constitution of a «solid central group» («noyau dur») within the Union would most probably represent a challenge for the Conference due to the fact that some Member States do not accept essential objectives of the integration and prefer an intergovernmental structure. Other which deserve the understanding of their partners, are not able to accept from now the commitments inherent to the realisation of Monetary Union. A clear doctrine is to be adopted in order to cope with these challenges.

Last but not least, it is essential to find a way which allows the Conference to escape the rigour of the unanimity rule if one wishes to avoid that the revision should lead to a result which represents the smaller denominator common to all the Member States.