

# Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de 2004

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Oviedo

Sumario: *I. Las instituciones en el debate sobre el futuro de Europa. II. Los resultados de Niza: una adaptación dentro del modelo actual. III. Después de Niza: más eficacia y legitimidad sin revisar los Tratados: 1. La necesidad de mejorar la organización y el funcionamiento del Consejo; 2. Un nuevo enfoque en el análisis de la cuestión institucional: la gobernanza europea: A. Intentando mejorar la legitimidad del sistema; B. El Libro Blanco sobre la gobernanza europea: el parto de los montes; C. Valorando el Libro Blanco: ¿análisis objetivo o enfoque interesado?; D. Nuevos métodos para nuevas necesidades; E. ¿Qué futuro para el Libro Blanco? IV. Después de Niza: más eficacia y legitimidad revisando los Tratados: 1. Las posibles reformas en las instituciones actuales; 2. ¿Hacia una segunda Cámara? Una solución irreal para problemas reales. V. Final*

## I. LAS INSTITUCIONES EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Dando la razón a quienes han venido defendiendo el significado político que tiene el factor institucional en la construcción europea<sup>1</sup>, este tema es uno de los polos en torno a los que gira actualmente el debate y la reflexión sobre el proceso de integración y su futuro. Sobre todo en los dos últimos años, la referencia a lo institucional ha sido constante y, en ocasiones, de forma un tanto paradójica: al tiempo que se estaba desarrollando la CIG 2000 que conduciría al Tratado de Niza, en el que la reforma de las instituciones sería un elemento esencial, una serie de personalidades europeas comenzaron a pronunciarse públicamente para dar a conocer su visión del modelo de integración, dentro de lo que ya se llama el debate sobre el futuro de Europa, y en estas propuestas el diseño del sistema institucional ocupa también un lugar importante, no siempre coincidente con el que le corresponde en el presente<sup>2</sup>. Además, la Comisión ha ensayado una aproxi-

<sup>1</sup> LINÁN NOGUERAS, D. J.: «El horizonte de la CIG (De Biarritz a Niza)», en (coord. VILÁ COSTA, B.): «El horizonte institucional de la UE tras la Conferencia Intergubernamental (de Biarritz a Niza)», *Quaderns de Treball*, núm. 38, noviembre 2001, pg. 4.

<sup>2</sup> Esta paradoja ha llevado al Comisario BARNIER, M. a afirmar que «L'année 2000 fut ainsi celle des architectes – ceux, modestes et parfois maussades, du traité de Nice, et ceux de l'école visionnaire, épris de constructions aussi rationnelles que possible» (*L'urgence européenne*). Bruselas, 17 octubre 2001, pg. 4.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

mación diferente a través del *Libro Blanco La Gobernanza Europea*<sup>3</sup> y el Parlamento Europeo ha sido pródigo en análisis y pronunciamientos sobre la cuestión<sup>4</sup>.

Así las cosas, los pronósticos que se han ido trazando sobre las posibilidades de evolución son también variados e incluso paradójicos: mientras el *Informe sobre las implicaciones institucionales de la adhesión* afirmó que «es evidente que la estructura institucional de la Unión ha dado muestras de agotamiento en los últimos años»<sup>5</sup>, P. Magnette y E. Remacle, señalaron que «Les réformes graduelles des dernières années ont... progressivement dessiné un système institutionnel dont on ne remet plus en cause les grandes axes... La plupart des réformes récentes intègrent "a priori" les conséquences escomptées des élargissements, en sorte que l'ont peut penser que les adhésions programmées pour les années à venir susciteront plutôt, elles aussi, des ajustements que des révisions d'ensemble»<sup>6</sup>.

Los resultados plasmados en el Tratado de Niza parecen confirmar esta segunda impresión; sin embargo, la Declaración relativa al futuro de la Unión, anexa al Tratado, al subrayar la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales, y especialmente la posterior Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, en la que se llega a hablar expresamente de la posibilidad de una nueva institución y se suscitan múltiples interrogantes, podrían conducir en 2004 a modificaciones importantes del sistema.

El objeto de este trabajo es ofrecer un panorama del estado de la cuestión en relación con el Consejo, la Comisión y el Parlamento, analizando las principales opciones planteadas y tomando como punto de partida los cambios previstos en el Tratado de Niza.

## II. LOS RESULTADOS DE NIZA: UNA ADAPTACIÓN DENTRO DEL MODELO ACTUAL

En efecto, los logros de Niza han consistido en una serie de modificaciones de mayor o menor relieve que en líneas generales suponen una adaptación que en todo caso parte del respeto al modelo institucional actual.

<sup>3</sup> COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 julio 2001.

<sup>4</sup> Resolución del PE sobre el Tratado de Niza y el futuro de la UE, de 31 mayo 2001; Resolución del PE sobre la reforma del Consejo, de 25 octubre 2001; Resolución del PE sobre el Libro Blanco de la Comisión «La Gobernanza Europea», de 29 noviembre 2001; Resolución del PE sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión, de 29 noviembre 2001.

<sup>5</sup> Elaborado por WEIZSÄCKER, R. V., DEHAENE, J.-L. y SIMON, D. y presentado el 18 octubre 1999, pg. 6.

<sup>6</sup> *Le nouveau modèle européen, Vol. 1 Institutions et gouvernance* (editores MAGNETTE, P. y REMACLE, E.): Bruselas, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pg. 12.

Expuestos en forma resumida<sup>7</sup>, en el caso del Consejo, a partir del 1 de enero de 2005 se modificará el sistema de toma de decisiones para introducir otro más complejo consistente en que para alcanzar la mayoría cualificada –partiendo de una nueva ponderación de votos que va de los 29 de los grandes a los 4 de Luxemburgo– habrá que reunir tres condiciones, dos de ellas vinculadas y necesarias y la tercera facultativa. Las dos condiciones conjugadas son 169 votos que expresen el voto favorable de al menos la mayoría de los Estados miembros si la decisión se adopta a propuesta de la Comisión y de 2/3 si es sin ella; la eficacia de la tercera condición se hace depender de que un miembro del Consejo la invoque y consiste en lo que se denomina una «verificación demográfica» o «red demográfica», que requiere que la mayoría cualificada comprenda como mínimo el 62% de la población total de la UE. Siendo ésta la solución para la actual UE de 15 miembros, dos Declaraciones anexas al Acta Final adaptan el sistema a las ampliaciones<sup>8</sup>, contemplando una UE de 27 miembros en la que el total de votos subirá a 345 y la mayoría cualificada estará en 255, con una minoría de bloqueo de 91.

Por lo que se refiere a la Comisión, el Tratado de Niza aborda la futura composición de la Comisión mediante una solución en dos tiempos: a partir del 1 de enero de 2005 y a partir de que la UE cuente con 27 miembros, respectivamente. En el primer período, la Comisión comprenderá un nacional por cada Estado miembro; en el segundo, el número de miembros de la Comisión será inferior al número de EEMM y se elegirán conforme a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad. Por otra parte, el Tratado refuerza los poderes del Presidente de la Comisión, profundizando en la línea iniciada por Amsterdam. Así, se proclaman sus poderes para decidir la organización interna de la Comisión, estructurar y repartir las responsabilidades y, en su caso, reorganizarlas a lo largo del mandato, así como su autoridad sobre los comisarios. Las competencias del Presidente alcanzan al nombramiento de los Vicepresidentes, previa aprobación del Colegio, desapareciendo la limitación numérica introducida en Amsterdam. También se consagra el procedimiento *Prodi* de dimisión forzada de un Comisario a petición del Presidente aunque se supedita a la previa aprobación del colegio de comisarios.

En el caso del PE, la reforma más llamativa es el aumento del número de sus miembros a 732, desde los 626 actuales, pese al límite de 700 efímeramente fijado por el Tratado de Amsterdam. La cifra establecida es un número caprichoso que responde a la suma del total de puestos que los EEMM

<sup>7</sup> Un análisis detallado de las reformas a la luz de los trabajos de la CIC 2000 puede verse en nuestros trabajos «La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia*, núm. 211, enero-febrero 2001, pgs. 11-26, y «La reforma institucional en el Tratado de Niza: la búsqueda del círculo cuadrado», en *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002, pgs. 41-66.

<sup>8</sup> La *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* y la *Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo*.

han querido asignar a cada uno en una UE de 27 miembros, explicación a la que hay que añadir que en Niza los escaños en el PE fueron utilizados como compensación para satisfacer a determinados Estados que presentaban fuertes resistencias a aceptar lo que les correspondía en el Consejo<sup>9</sup>.

La valoración de las aportaciones del Tratado de Niza depende en buena medida de la perspectiva desde la que aquélla se realice. Si las contemplamos desde el mandato de los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki, cuya finalidad primordial era preparar a las instituciones para la ampliación, es razonable concluir que «el objetivo principal y necesario se ha conseguido»<sup>10</sup>. Esta visión pragmática, en la que pesan los temores a la repetición del fracaso de Amsterdam que planearon casi hasta el último momento, predomina en la mayoría de las numerosas opiniones expresadas hasta el presente<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, hay coincidencia también en considerar que Niza se ha limitado a lo que J. Wouters ha denominado «institucionalismo minimalista»<sup>12</sup> o, dicho de otro modo, que ha aprobado las reformas indispensables para permitir la ampliación pero no ha ido más allá del mínimo necesario<sup>13</sup>. La falta de entusiasmo general se sintetiza claramente en las siguientes palabras de X. A. Yataganas:

«The worst was avoided, but public confidence in the integration process

<sup>9</sup> El reparto alcanzado mantiene las conocidas desigualdades que existen entre los actuales Estados miembros y consagra nuevas discriminaciones respecto de algunos futuros miembros; por esta razón, el PE, en el párrafo 16 de su Resolución de 31 mayo 2001 sobre el Tratado de Niza y el futuro de la UE, ha pedido que cuando se negocien los respectivos tratados de adhesión se revise el número de representantes asignado a la República Checa y Hungría para equipararlos con los de Bélgica y Portugal.

<sup>10</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Una reforma “difícil pero productiva”: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *RDCE*, 2001, pg. 73.

<sup>11</sup> Así, para CLOOS, J.: «L’absence d’échec à Nice est un succès» y «Nice a levé les hypothèques qui pesaient sur l’élargissement» («Nice: une étape obligée», *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 444, 2001, pgs. 5 y 8, respectivamente). En opinión de VIGNES, D.: «la CIG de Nice a réussi ce pour quoi elle était convoquée: régler les questions dites des reliquats d’Amsterdam et cela seulement, et ainsi permettre que l’on passe au dossier suivant, plus important, celui de l’élargissement» («Nice, une vue apaisée. Réponse à deux questions», *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, núm. 445, 2001, pg. 81). Por su parte, PETTE, M. considera que «Le charme premier du traité de Nice sera d’exister. Il institue la situation selon laquelle la maison Europe étant réputée en ordre, il n’y a plus de préalable à l’élargissement» («Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2000, pg. 887). Finalmente, BARENTS, R. señala que «Although far from optimal, the future institutional structure of the Union has been agreed upon, thus removing from the negotiating table a file which lay there for more than ten years. Furthermore, a solid basis has been created for the accession of the new Members States» («Some observations on the Treaty of Nice», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, 2001, pg. 132).

<sup>12</sup> «Institutional and Constitutional Challenges for the European Union – Some reflections in the Light of the Treaty of Nice», *E.L.Rev.*, vol. 26, 2001, pg. 344.

<sup>13</sup> PRODI, R.: «Une Europe plus grande et unie: un acteur mondial – Les défis et les chances du siècle qui commence», discurso pronunciado en el Colegio de Europa de Brujas el 12 noviembre 2001, pg. 11.

did not gain in strength. The results were meager and do not appear to match up to the challenges awaiting the Union. There are no technical leftovers from Nice, but neither were any historic decisions taken. The amendments made to the Treaty are more like a patchwork that is just large enough to cover the new Member States than an orderly and rational arrangement designed to ensure the consistency and effectiveness of the European institutions»<sup>14</sup>.

Si la evaluación de la reforma institucional en el Tratado de Niza desde la óptica posibilista menos exigente no produce grandes alegrías, éstas desaparecerían por completo si la óptica adoptada fuera la más ambiciosa de profundizar en la integración, habida cuenta de que los cambios no se han movido un ápice del modelo actual. Pero nunca fue ése el objetivo de Niza por lo que una censura basada en esta razón sería exorbitante.

En cambio, hay un parámetro de comparación que nunca debe perderse de vista porque viene siendo el *leitmotiv* de las sucesivas reformas institucionales: la búsqueda de la eficacia y de la legitimidad. Desde este punto de vista, lleva razón el PE cuando en su reciente Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión dice que considera que las reformas institucionales no son un capítulo cerrado y que deben tratarse puntos no abordados o no resueltos en el Tratado de Niza que resultan indispensables para un funcionamiento más democrático y eficaz de las instituciones de la Unión<sup>15</sup>.

Instalándonos en esta línea argumental, son varias las cuestiones a considerar. Algunas pueden encontrar respuesta sin necesidad de revisar los Tratados; otras por el contrario plantean problemas de mayor calado que requerirían modificaciones convencionales. Todas ellas se enmarcan en los desarrollos futuros del sistema institucional.

### III. DESPUÉS DE NIZA: MÁS EFICACIA Y LEGITIMIDAD SIN REVISAR LOS TRATADOS

En Niza apenas se han tomado medidas para asegurar y agilizar el buen funcionamiento de las instituciones. En lo que atañe al Consejo Europeo, la única contribución –si es que se puede considerar como tal a esta previsión fruto de la nocturnidad que pilló a contrapié a algunos Estados– reside en la Declaración número 22 anexa al Tratado conforme a la cual a partir de 2002 una reunión del Consejo Europeo por presidencia se celebrará en Bruselas, y, cuando la Unión cuente con 18 miembros, todas las reuniones de este órgano se celebrarán en esa ciudad. Respecto al Consejo, nada previeron los Estados, enfrascados como estaban en la batalla por el reparto de los votos, cuyas secuelas además pueden repercutir negativamente en el

<sup>14</sup> «The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective», *European Law Journal*, vol. 7, 2001, pg. 286.

<sup>15</sup> Párrafo 4 de la Resolución de 29 noviembre 2001.

funcionamiento del PE al llevar el número de sus miembros al límite de lo manejable. En cuanto a la Comisión, la aportación viene sólo por el reforzamiento de los poderes presidenciales, objetivo en el que han quedado muchos cabos sueltos<sup>16</sup>. Conviene pues que nos detengamos en los aspectos que requieren una atención más urgente.

#### I. LA NECESIDAD DE MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

La complejidad del sistema de votación por mayoría cualificada adoptado en Niza es un hecho objetivo nada favorecedor de la eficacia y la transparencia en la toma de decisiones. Este inconveniente vendrá a unirse a los problemas ya detectados en el sistema vigente y el panorama se ensombrece más aún si pensamos en una UE de 27 miembros en la que además va a haber gran disparidad en cuanto al peso político de cada Estado y su capacidad política y burocrática para hacer frente a lo que supone participar en el gobierno de la Unión.

Como es sabido, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 99) se ocupó ya de esta cuestión y bajo la rúbrica de «Un Consejo eficaz para una Unión ampliada»<sup>17</sup> proporcionó unas directrices para la reforma y sugirió unas recomendaciones operativas, partiendo de que «La reforma del funcionamiento del Consejo es un importante componente de la reforma institucional con vistas a preparar a la Unión para su ampliación. La magnitud de las próximas ampliaciones, junto con la ampliación del ámbito de actuación de la Unión, podría hacer más lento el funcionamiento del Consejo e incluso, en último término, paralizarlo».

La idea-fuerza de partida es la creación de una cadena de coordinación única capaz de orientar la actividad de la Unión de conformidad con la voluntad de sus responsables políticos y de asegurar que el Consejo tenga una visión de conjunto de todas las políticas de la Unión. La cadena de mando comienza en los propios Estados Miembros, con una labor eficaz de coordinación entre los distintos ministerios y encuentra su prolongación en

<sup>16</sup> En su toma de posición ante la CIG 2000, la propia Comisión había sugerido diversas reformas: que no todos los comisarios tuvieran cartera, que a algunos sólo se les atribuyeran misiones puntuales, la posibilidad de que los vicepresidentes coordinasen y dirigieran la acción de otros comisarios, que los comisarios pudieran adoptar decisiones de gestión ordinaria etc. (Vid. *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*. COM, [2000]). Ninguna de estas hipótesis se han contemplado expresamente y no está claro si quedan cubiertas por las facultades presidenciales genéricas. Si bien la mayoría de la doctrina estima que, con todo, se han producido algunos avances en la potenciación del presidencialismo, DEHOUSSE, F. hace una valoración más escéptica, entendiéndolo que «The role of the president seems to have been strengthened, but it is essentially an illusion. The so-called increase of the powers of the president (new art. 217 EC) is essentially a confirmation of a declaration inserted in the Amsterdam Treaty» («The Treaty of Nice: a Watershed in the History of European Integration», *Studia Diplomatica*, vol. LIII, 2000, pg. 26).

<sup>17</sup> Anexo III de las Conclusiones; pueden verse en *Bol. UE*, diciembre 1999, pgs. 18-25.

*Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea...*

el Coreper, el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Europeo. La segunda idea-fuerza estriba en la necesidad de asegurar el papel del Consejo Europeo como foro de dirección política que dé el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y defina las orientaciones políticas generales, lo que requiere reforzar la preparación de sus reuniones.

La concreción de estas ideas en las Recomendaciones se cifra, entre otros extremos, en:

- Resaltar la responsabilidad central del Consejo de Asuntos Generales, del que se dice que debe ser capaz de tratar de modo eficaz cuestiones internas de tipo horizontal, incluida la coordinación política general, y al que se le atribuye en particular la responsabilidad de la coordinación general de los trabajos preparatorios del Consejo Europeo.
- Reducir a 15 el número de formaciones del Consejo para mejorar la coherencia de los trabajos de éste. Al mismo tiempo, se decide poner fin a la práctica de los llamados Consejos «Jumbo», señalando que en lo sucesivo no se convocarán sesiones conjuntas de formaciones diferentes del Consejo, salvo en circunstancias excepcionales.
- Reiterar la importancia del Coreper y su responsabilidad en la preparación de los Consejos, en particular en relación con los expedientes de carácter multidisciplinar e interpilares.
- Reforzar el papel de la Presidencia del Consejo, la cual será asistida por la futura Presidencia, preservándose la plena competencia y responsabilidad política general de aquélla en la gestión de los asuntos del Consejo.
- Mejorar lo relativo a la planificación, organización y desarrollo de las reuniones, estableciendo la obligación de la futura Presidencia de programar antes de empezar a desempeñarla las actividades legislativas y las sesiones del Consejo y recogiendo diversas medidas dirigidas a agilizar el desarrollo de las sesiones.

Como ya se advirtió en Helsinki, alguna de estas medidas requería la modificación del Reglamento interno del Consejo, lo que se hizo mediante decisión de esta institución de 5 junio 2000<sup>18</sup>. El nuevo texto recoge las principales recomendaciones del Consejo Europeo; en particular, cabe destacar que el artículo 2.2 dispone que:

«La formación “Asuntos generales” del Consejo será responsable de la coordinación general de las políticas, así como de los trabajos preparatorios de las reuniones del Consejo Europeo»<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> DOCE L 149, de 23 junio 2000.

<sup>19</sup> Vid. asimismo, entre otros, los arts. 1, 2.1 y 20.

Al mismo tiempo, el Consejo intentó con relativo éxito adaptarse a la recomendación de reducir el número de sus formaciones<sup>20</sup>.

No obstante, las medidas contempladas en Helsinki no han producido sus frutos. Con su sinceridad habitual, J. Delors ha afirmado que «Les remèdes que le sommet européen d'Helsinki a proposés pour pallier le mauvais fonctionnement du Conseil n'ont convaincu personne»<sup>21</sup>. En un Seminario sobre la reforma del Consejo celebrado en septiembre de 2000 por la Fundación Nuestra Europa, hubo coincidencia en señalar que la debilidad esencial de las propuestas de Helsinki estriba en que en ellas no hay una atribución clara y específica de la coordinación; también la hubo en indicar las interferencias y distorsiones producidas en ocasiones por el Consejo Europeo. Partiendo de estas premisas, y de la constatación de que el Consejo de la Unión no ha sabido adaptarse a un triple desafío: funcional (vinculado a la extensión del ámbito de competencias), de la complejidad (con la aparición de nuevos actores más allá del triángulo institucional) y del número (por las ampliaciones sucesivas), las Conclusiones del Seminario apuestan por refundar el Consejo de Asuntos Generales, confiando la coordinación de las políticas europeas a una nueva formación del Consejo, distinta de las reuniones de los ministros de asuntos exteriores. El nuevo Consejo de Asuntos Generales, conjuntamente con la Comisión, coordinaría los trabajos del Consejo, prepararía las reuniones del Consejo Europeo y supervisaría la calidad de la producción legislativa comunitaria, disfrutando de una especie de *droit de regard* sobre el conjunto de los trabajos del Consejo. En cuanto a su composición, estiman que sus miembros tendrían que tener gran disponibilidad, por lo que los Estados miembros tendrían que designar a los ministros más adecuados para cumplir esta función.

Hay al menos dos constataciones de lo fundado de estas críticas de las que acabamos de hacernos eco. Una procede del propio Consejo Europeo, el cual en sus Conclusiones de Gotemburgo (junio 2001) ha reconocido que «hacen falta más reformas de las estructuras y métodos de trabajo del Consejo», por lo que pide a su Secretario General que presente sugerencias detalladas de nuevas acciones «para garantizar un Consejo eficiente, basadas en una preparación mejor de las sesiones del Consejo, una coordinación efectiva entre las diferentes formaciones del Consejo y métodos de trabajo más eficaces tras la ampliación, de modo que el Consejo Europeo pueda adoptar las decisiones necesarias para junio de 2002»<sup>22</sup>. La otra se encuentra en la Resolución sobre la reforma del Consejo adoptada por el PE el 25

<sup>20</sup> Vid. la comunicación 2000/C174/01, *Actuación consecutiva a las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de diciembre de 1999 – Formaciones del Consejo* (DOCE C 174, de 23 junio 2000). En ella, se establecen 16 formaciones distintas y no se excluye que, cuando sea posible, se reúnan distintos Consejos consecutivamente.

<sup>21</sup> Prólogo al estudio *La réforme du Conseil des Ministres*, febrero 2001, disponible en <<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminars.htm>>.

<sup>22</sup> Apartado 17 de las Conclusiones.

octubre 2001 y, sobre todo, en el Informe sobre la que ésta se basa, elaborado por el antiguo ministro luxemburgués de asuntos exteriores J. Poos<sup>23</sup>.

El Informe parte de que en la actual Comunidad de 15 miembros el Consejo ha perdido gran parte de su eficacia. El Consejo de Asuntos Generales no tiene ya visión de conjunto y su capacidad de coordinación se ha visto debilitada por los Consejos especializados y por el Consejo Europeo. La ampliación de la UE a 27 miembros va a agravar aún más la falta de coherencia y las deficiencias y disfunciones actuales. A continuación, identifica las principales disfunciones del Consejo en el aumento de competencias de la UE, que ha llevado a la multiplicación de formaciones del Consejo; la estructura de pilares, que ha hecho perder coherencia al Consejo como institución y ha reducido el papel de coordinador del Consejo de Asuntos Generales; la «geometría variable» del Consejo, que ha reforzado lo intergubernamental en detrimento de lo comunitario y cortocircuitado la estructura clásica de preparación de decisiones basada en el Coreper, hasta el punto de que el Ecofin y el Eurogrupo se han dotado de una estructura de preparación autónoma; la potenciación del Consejo Europeo, que atrae muchas decisiones importantes y en el que también se ha desarrollado una estructura de preparación y de mando paralela, opaca y de esencia intergubernamental. La conclusión de todo esto es:

«La desaparición del Consejo de Asuntos Generales. Flanqueado por los Consejos especializados, el Consejo de Asuntos Generales ha perdido gran parte de sus poderes hacia abajo (Coreper) y hacia arriba (Consejo Europeo)»<sup>24</sup>.

Hecho el diagnóstico, el Informe presenta sugerencias para la reforma que no requerirían modificaciones de los Tratados. En efecto, el cambio pasaría en primer lugar por centrar el papel del Consejo Europeo, que «no es ni un órgano decisorio supremo, ni una institución con competencia universal, ni un “árbitro”» de forma que «al definir las orientaciones de la política europea para el crecimiento y el empleo, al fijar las perspectivas financieras y al lanzar las iniciativas para la revisión de los Tratados, por ejemplo, el Consejo Europeo está perfectamente en su papel. Ya lo está menos cuando ejerce competencias de coordinación o adopta decisiones de detalle». En segundo lugar, es necesario proceder a una revalorización del Consejo de Asuntos Generales garantizándole una estructura de preparación única a través del Coreper, teniendo ambos una competencia general y horizontal<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Comisión de Asuntos Constitucionales, Doc. A5-0308/2001, de 17 septiembre 2001.

<sup>24</sup> Pg. 12 del Informe.

<sup>25</sup> Como señala el Informe, «esto implica, entre otras cosas, que el Comité monetario y el Comité político, por ejemplo, deberían comunicarse siempre con el Consejo de Asuntos Generales a través del Coreper, lo mismo que el Comité de coordinación establecido en virtud del art. 36 TUE. De esta manera se restablecería la coherencia interna y entre pilares de las decisiones de la UE». Por lo que atañe en particular a los problemas de relación entre el Comité político/Comité político y de seguridad y el Coreper, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. ha puesto de relieve que «desde la creación de la PESC los solapamientos de competencias entre el COPO y el Coreper han sido frecuentes», lo que ha llevado a que

En tercer lugar, el funcionamiento material del Consejo –cuyo número total de formaciones debería reducirse– ha de ser mejorado a través de medidas organizativas, de disciplina de las sesiones e incluso puramente materiales<sup>26</sup>. Por último, el adecuado funcionamiento del sistema aconseja una mejor coordinación a nivel de los gobiernos nacionales<sup>27</sup>.

La Resolución del PE sobre la reforma del Consejo antes citada asume todas las propuestas contenidas en el Informe de que trae causa, considerando que tras la firma del Tratado de Niza y en el contexto del debate sobre el futuro de la Unión se debe seguir reflexionando en lo que respecta a la adaptación de los procedimientos y prácticas administrativas y políticas de las instituciones de la Unión con vistas a asegurar la democracia, la eficacia y la transparencia de todo el sistema institucional europeo y que, en particular, la reforma del Consejo sigue planteándose «sea cual fuere la concepción de la evolución de las instituciones en una Unión ampliada».

## 2. UN NUEVO ENFOQUE EN EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL: LA GOBERNANZA EUROPEA

La crisis de la Comisión *Santer* condujo a esta institución a un proceso de cambio conforme a una estrategia basada en tres puntos: reforma de los sistemas de fijación de prioridades políticas y asignación de los recursos; cambios en la política de recursos humanos y reforma de la gestión financiera. El *Libro Blanco de la Reforma de la Comisión*, marzo de 2000, desarrolla

«en algunas ocasiones sea el COPO/COPSp, especialmente cuando se reúne al margen del Consejo, quien tenga la última palabra en la preparación de aquellos textos que deben ser reexaminados o preparados en el último minuto» («El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común», *RDCE*, vol. 8, 2000, pgs. 397 y 398). Acerca de los problemas de relación entre el COPS y el Coreper, vid. también URBINA, J. J.: «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *RDCE*, vol. 10, 2001, pgs. 458-460.

<sup>26</sup> El Informe contiene varias indicaciones al respecto, algunas de carácter sustantivo como son la subdivisión del orden del día en tres partes (cuestiones horizontales, cuestiones de relaciones exteriores y cuestiones legislativas) y la fijación de un quórum de dos tercios, y otras de organización material, como la reducción del número de miembros de cada Estado con acceso a la sala de reuniones y la imposibilidad de que los miembros del Consejo convoquen conferencias de prensa mientras dure la reunión.

<sup>27</sup> Lo que lleva por ejemplo a la conveniencia de que los consejos de ministros de los países miembros se celebren antes de las reuniones del Consejo de Asuntos Generales; J. Poos llega a sugerir los viernes para aquéllos, contando con que las de éstos son los lunes y la inclusión de un punto fijo sobre asuntos europeos en el orden del día de los consejos de ministros nacionales. En esta línea de asegurar la coordinación con los gobiernos y la plena disponibilidad de los representantes de los Estados en el Consejo de Asuntos Generales, en el Seminario de la Fundación Nuestra Europa se había llegado a proponer la designación de un ministro específico que incluso podría residir en Bruselas; compartiendo la idea, J. Poos matiza con razón que «en vez de recomendar una presencia permanente en Bruselas de los Ministros encargados de Asuntos Europeos, el ponente considera preferible una reunión semanal de los miembros del Consejo. Ello evitaría la concentración en Bruselas de una aristocracia burocrática separada de las realidades nacionales y con tendencia a eludir su control».

esta estrategia y fija un Plan de Acción<sup>28</sup>. Al mismo tiempo, la Comisión *Prodi* incluyó entre sus objetivos estratégicos 2000-2005 el de «promover nuevas formas de gobernanza europea», anunciando un Libro Blanco sobre el tema<sup>29</sup>.

A. *Intentando mejorar la legitimidad del sistema*

En su discurso ante el PE el 15 febrero 2000, el Presidente *Prodi* explicó:

«Sobre el primer compromiso –promover nuevas formas de gobierno europeo– hemos anunciado un Libro Blanco. Su contenido será doble. En primer lugar, planteará preguntas fundamentales: qué políticas necesitamos en una Unión Europea de hasta 30 miembros, cuál es la mejor forma de alumbrar esas políticas. En segundo lugar, se preguntará qué instituciones necesitamos para el siglo XXI y propondrá una nueva división del trabajo entre la Comisión, las otras instituciones, los Estados miembros y la sociedad civil. Una forma nueva y más democrática de cooperación entre los diversos niveles de gobierno en Europa»<sup>30</sup>.

Desde entonces, la Comisión desplegó un amplio plan de trabajo acompañado de un notable apoyo mediático a través del cual realizó consultas a un elevadísimo número de agentes sociales mediante doce grupos de trabajo distintos<sup>31</sup>; la Célula de Prospectiva de la Comisión hizo también su aportación con un volumen específico<sup>32</sup>. Así y todo, no ha resultado fácil a los profanos descifrar el contenido de este en apariencia novedoso enfoque pues la mayor parte de las referencias proporcionadas por los expertos han sido abstractas. J. Vignon, que presidió los grupos de trabajo, señaló en una ocasión que:

«la gouvernance porte plus sur la manière de “mieux habiter et vivre” dans les institutions européennes, telles que fonctionnent actuellement, que sur l’aspect constitutionnel de la transformation de ces institutions. Il est néces-

<sup>28</sup> COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 marzo 2000. El Libro fue precedido por otros documentos, entre los que destacan «Quelques suggestions pour une stratégie de réforme», SEC (1999), 1917/2, de 15 noviembre 1999, y «Document sur les options stratégiques», CG3 (1999) 10/6, de 10 diciembre 1999. Sobre el contenido de la reforma y su estado de desarrollo pueden verse O’SULLIVAN, D.: «La réforme de la Commission européenne», *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2000, pgs. 723-728, y el Informe de situación de la reforma-febrero de 2001, COM (2001) 115 final, Bruselas, 28 febrero 2001.

<sup>29</sup> Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Objetivos estratégicos 2000-2005 COM (2000) 154 final, Bruselas, 9 febrero 2000.

<sup>30</sup> «Hacer la nueva Europa», discurso de 15 febrero 2000. Texto distribuido por la Oficina de prensa de la Comisión, localizado en Rapid, SPEECH/00/41.

<sup>31</sup> El programa de trabajo se encuentra diseñado en SEC (2000) 1547/7 final, Bruselas, 11 octubre 2000. Un prolijo informe sobre todas las consultas realizadas fue presentado por Equipe gouvernance, *Consultations menées pour la preparation du Livre Blanc sur la gouvernance démocratique européenne. Rapport à la Commission*, junio 2001.

<sup>32</sup> DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N. y PATERSON, J. (editores): *Governance in the European Union*. Luxemburgo, OPOCE, 2001.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

saire que le grand débat politique sur les finalités politiques, ouvert par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Nice, soit éclairé par un débat, peut-être plus modeste, mais indispensable, sur la manière dont les institutions européennes fonctionnent ou, plutôt, dysfonctionnent actuellement»<sup>33</sup>.

En su opinión, se trataba de integrar en el funcionamiento comunitario a los nuevos actores europeos constituidos por la sociedad civil, los actores infranacionales, las administraciones nacionales y las delegaciones de los parlamentos nacionales. Las reflexiones teóricas aportaron quizá algo más de luz sobre los objetivos perseguidos. R. Dehousse apuntó que se trataba de abordar el tema de cómo mejorar la legitimidad de la actual estructura institucional:

«by suggesting that the traditional, parliamentary-based, approach to the reform of European institutions is defective, normatively as well as analytically. Taking as a starting point the transformation of modern governance, it advocates an alternative, procedural approach, in which concepts of openness, transparency and participation play a central role»<sup>34</sup>.

Por su parte, N. Lebessis y J. Paterson destacaron que:

«The work of the governance project stresses that the current understanding of the European policy process, which focuses almost exclusively on the moment of decision-making, needs to be modified. The growing evidence of the pressures on the existing approach needs to be responded to in a proactive and systematic way rather than as at present on a reactive and ad hoc basis. In other words, the entire process from the framing of problems, through the formulation of policy, to its implementation, evaluation and revision needs to be opened up and liberated from the shadowy world it currently inhabits – civil society needs to be engaged in and by European action»<sup>35</sup>.

#### B. *El Libro Blanco sobre la gobernanza europea: el parto de los montes*

Tras estos antecedentes, el resultado del *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*<sup>36</sup> es bastante decepcionante; se trata de un documento plagado de afir-

<sup>33</sup> Audiencia ante el Senado francés. El texto está en <<http://www.senat.fr/europe/r23012001.html>>

<sup>34</sup> «European governance in search of legitimacy: the need for a process-based approach», en *Governance in the European Union*, cit., pg. 169.

<sup>35</sup> «Developing new modes of governance», en *Governance in the European Union*, cit., pg. 270. Para estos autores, «new forms of governance are about seeking for ways to improve the articulation between the different levels of government (vertically) and between different policies and contexts (horizontally). In this regard, they are characterised by flexibility rather than rigidity since they focus on the need to facilitate the exchange of experiences among all of the different actors who have an interest in the policy process» (ibid., pg. 294).

<sup>36</sup> COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 julio 2001. Su texto está en <<http://europa.eu.int/comm/governance/white-paper/index-en.htm>>.

maciones vagas, generales y a veces grandilocuentes, de muy escasa profundización en el análisis. Estas características se observan en el propio concepto de gobernanza del que parte, el cual:

«designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia»<sup>37</sup>.

Con este punto de arranque, la Comisión afirma que:

«La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas»<sup>38</sup>.

Para ello, el *Libro* propone cambios en cuatro direcciones: una mayor participación de todos los actores sociales; mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados; la contribución de la UE a la gobernanza mundial; centrar las políticas y las instituciones. De ellos, el primero y el último son los más relevantes desde la perspectiva institucional que nos ocupa.

La Comisión estima necesaria una mayor implicación de la sociedad civil mediante una «cultura reforzada de consulta y diálogo» que podría desarrollarse a través de un código de conducta que establezca unas normas mínimas de consulta y de unos acuerdos de asociación para ampliar los sectores de consulta; en este contexto, la Comisión señala la conveniencia de potenciar el recurso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, incorporar a las regiones y ciudades en la elaboración y aplicación de las políticas europeas y colaborar de forma más sistemática con las redes transnacionales, con el fin de permitirles participar en la elaboración de las decisiones y en la aplicación de las políticas, desde el entendimiento de que estas redes «aportan nuevos cimientos a la construcción europea y tienden puentes con los países candidatos y el resto del mundo»<sup>39</sup>.

En cuanto a las instituciones, el *Libro* presenta unas propuestas que según la Comisión se pueden adoptar «en el marco de los Tratados vigentes»<sup>40</sup> y que en su opinión se vinculan a la revitalización del método comunitario:

<sup>37</sup> *Libro Blanco*, cit., pg. 8.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Libro Blanco*, cit., pg. 20. Los ejemplos que el *Libro* ofrece sobre estas redes son una buena muestra de la superficialidad que adorna a buena parte del documento; en efecto, entre estas iniciativas que parecen tener tan grandes cualidades se destaca el «día sin coche» y la iniciativa Netd@ys destinada a familiarizar a las escuelas con los nuevos medios de comunicación.

<sup>40</sup> *Libro Blanco*, cit., pg. 32; también en pg. 34 se insiste en que «es mucho lo que ya puede hacerse a corto plazo sin necesidad de modificar los Tratados vigentes». En realidad, éste es el planteamiento general del documento: «aún es mucho lo que puede ha-

«Cada cual deberá centrarse en sus tareas esenciales: la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento Europeo, en adoptar la legislación y los presupuestos (recurriendo al voto por mayoría cualificada en el Consejo siempre que sea posible); el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas; y el Parlamento Europeo, en controlar la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión»<sup>41</sup>.

Pero la concreción de estas sugerencias arroja resultados diversos según la institución de que se trate. En el caso del Consejo, se limita a señalar la pérdida de capacidad del Consejo de Asuntos Generales y la necesidad de cambiar el sistema de funcionamiento para asegurar una mejor coordinación de las políticas europeas; respecto al Consejo Europeo, estima que debería centrarse en la definición de objetivos estratégicos y en una supervisión más eficaz de la forma en que la Unión los alcanza. En cambio, el Parlamento Europeo sale peor parado pues tras considerar que debería dedicarse más activamente, junto con los parlamentos nacionales, a estimular el debate público sobre el futuro de Europa, añade:

«Por otra parte, el Parlamento Europeo debería reforzar su control de la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión Europea. Debería para ello abandonar su papel actual de contable puntilloso y centrar en mayor medida sus tareas de control en torno a los objetivos políticos. Una revisión de los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión ayudaría al Parlamento Europeo a reforzar su papel en este sentido»<sup>42</sup>.

De forma no sorprendente, la Comisión dedica más espacio y esfuerzo a diseñar su papel ideal en la gobernanza europea. Tras afirmar que debe centrarse en las funciones que le asigna el Tratado: iniciativa política, ejecución, guardiana del Tratado y representación internacional de la Comunidad, propone concentrar en ella las responsabilidades ejecutivas para llegar a una situación en la que «la legislación definiera las condiciones y límites dentro de los cuales la Comisión desempeña su papel ejecutivo, y un mecanismo jurídico simple permitiera al Consejo y al Parlamento Europeo, en calidad de poder legislativo, ejercer el seguimiento y el control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones políticas adoptados en la legislación» y en la que habría que «cuestionar la necesidad de mantener los comités existentes, y en particular los de reglamentación y gestión»<sup>43</sup>.

En definitiva, como el *Libro* llega a afirmar expresamente, «la esencia de esta propuesta de reforma de la gobernanza es la reconducción de las Instituciones» con el objeto de –entre otras cosas– «establecer una división de

cerse para cambiar el sistema de funcionamiento de la Unión en el marco de los Tratados vigentes» (pg. 8), «la materialización de estas medidas no implica necesariamente la aprobación de nuevos Tratados» (pg. 38).

<sup>41</sup> *Libro Blanco*, cit., pg. 34.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pg. 35.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pg. 36.

poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo»<sup>44</sup> mediante un refuerzo del método comunitario entendido por la Comisión en el sentido de que:

«Esto significa garantizar que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político de la UE»<sup>45</sup>.

C. *Valorando el Libro Blanco: ¿análisis objetivo o enfoque interesado?*

En las valoraciones que hasta el presente se han hecho del *Libro Blanco*, predominan con toda claridad las críticas. Se ha llegado a decir que el *Libro* no debe ser tomado demasiado en serio<sup>46</sup> y que:

«Given the almost unbearable lightness of some of the Commission's proposed solutions and tracks forward and the less than bewitching spectacle launched by the WP itself, the image emerges of a light-weight and uninspired Sorcerers' Apprentice unwittingly *adding* to existing misunderstandings and problems»<sup>47</sup>.

También se ha comentado que:

«The governance approach which is based on a rather thin concept of democratic legitimacy, does not close this gap. It spouses networking and partnership models of integration which may help in rationalising policy making and implementation, but not in providing for the lacking legitimacy...

In essence the White Paper pays lip service to the legitimacy problems of the Union. It reflects a rather technocratic attitude on how to solve the problems»<sup>48</sup>.

Si bien los comentarios críticos parten del concepto mismo de gobernanza

<sup>44</sup> Ibid., pgs. 38 y 39.

<sup>45</sup> Ibid., pg. 39.

<sup>46</sup> AMSTRONG, K. A.: «Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance* (editores JOERGES, Ch., MENY, Y. y WEILER, J. H.). European University Institute (The Robert Schuman Centre for Advanced Studies) – Harvard Law School (The Jean Monnet Program), pg. 11. Todas las contribuciones a este simposio se encuentran en <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>> y en <<http://www.iue.it/RSC/Governance/>>; cada aportación se pagina por separado, lo que se advierte a efectos de las citas.

<sup>47</sup> CURTIN, D.: «The Commission as Sorcerer's Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 1.

<sup>48</sup> ERIKSEN, E. O.: «Governance or Democracy? The White Paper on European Governance», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 16.

acogido en el Libro<sup>49</sup>, desde la óptica del sistema institucional los aspectos más discutibles son dos: de un lado, el papel atribuido a la sociedad civil; de otro, la propuesta de reasignación de las funciones desempeñadas por cada institución.

En cuanto al primero, la invocación de la sociedad civil no ha satisfecho a los partidarios de aumentar la presencia de ésta en los procesos de toma de decisiones y además ha preocupado mucho a los defensores de la democracia representativa, en particular al PE. Así, aquellos han estimado que «if all that is on offer is better consultation, then the emphasis upon the duties of civil society actors seems both misplaced and arrogant»<sup>50</sup> y que «the White paper does not seriously address the deep mistrust, its causes and consequences. It represents a pragmatic way of addressing the problems –good governance is merely a question of delivering the goods and of enhancing the knowledge of the (ignorant) people of the Union»<sup>51</sup>; también se ha criticado la falta de una perspectiva de género en las propuestas de la Comisión<sup>52</sup>.

Por su parte, desde el punto de vista de la democracia representativa, ya antes de la presentación del *Libro Blanco* se había manifestado cierta inquietud. Así, el Grupo del Partido de Socialistas Europeos en el PE advirtió que:

«Celebramos la atención prestada en el Libro Blanco a una consulta más difundida y transparente de la sociedad civil organizada, integrando agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, así como otras diversas organizaciones en el proceso de formulación de reglamentos y políticas. Pero nos oponemos claramente a cualquier intento de considerar tal consulta como lo que no es y no podría ser, p. ej. un sustituto a la legitimación democrática

<sup>49</sup> Para CURTIN, D.: «This notion of “good governance” is filled-in in a rather marginal fashion in the WP (pg. 10) and is sufficiently vague and uncontroversial to potentially mean everything to everyone without resolving very much» («The Commission as Sorcerer’s Apprentice?...» cit., pg. 1). SCHMITTER, Ph. C. ofrece una definición mucho más precisa en «What is There to Legitimize in the European Union... and How Might This Be Accomplished?», en *Symposium: Responses to the European Commission’s White Paper on Governance*, cit., pg. 6. Un panorama general de las diferentes aportaciones doctrinales desde la perspectiva de la gobernanza puede verse en M. Jachtenfuchs, «The Governance Approach to European Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, 2001, pgs. 245-264; desde la perspectiva de la teoría de la gestión pública tiene interés L. Metcalfe, «Réformer la gouvernance européenne: anciens problèmes ou nouveaux principes?», *Revue internationale des sciences administratives*, 2001, pgs. 473-505.

<sup>50</sup> AMSTRONG, K. A.: «Civil Society and the White Paper...», cit., pg. 10.

<sup>51</sup> ERIKSEN, E. O.: «Governance or Democracy?...», cit., pg. 5-6.

<sup>52</sup> Para SHAW, J.: «the key point of the criticism about the missing dimension of gender concerns the failure to latch onto some positive synergies between the reform programme lying at the heart of the GWP and the critical questions for governance already raised for the EU in the context of gender equality policies and strategies» («European Union governance and the question of gender: a critical comment», en *Symposium: Responses to the European Commission’s White Paper on Governance*, cit., pg. 7). La escasa presencia de mujeres en la Convención previa a la CIG 2004 ha venido a reiterar la importancia del problema (vid. *El País Domingo*, 10 febrero 2002, pg. 5).

*Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea...*

de normas y políticas, que no corresponde sino a los representantes directamente elegidos que componen el Parlamento Europeo, que –en su calidad de representantes elegidos– son escogidos por el conjunto de la “sociedad civil” y a los miembros del Consejo, legitimados por las elecciones nacionales»<sup>53</sup>.

En la misma línea, el Comité Económico y Social llamó la atención sobre la necesidad de preservar las características de la democracia representativa y recordó su propio papel como interlocutor de la sociedad conforme a los Tratados<sup>54</sup>.

Pero, como cabía esperar, ha sido el PE quien ha expresado con más intensidad su preocupación por la orientación adoptada en el *Libro Blanco* respecto a la participación de la sociedad civil. En su *Resolución sobre el Libro Blanco de la Comisión «La Gobernanza Europea»*, de 29 noviembre 2001, deja claro que «la participación tanto del propio Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales representa la base del ordenamiento europeo legitimado democráticamente, y que solamente las instituciones legitimadas democráticamente a los niveles regional, nacional y europeo pueden tomar responsablemente decisiones legislativas», advirtiendo que:

«el Parlamento no puede aceptar que se pretenda recortar las facultades normativas y la participación en el proceso legislativo de la única institución que es elegida directamente por los ciudadanos europeos; considera que el incremento de la comunicación de los ciudadanos con las instituciones de la Unión pasa necesariamente por el refuerzo de las facultades legislativas del Parlamento».

y sobre esta base afirma que la sociedad civil organizada «si bien es importante, es necesariamente sectorial y no puede considerarse una entidad autónoma con legitimidad democrática... porque sus representantes no son elegidos por el pueblo ni éste puede lograr por las urnas que abandonen sus puestos» por lo que «la consulta a los sectores afectados con el objetivo de mejorar los proyectos legislativos tan sólo puede complementar, pero no sustituir, los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas

<sup>53</sup> *Gobernanza Democrática para Europa. Contribución del Grupo del Partido de Socialistas Europeos en el Parlamento Europeo*. (DV, 43536 ES.doc), abril 2001, pg. 5.

<sup>54</sup> En su Dictamen sobre el *Libro Blanco*, el Comité señala que él «constituye a la vez un foro de diálogo y la plataforma institucional que permite que los representantes de las organizaciones económicas, sociales y cívicas de los Estados miembros formen parte del proceso de toma de decisiones comunitario. Por el papel que le asignan los Tratados, y por su composición y la competencia técnica de sus miembros, el Comité es, dentro del conjunto institucional comunitario, un lugar privilegiado de representación, de información y de expresión de la sociedad civil organizada y por consiguiente un puente esencial entre Europa y los ciudadanos, complementario de la representación política de los ciudadanos encarnada en el Parlamento Europeo y de la representación de los entes locales y regionales asegurada por el Comité de las Regiones» (*La sociedad civil organizada y la gobernanza europea – Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco*. CES 535/2001, Bruselas, 25 abril 2001, pg. 8).

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

legitimadas democráticamente», reiterando en este sentido el papel del Comité Económico y Social<sup>55</sup>.

El Presidente de la Comisión se ha apresurado a tranquilizar al PE. En el discurso pronunciado ante esta institución el 4 septiembre 2001, R. Prodi aclaró que:

«Il ne s'agit pas de modifier l'équilibre institutionnel ni de conférer indûment un rôle de représentation à des acteurs sans légitimité démocratique. Vous savez ce que j'en pense: le Parlement, ce Parlement, est le siège de la représentation démocratiques des peuples de l'Union»<sup>56</sup>.

Más recientemente, ha vuelto a repetir que «le Parlement européen est l'élément central de cette légitimation démocratique sans laquelle les citoyens européens ne pourront apporter un soutien réel à nos politiques»<sup>57</sup>. En coherencia con la aceptación de estos postulados, el 24 septiembre 2001 los Presidentes de la Comisión y del Comité Económico y Social firmaron una declaración conjunta acompañada de un protocolo en virtud del cual acuerdan profundizar las modalidades de cooperación entre ambos entes; el protocolo detalla los aspectos de dicha cooperación en relación con la función consultiva del Comité y su papel como intermediario de la sociedad civil<sup>58</sup>.

De esta forma, ya sea porque la verdadera posición de la Comisión haya sido ésta desde el principio, ya sea porque es el resultado de una sabia rectificación, la interpretación que aquélla hace del alcance de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones coincide ahora con la ofrecida por P. Magnette, para quien:

«The suggestions made by the white paper to stimulate civic participation in European governance are derived from a liberal conception of democracy. Openness and transparency, proceduralised consultation, better communication, decentralisation... can make institutions more accountable. These techniques are not "substitutes" to representative forms of democracy and citi-

<sup>55</sup> Los entrecomillados se corresponden con los apartados 8, 9, y 11 respectivamente de la Resolución. En esta línea de críticas, Alemania estima que «Consulting "civil society" prior to making decisions can make EU action more transparent and effective, but the fact that such interests group's representatives have no democratic electoral mandate and are not subject to parliamentary supervision –the public interests being represented by the Parliaments– argues against them being involved in decisions or given responsibility for implementation» (*Germany's opinion on the European Commission's White Paper on –European Governance–*, pg. 4; el documento se localiza en la página sobre gobernanza de la Comisión, cit. en nota 36).

<sup>56</sup> «Les rapports entre l'Union européenne et ses citoyens: une question de démocratie», Estrasburgo, 4 septiembre 2001 (CA01-2001-00088-00-00-FR-TRA00 [IT]).

<sup>57</sup> «Vers Laeken». Discours de ROMANO PRODI, M. à la session plénière du Parlement européen. Bruselas, 28 noviembre 2001.

<sup>58</sup> Vid. *Bol. UE* 9-2001, punto 1.9.15.

zenship. They could become fertile complements of classic institutional mechanisms...»<sup>59</sup>.

Las sugerencias del *Libro Blanco* para centrar el funcionamiento de cada institución constituyen el segundo aspecto que ha sido objeto de severas críticas, por entender que ocultan la intención de la Comisión de mejorar su posición en el equilibrio institucional. Incluso algunos llegan a sospechar que en realidad éste es el verdadero objetivo del Libro. Así, se ha dicho que «it reflects the institutional interests of the Commission» y que «In part it is an endeavour to regain lost ground, in part it is an attempt to expand and even redefine the constitutional role of the Commission»<sup>60</sup>, que la Comisión busca reforzar su propia posición<sup>61</sup>, que «there is a danger that the pattern in the White Paper of consolidating power in the Commission risks being seen as the product of naked ambition or the jealous preservation of vested interests»<sup>62</sup> y que «This pattern reflects a Commission attempt to assert and reposition itself in the system of interinstitutional decision-making and, indeed, to regain lost ground»<sup>63</sup>.

Ciertamente, existen datos que apuntan a una pérdida de posiciones de la

<sup>59</sup> «European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 12; el mismo autor estima que «Nothing, in these possible reforms, seems to break with the classic methods used by the Commission, nor with the philosophy which underpins it: participation can only be initiated by the institutions, it is limited to non-decision and mainly directed towards sectoral actors» (ibid., pg. 5). Por otra parte, las propuestas del *Libro Blanco* parecen enlazar con la noción de «democracia postparlamentaria» de la que viene haciéndose eco un sector doctrinal. Vid. entre otros SMETS, I. y WINAND, P.: «la recherche d'un modèle européen de représentation des intérêts», en *Le nouveau modèle européen*, vol. 1 (editores MAGNETTE, P. y REMACLE, E.). op. cit., pgs. 139-154; LEQUESNE, Ch. y RIVAUD, Ph.: «Les Comités d'experts indépendants: l'expertise au service d'une démocratie supranationale», *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, 2001, pgs. 867-880; ANDERSEN, S. S. y BURNS, T. R.: «The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance», en *The European Union: How Democratic is it?* (editores ANDERSEN, S. S., ELIASSEN, K. A.). London, Sage Publications, 1996, pgs. 227-251. Con todo, no conviene olvidar que la consideración de los intereses sociales está ya presente en los procesos de toma de decisiones comunitarios; vid. al respecto MANGAS MARTÍN, A.: «Pluralisme politico-social et processus decisionnel au sein des institutions communautaires», en *Mélanges en Hommage à Michel Waelbroeck* (coord., DONYA y colaborador DE WALSCHE, M.). Bruselas, Bruylant, vol. I, pgs. 483-496.

<sup>60</sup> KOHLER-KOCH, B.: «The Comisión White Paper and the improvement of European Governance», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 3.

<sup>61</sup> WIND, M.: «The Comisión White Paper Bridging the Gap between the Governed and the Governing», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 2.

<sup>62</sup> WALKER, N.: «The White Paper in Constitutional Context», *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 33.

<sup>63</sup> HÉRITIER, A.: «The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 2.

Comisión en algunos terrenos. Hablando de las reformas de Niza en relación con esta institución, J. Cloos se hizo eco de la cuestión, señalando:

«La véritable question est ailleurs: quel sera le futur rôle de la Commission dans l'Union élargie? La Commission voit, en effet, son champ d'action et sa marge de manoeuvre réduits par la double pression de la procédure de codécision (dans les affaires communautaires) et de la prépondérance des éléments intergouvernementaux dans les nouvelles politiques des deuxième et troisième piliers. La question de l'équilibre interinstitutionnel sera très certainement un des enjeux importants du débat à venir sur l'avenir de l'Union»<sup>64</sup>.

En particular, la práctica del procedimiento de codecisión ha impulsado frecuentes aproximaciones entre el Consejo y el PE, a través de reuniones informales y contactos directos, de las que «The result is that the Commission sometimes feels in a clear position of inferiority, whereas the other two institutions enjoy an increased sense of solidarity»<sup>65</sup>. Así las cosas, no resulta sorprendente que el *Libro Blanco* inste al Consejo y al PE a acelerar el proceso legislativo, indicando que «cuando resulte oportuno, el Consejo y el Parlamento deberían tratar de llegar a un acuerdo no en segunda, sino en primera lectura, *con la ayuda de la Comisión*»<sup>66</sup>.

Pero las críticas antes reflejadas no responden a esta inocente propuesta sino que se derivan del enfoque global sobre las vías de adopción de normas, respecto a las que la Comisión propone seguir no sólo la legislativa sino también otros instrumentos políticos; en ambos casos, la institución se reserva un papel relevante. En efecto, desde el punto de vista legislativo el *Libro* sugiere hacer un uso más frecuente de las «directivas marco» y recurrir en mayor medida a la legislación «primaria», limitada a elementos esenciales, dejando al ejecutivo la tarea de velar por los detalles técnicos mediante la aplicación de normas «derivadas». Paralelamente, plantea la conveniencia de utilizar otras herramientas al margen de las legislativas. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar las principales propuestas que van surgiendo a lo largo del documento. En primer lugar, acudir a la «corregulación» para adoptar medidas de aplicación de la legislación marco, dando paso así a los agentes interesados, a iniciativa de éstos o de la Comisión. En segundo lugar, completar la acción comunitaria mediante el recurso al «método abierto de coordinación», en el que «la Comisión debería participar estrechamente y desempeñar un papel de coordinación»<sup>67</sup>. En tercer lugar, la

<sup>64</sup> «Nice: une étape obligée», cit., pgs. 6-7.

<sup>65</sup> SHACKLETON, M.: «The Politics of Codecision», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, 2000, pg. 336. Para este autor «dialogues have served to accentuate the sense of Council and Parliament enjoying a special relationship from which the Commission is excluded» (ibid.). Una visión similar, basándose además en entrevistas realizadas con miembros de la Comisión, es ofrecida por HÉRITIER, A.: «The White Paper on European Governance...», cit., pg. 3-5.

<sup>66</sup> Pg. 26. La cursiva es nuestra.

<sup>67</sup> *Libro Blanco*, pg. 25.

creación de nuevas «agencias reguladoras» como «medio útil para centrar los recursos de la Comisión en torno a sus misiones esenciales»<sup>68</sup>. En cuarto lugar, implicar más a los agentes nacionales subestatales en la aplicación de algunas políticas comunitarias a través de contratos tripartitos por objetivos que se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales.

En definitiva, lleva razón A. Héritier cuando apunta que:

«it is clear that the White Paper seeks to widen the decision-making role of the Commission: It enhances the Commission's role in the application of new tools, and insists that the legislation by the Council and the Parliament should be restricted to essential features, while the particulars should be directed to the Commission. At the same time it aims to cut back the role of comitology, the Council's instrument of control over Commission implementation»<sup>69</sup>.

Para la Comisión, todas las propuestas apuntan en la dirección de reforzar el método comunitario, entendiéndose por tal –como ya se ha indicado– «garantizar que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento Europeo adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político de la UE»<sup>70</sup>. El problema es que, como ha señalado N. Walker,

«the suite of proposals concerned with enlarging the influence and discretion of the Commission in matters of legislative policy... suggests a “revitalization of the Community method” which promises to revitalize one organ –the Commission itself– rather more than others»<sup>71</sup>.

Es más, cabe preguntarse si lo que está propugnando la Comisión es realmente el método comunitario o por el contrario el *Libro Blanco* esconde un modelo diferente. Según P. Maignette, «the white paper envisages institutional reforms, and implicitly defends a federal constitution for the Union»<sup>72</sup>. Pues bien, los párrafos finales del documento parecen darle la razón, al afirmar que «la reforma de la gobernanza europea abre el camino hacia una futura modificación del Tratado en el marco de la próxima Conferencia intergubernamental, y presenta las líneas esenciales de un modelo para la futura organización política de la Unión», añadiendo que «al establecer una división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo, *el modelo se ajusta al de las democracias nacionales*» y que «la Unión necesita unos princi-

<sup>68</sup> *Libro Blanco*, pg. 27.

<sup>69</sup> «The White Paper on European Governance...», cit., pg. 9.

<sup>70</sup> *Libro Blanco*, pg. 39. Existe no obstante un salto argumental inexplicado entre la apuesta por los nuevos métodos y la conclusión sobre la revitalización que los mismos suponen para el método comunitario.

<sup>71</sup> «The White Paper in Constitutional Context», cit., pg. 34.

<sup>72</sup> «European Governance and Civic Participation...», cit., pg. 12.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

pios claros que definan el reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros»<sup>73</sup>.

Por último, conviene señalar que en el *Libro Blanco* destaca una omisión llamativa: la del papel de los Estados en la gobernanza europea. Tal como ha indicado F. W. Scharpf a pesar de la amplísima lista de potenciales participantes en las consultas y procedimientos, los gobiernos nacionales legitimados democráticamente no están incluidos en la relación de aquellos a los que la Comisión pretende consultar durante la preparación de sus iniciativas legislativas, lo que le lleva a entender que el *Libro* proyecta una imagen de la Comisión:

«as the lone hero of European policy making and implementation... This heroic self-image of the Commission seems to be complemented by a deep distrust of Member States, whose role in policy making and implementation the White Paper seeks to have reduced or bypassed wherever possible. In my view, this reflects not only an inflated image of the Commission's capabilities but also a disturbing lack of understanding of the preconditions of successful multi-level governance in Europe»<sup>74</sup>.

#### D. *Nuevos métodos para nuevas necesidades*

Como ya se ha señalado, el *Libro Blanco* hace hincapié en el recurso a nuevos métodos, ya sea para abordar el tratamiento de los nuevos ámbitos de interés común que se van incorporando al proyecto europeo, ya para favorecer la realización de las misiones comunitarias más importantes. Es el caso de la corregulación, el método abierto de coordinación y las agencias reguladoras. Lo que ocurre es que junto a las ventajas, estos sistemas pueden entrañar peligros para las competencias de las instituciones o para el método comunitario en general; ello explica algunas prevenciones suscitadas al respecto.

En el caso de la corregulación, la propia Comisión en el *Libro Blanco* se apresura a establecer unas condiciones para su uso, entendiendo que «sólo debería emplearse en la medida en que represente un verdadero valor añadido y sirva al interés general. Su pertinencia se circunscribe a los casos en que no están en juego los derechos fundamentales o decisiones políticas importantes. No debe utilizarse en las situaciones en las que las normas deben aplicarse uniformemente en todos los Estados miembros»<sup>75</sup>.

Pese a estas cautelas, la Resolución del PE sobre el Libro Blanco advierte que:

«en la actualidad no existen disposiciones interinstitucionales que garanticen al Parlamento el ejercicio efectivo de su función política y sus responsa-

<sup>73</sup> *Libro Blanco*, pg. 39. La cursiva es nuestra.

<sup>74</sup> «European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pg. 12.

<sup>75</sup> *Libro Blanco*, pg. 24.

bilidades, ni en relación con la elección adecuada del instrumento jurídico (respetando el derecho de iniciativa de la Comisión) ni en relación con la calidad real y la aplicación de la corregulación propuesta»<sup>76</sup>.

En cuanto al método abierto de coordinación, impulsado por el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, el *Libro* destaca que ofrece un medio de fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembros, si bien lo somete también a condiciones, de forma que «no debe diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado o la responsabilidad política de las Instituciones. No debería utilizarse allí donde fuera posible una acción legislativa en el marco del método comunitario»<sup>77</sup>. En esta línea, el PE:

«Considera que el llamado “método abierto de coordinación” plantea menos problemas si se restringe al intercambio de procedimientos que hayan demostrado su eficacia y a la comparación de progresos realizados, y no se aplica en ámbitos de los que esté excluido el Parlamento, como la preparación de los Consejos Europeos; considera que la coordinación abierta no debe dar lugar en modo alguno a una legislación paralela que eluda los procedimientos legislativos consagrados en el Tratado CE»<sup>78</sup>.

Partiendo de estas premisas, lo cierto es que este método está siendo destacado como una opción innovadora en la que, como destaca M. Teló.

«les autorités publiques nationales sont potentiellement impliquées dans un processus de *learning* réciproque au niveau européen dans le but d’améliorer les critères, d’enrichir les indicateurs, de diffuser les meilleurs pratiques»<sup>79</sup>.

Por lo que atañe a las agencias reguladoras, es sabido que se trata de un tema sobre el que se viene debatiendo desde hace tiempo<sup>80</sup>. El *Libro Blanco*

<sup>76</sup> Apartado 34 de la Resolución. En cambio, DUTHEIL, J. de la Rochère se muestra proclive a explorar las posibilidades de esta fórmula («Quelques réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission “Gouvernance Européenne” (I)», *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, núm. 454, 2002, pg. 13).

<sup>77</sup> *Libro Blanco*, pg. 25.

<sup>78</sup> Apartado 37 de la Resolución.

<sup>79</sup> «Combiner les instruments politiques en vue d’une gestion dynamique des diversités nationales», en *Symposium: Responses to the European Commission’s White Paper on Governance*, cit., pg. 13. Para SCHARPF, F. W.: «in developing the open method of coordination, the Union may have discovered a constructive approach to dealing with the growing pressure for European solutions under conditions of politically salient diversity» («European Governance: Common Concerns...», cit., pg. 17); a su vez, D. Wincott destaca las virtudes que este método puede presentar de cara al futuro y considera que en el *Libro* la Comisión no ha explorado todas sus potencialidades («Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, 2001, pgs. 906-909).

<sup>80</sup> Vid. Vos, E.: «Les agences et la réforme de l’administration européenne», *Revue française d’administration publique*, núm. 95, 2000, pgs. 393-410; id., «Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?», *Common Market Law Review*, vol. 37, 2000, pgs. 1113-1134; DEHOUSSE, R.: «Regulation by networks in the European

propone la creación de nuevas agencias reguladoras europeas para mejorar la aplicación de las normas; a estos entes se les podría otorgar la facultad de adoptar decisiones individuales en la aplicación de medidas reglamentarias y gozarían de cierta independencia dentro de un marco definido por el legislativo. Como en los supuestos anteriores, el documento recoge las condiciones para la creación de las agencias, consistentes en que no pueden adoptar medidas reglamentarias generales, no pueden asumir responsabilidades en relación con las cuales el Tratado haya asignado un poder de decisión directo a la Comisión, no pueden asumir un poder de decisión en ámbitos en que estén llamadas a arbitrar conflictos entre intereses públicos, ejercer una discrecionalidad política o realizar evaluaciones económicas complejas y deben estar sujetas a un sistema eficaz de supervisión y control.

No obstante, la cuestión no es pacífica. La contribución del Grupo del Partido de Socialistas Europeos en el PE ya advirtió que:

«No consideramos la multiplicación de las agencias europeas como un desarrollo positivo para la aplicación del amplio abanico de las actuales responsabilidades ejecutivas de la Comisión. Bajo una perspectiva democrática, es probable que esto tenga como consecuencia una difusión de responsabilidades, así como de conocimientos técnicos y científicos y, de este modo, traslade de forma inaceptable las obligaciones de control del Parlamento a la Comisión en tanto que rama ejecutiva de forma inaceptable. Evidentemente, aunque en un número limitado de áreas una agencia de la Comunidad es un paso adelante, esto no debería extenderse en general de manera que, ante todo, permanezca manejable y controlable. Además, tenemos el sentimiento de que esta vía representaría un debilitamiento fatal para la Comisión. Pensamos igualmente que el control democrático de las agencias por el Parlamento deberá mejorarse y desarrollarse más»<sup>81</sup>.

En su Resolución sobre el Libro Blanco, el PE «señala que con el traslado progresivo de competencias administrativas de la UE a agencias europeas dotadas de competencias de decisión se dificultarían el ejercicio del derecho de codecisión y el control político del Parlamento Europeo y también del Consejo» por lo que estima que la creación de nuevos organismos reguladores independientes –sólo puede ser apoyada en las condiciones recogidas en el Libro Blanco en aquellos casos en que se necesiten unos conocimientos

Community: the role of European agencies», *Eur. J. of Public Policy*, 1997, pgs. 246-261; DE SCHUTTER, O.: «Proceduralising European law: institutional proposals», *Governance in the European Union* (editores DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N. y PATERSON, J.), cit., pgs. 210-212; JOERGES, Ch.: «"Economic order". "Technical realization". "the hour of the executive": some legal historical observations on the Commission White Paper on European Governance», en *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, cit., pgs. 11-13. Hasta el presente se han creado doce agencias independientes de las que tres desarrollan una función reguladora; se trata de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos.

<sup>81</sup> *Gobernanza Democrática para Europa*, cit., pg. 9.

científicos o técnicos determinados y parezca adecuada una administración descentralizada, lo que no debe desembocar ni en una reducción del control técnico y jurídico que ejerce la Comisión ni en la merma de su responsabilidad política»<sup>82</sup>. Estas evidentes reservas llevaron al Presidente de la Comisión a ofrecer explicaciones aclaratorias<sup>83</sup> pero las reticencias parecen mantenerse<sup>84</sup>.

E. *¿Qué futuro para el Libro Blanco?*

Conforme a los planes de la Comisión, el *Libro* se encuadra en la primera de un proceso compuesto por tres fases, de las que la segunda se centra en la recepción de sugerencias por parte de cualquier persona, ente o institución, tras las que aquélla elaborará un informe que dará paso a la tercera fase, en la que la Comisión dará a conocer propuestas sobre posibles modificaciones de los Tratados. Es pronto pues para saber cuál será el resultado final del documento. No obstante, hay un dato que puede ser revelador: hasta el presente, de entre los Estados miembros tan sólo Alemania ha manifestado su posición sobre el *Libro* y lo ha hecho a través de un breve texto<sup>85</sup>. Ningún otro Estado ha considerado necesario o conveniente hacerlo. A ello debe añadirse que en el Programa de la Presidencia española de la UE la cuestión sólo ha merecido la siguiente referencia:

«La Presidencia española adoptará las medidas oportunas para que el Consejo realice un debate en profundidad del Libro Blanco sobre la Gobernanza europea, una vez que haya concluido el período de consulta previsto en el mismo, y a la luz de sus resultados. En particular, la Presidencia española valora de forma muy positiva la importancia que concede el Libro Blanco a la mejora de la regulación...»<sup>86</sup>.

Así las cosas, el problema del *Libro* puede estar en que no se ha seguido el consejo de B. Gracián cuando recomienda no comenzar con demasiada

<sup>82</sup> Apartados 16 y 17 de la Resolución.

<sup>83</sup> En el discurso pronunciado ante el Pleno del PE el 28 noviembre 2001, R. Prodi señaló que «Nous devons accroître l'efficacité de nos activités hautement techniques qui requièrent un know-how particulier. Mais nous devons simultanément éviter de fragmenter encore l'activité exécutive et d'affaiblir le contrôle démocratique de celle-ci...C'est pour cela que nous proposons de définir un modèle général d'agence qui assurera une représentation équilibrée au Parlement, au Conseil et à la Commission».

<sup>84</sup> En el documento que contiene la opinión de Alemania sobre el Libro Blanco, este Estado dice que «From the point of view of democratic control and transparency, the Federal Republic of Germany has reservations about more European agencies with decision-making powers being set up. The Treaty confers independent powers of administration upon the EU in only a few areas in which Community administration is seen as the only effective means of widely standardising implementation. The Commission's additional administrative powers to harmonise legislation must, as the European Court of Justice's ruling confirm, be confined to very few exceptions» (doc. cit., pg. 4).

<sup>85</sup> Vid. nota 55.

<sup>86</sup> *Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea (1-1/30-6 2002)*, pg. 18. El texto está en <<http://www.ue2002.es>>.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

expectación, porque –como dijo nuestro clásico– es un chasco frecuente ver que todo lo que recibe muchos elogios antes de que ocurra, no llegará después a la altura esperada<sup>87</sup>. Esto es lo que puede ocurrirle a la Comisión con su aireada gobernanza.

#### IV. DESPUÉS DE NIZA: MÁS EFICACIA Y LEGITIMIDAD REVISANDO LOS TRATADOS

Las referencias a las instituciones en las distintas propuestas sobre el futuro de Europa se sitúan más allá de los Tratados y de las previsiones de Niza. En buena medida, la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE se hace eco de estos planteamientos a través de los múltiples interrogantes que formula bajo la rúbrica «más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea». Como se sabe, las iniciativas y sugerencias afectan no sólo a las instituciones en su forma actual sino que algunas incluyen también cambios estructurales.

##### 1. LAS POSIBLES REFORMAS EN LAS INSTITUCIONES ACTUALES

En relación con la Comisión, existe una clara orientación dirigida a reforzar el carácter de órgano ejecutivo de la institución, en mayor o menor medida<sup>88</sup>. La apuesta más fuerte en este sentido es la alemana y ha sido enunciada tanto por el ministro de asuntos exteriores, J. Fischer que en el discurso pronunciado en la Universidad Humboldt de Berlín en mayo de 2000 abogó por convertir a la Comisión en un verdadero gobierno europeo que detentaría la totalidad del poder ejecutivo y sería responsable ante el PE, pudiendo su Presidente ser directamente elegido por los ciudadanos europeos<sup>89</sup>, como por la dirección del Partido social-demócrata (SPD), la cual en la moción presentada el 30 abril 2001 opta por una remodelación de la Comisión en un órgano ejecutivo europeo fuerte<sup>90</sup>. Asimismo, en el proyecto de manifiesto por un nuevo federalismo lanzado por diversos miembros del grupo socialista del PE, se llega a sugerir que la Comisión se convierta en el gobierno o ejecutivo de la UE, su Presidente sea el Primer Ministro y los Comisarios se denominen Ministros de la UE<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> *El arte de la prudencia. Oráculo manual* (editor DÍEZ FERNÁNDEZ, J. I.). Madrid, ed. Temas de Hoy, 1993, pg. 11.

<sup>88</sup> Tan sólo se aparta de la línea general el Primer Ministro británico T. Blair en el discurso pronunciado en Varsovia en octubre 2000, donde defendió que el presidente de la Comisión fuera miembro del Consejo Europeo, sin concretar el modo de elección. El texto se encuentra en <<http://www.fco.gov.uk/text-only/news/speechtext.asp?4913>>.

<sup>89</sup> El texto está en <<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/redene/r000512br1008e.pdf>>.

<sup>90</sup> Texto en <<http://www.pescongress.de/fr/documents/berlin.html>> y el discurso de G. Schröder ante el congreso del SPD se encuentra en <<http://www.pes-congress.de/en/schröder-en.html>>.

<sup>91</sup> *Bulletin Quotidien Europe, Europe Documents*. núm. 2231, 2 marzo 2001.

El resto de las propuestas se centran en el modo de elección del Presidente, vinculándolo a las elecciones al PE o a una elección específica realizada por el conjunto de los ciudadanos europeos. Así, L. Jospin se inclina por designar como Presidente de la Comisión al surgido de la formación política europea victoriosa en las elecciones europeas<sup>92</sup>; el Presidente alemán, J. Rau, ha sugerido que sea elegido directamente por los ciudadanos o por las dos Cámaras que propone para el PE<sup>93</sup>; el Memorando sobre el futuro de Europa presentado por el Benelux se inclina también por la elección del Presidente por los ciudadanos europeos con ocasión de las elecciones europeas<sup>94</sup>, expresándose en términos similares el Primer Ministro belga G. Verhofstadt<sup>95</sup>. En nuestro país, el PSOE ha planteado la elección del Presidente de la Comisión por el PE, como representante del partido que haya conseguido mayoría en las elecciones a esa institución; el propio Presidente nombraría a los Comisarios y si bien la Comisión conservaría su capacidad de iniciativa, su principal tarea sería de gobierno y gestión de las políticas comunes<sup>96</sup>.

Por último, el tema ha sido aludido desde dentro de la UE. La Declaración de Laeken se pregunta «¿cómo debe designarse al Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos?», mientras que la Resolución del Parlamento Europeo sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión, de 29 noviembre 2001 no duda en incluir entre las reformas institucionales indispensables «la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo»<sup>97</sup>.

En el momento presente, es imposible adivinar si en 2004 se tomará alguna decisión sobre la cuestión y con qué contenido, pero sí se pueden señalar algunos elementos que las propuestas antes recogidas llevan aparejadas. En efecto, la aparentemente atractiva sugerencia alemana de hacer de la Comisión un auténtico ejecutivo europeo pierde inmediatamente su brillo si se repara en que va acompañada de la destructiva idea de renacionalizar las principales políticas comunitarias<sup>98</sup>. Por otra parte, como se ha cuestionado P. Magnette,

«If, indeed, the Commission became the central organ of the Union, its

<sup>92</sup> Intervención del 28 mayo 2001 en el Centro de Acogida de la Prensa Extranjera de París (*Bulletin Quotidien Europe, Europe Documents*. núm. 2239, 30 mayo 2001).

<sup>93</sup> Discurso ante el PE pronunciado el 4 abril 2001 (*Bulletin Quotidien Europe, Europe Documents*. núm. 2233, 11 abril 2001).

<sup>94</sup> *Bulletin Quotidien Europe, Europe Documents*. núm. 2242, 23 junio 2001.

<sup>95</sup> *Bulletin Quotidien Europe*. núm. 7805, 23 septiembre 2000, pg. 5.

<sup>96</sup> Las propuestas del PSOE sobre el futuro de Europa se recogen en *El País*, jueves 7 de junio de 2001, pgs. 20-21; también se localizan en <<http://www.futuroeuropa.es/declar.html>>.

<sup>97</sup> Apartado 4 h) de la Resolución.

<sup>98</sup> El documento del SPD precisa que se trata en particular de las competencias en materia de política agrícola y de política estructural, con el fin de que los Estados tengan más margen de maniobra para desarrollar una política regional y estructural autónoma.

“government”, supported by a clear-cut parliamentary majority, could it remain the “guardian of the treaty”? Could, in other words, a *politicised* Commission be the *neutral* controller of the other institutions and member states»<sup>99</sup>.

El dilema se presenta aunque el cambio consista sólo en unir la elección del Presidente al resultado de las elecciones europeas porque:

«si le président est issu du groupe politique majoritaire du PE, devra-t-il agir en conformité avec le programme et la doctrine politique de ce groupe? La Commission dans son ensemble devrait-elle appartenir au même courant? Et faudrait-il alors qu’il existe, face à la majorité, une opposition au sein du Parlement?»<sup>100</sup>.

En definitiva, se trata de la dificultad de combinar el reforzamiento de la legitimidad democrática con el mantenimiento de las características emblemáticas de la institución, que son decisivas dentro del método comunitario. El Comisario M. Barnier ha llamado la atención sobre esta cuestión y la Comisión en su conjunto se ha hecho eco de sus reflexiones<sup>101</sup>. En opinión de aquél:

«le risque serait que le collège soit conduit à se prononcer non plus seulement en fonction de l’intérêt général européen, mais également au regard de critères plus politiques, liés par exemple au respect d’un programme de législature sur lequel se serait engagé le parti ou la coalition majoritaire au Parlement européen. On peut imaginer qu’une telle évolution ne serait pas sans conséquence sur le choix par le président des membres du collège et sur la définition de leurs attributions. Il faut également envisager le cas où le résultat des élections européennes ne refléterait pas exactement l’équilibre des tendances politiques à l’intérieur des Etats membres.

Peut-être serait-on conduit en outre à s’interroger sur les missions de la Commission européenne. Certaines fonctions de nature quasi-juridictionnelle pourraient être perçues comme incompatibles avec un positionnement plus politique de la Commission. La question de sa nature collégiale serait ainsi posée»<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> «European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?», cit., pg. 9.

<sup>100</sup> RICCARDI, F.: «Deux débats à éviter (pour le moment), sur le financement futur de l’Union et sur la “politisation” de la Commission européenne», *Bulletin Quotidien Europe*, núm. 8086, 8 noviembre 2001, pg. 3.

<sup>101</sup> En la *Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea. Gobernanza europea. Renovación del método comunitario*, se dice que «deberían evaluarse las ventajas e inconvenientes de un posible cambio del modo de designación de su presidente, sin dejar de tener presente en ningún momento el papel tan particular que el sistema actual atribuye a la Comisión en la defensa del interés general europeo» (COM [2001] 727 final, Bruselas, 5 diciembre 2001, pg. 8).

<sup>102</sup> *L’urgence européenne. Note personnelle de Michel Barnier*. Bruselas, 17 octubre 2001, pg. 11. El Ministro británico de asuntos exteriores STRAW, J. en un discurso pronunciado en La Haya el 21 febrero 2002 se ha manifestado contrario a la elección del Presidente de la Comisión por el PE porque «this would undermine the Commission’s indepen-

El objetivo de acercar las instituciones a los ciudadanos que subyace en las propuestas de elección del Presidente de la Comisión se manifiesta también en la de que una parte de los parlamentarios europeos resulten electos a través de listas europeas presentadas en toda la Unión, ya presentada sin éxito por la Comisión a la CIG 2000<sup>103</sup> y apuntada en la Declaración de Laeken. No cabe duda de que esta fórmula serviría para reforzar el sentimiento de pertenencia a Europa, pero tampoco se pueden olvidar los problemas que acompañan hoy a las elecciones europeas: inexistencia de un procedimiento electoral uniforme<sup>104</sup>, entelequia de los partidos políticos europeos pese a los buenos deseos explicitados a partir del Tratado de Maastricht y reforzados por el de Niza<sup>105</sup>; proyección de las posiciones en materia de política nacional sobre las elecciones europeas por parte de los votantes; escasos debates sobre cuestiones europeas incluso en las elecciones al PE etcétera<sup>106</sup>. Obstáculos todos ellos que deberían sopesarse también en relación con las sugerencias de elección del Presidente de la Comisión antevisitas. En general, todas estas cuestiones, a las que cabe añadir la de consagrar un derecho de disolución del PE<sup>107</sup>, se relacionan con la aspiración de crear un espacio político europeo y chocan con la enorme dificultad de progresar en la legitimidad democrática tomando elementos de los sistemas nacionales manteniendo al mismo tiempo el «sui generis» sistema comunitario.

Si es difícil predecir cuándo se abordarán las reformas hasta aquí comentadas, mucho menos arriesgado es pronosticar que la reforma del Consejo

dence, and make it the prisoner of the largest political grouping of the day». El texto del discurso está en <<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?5926>>.

<sup>103</sup> *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Dictamen de la Comisión en virtud del art. 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados COM (2000), 34, pg. 8. Curiosamente, el PE no se manifiesta sobre esta cuestión ni en la Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, de 31 mayo 2001, ni en la Resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión, de 29 noviembre 2001.

<sup>104</sup> Objetivo matizado por el Tratado de Amsterdam, que se da por satisfecho con alcanzar un procedimiento de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros (art. 190.4 TCE).

<sup>105</sup> Art. 191 TCE introducido por el Tratado de Maastricht al que el de Niza añadirá un segundo párrafo sobre la elaboración del estatuto de los partidos políticos a escala europea incluyendo las normas relativas a su financiación. Para A. Mangas Martín, pese al «desideratum» expresado por el art. 191, los partidos políticos a nivel europeo «son aún construcciones artificiales» (*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Mc Graw Hill, 2ª ed., 1999, pg. 82).

<sup>106</sup> Sobre estos temas, vid. NOURY, A. y ROLAND, G.: «Comment vote-t-on au Parlement européen? Premiers résultats», en *Le nouveau modèle européen*, vol. 1 (editores MAGNETTE, P. y REMACLE, E.), op. cit., pgs. 67-77; DELWIT, P., DE WAELE, J.-M., KÚLAHCL, E. y VAN DE WALLE, C.: «Les fédérations européennes de partis: des partis dans le processus décisionnel européen», ibid., pgs. 125-138; FRANKLIN, M.: «European elections and the European voter», en *European Union. Power and policy-making* (editor RICHARDSON, J.). Londres/N. York, Routledge, 2ª ed., 2001, pgs. 201-216.

<sup>107</sup> Sugerida por L. Jospin y recogida también en el Memorandum del Benelux.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

seguirá siendo un tema prioritario en los próximos tiempos. De hecho, el Programa de la Presidencia española fija incluso unos plazos<sup>108</sup> aunque los aspectos más sustantivos quedarán para la CIG 2004.

Una de las reformas propuestas, inspirada por la búsqueda de la transparencia, es la de establecer una separación entre las funciones legislativas y ejecutivas del Consejo, de forma que en las primeras sean públicas no sólo los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto<sup>109</sup> sino también las deliberaciones. Esta idea aparece en la Resolución del PE sobre la reforma del Consejo<sup>110</sup> y ha sido acogida por la Comisión<sup>111</sup>; podría materializarse mediante la creación de un Consejo de asuntos legislativos o simplemente mediante la distinción correspondiente en cada orden del día<sup>112</sup>. La Declaración de Laeken incluye entre sus preguntas dos referencias a este tema<sup>113</sup>, que de resolverse positivamente requeriría la introducción de una mención expresa en el art. 207 TCE.

Otra cuestión que podría ser objeto de consideración es la conveniencia de mantener la unión personal de los cargos de Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC. Las disfunciones planteadas en la práctica y el previsible aumento paulatino de la carga de trabajo en este pilar de cooperación intergubernamental por el desarrollo de la PESD avalan esta revisión, ya sugerida por el PE en su Resolución sobre

<sup>108</sup> «La Presidencia española considera que la reforma del Consejo constituye hoy un tema de enorme trascendencia y prioridad, por lo que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, propiciará una discusión sobre las propuestas que plantea, antes de Barcelona, el Secretario General, con vistas a las conclusiones operativas pertinentes que deberán extraerse de dichas propuestas en el Consejo Europeo de Sevilla» (doc. cit., pg. 18).

<sup>109</sup> Como impone el art. 207.3 TCE.

<sup>110</sup> También en la Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, de 31 mayo 2001.

<sup>111</sup> Figura en la *Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea. Gobernanza europea. Renovación del método comunitario*, cit., pgs. 78 y aparece también en el Discurso pronunciado por PRODI, R. (*Une Europe plus grande et unie: un acteur mondial – Les défis et les chances du siècle qui commence*. Colegio de Europa de Brujas el 12 noviembre 2001, Speech/01/528, pg. 12).

<sup>112</sup> Esta segunda opción es la que se plantea en el Informe Poos, J. (doc. cit., pg. 15). En esta vía, en su discurso de 28 mayo 2001 L. Jospin ha recogido la sugerencia de la Fundación Nuestra Europa de crear un Consejo de asuntos europeos que centralizara las tareas legislativas y de coordinación; de modo similar se ha manifestado también el comisario BARNIER, M.: *L'urgence européenne*, cit., pg. 9. La iniciativa conjunta adoptada por T. Blair y G. Schröder el 25 febrero 2000 contempla que las actuaciones del Consejo en su papel de legislador sean públicas (*El País*, 26 febrero 2002, pg. 2. El texto de la carta dirigida por ambos a J. M. Aznar se encuentra en <<http://www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?5947>>).

<sup>113</sup> «¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo cuando actúa como legislador y en el marco de sus competencias de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador?».

la reforma del Consejo<sup>114</sup>. Habrá que ver no obstante hasta qué punto persiste la voluntad de los Estados miembros de retener la figura como adscrita al Consejo.

Por encima de las anteriores, el asunto estrella de las próximas reformas del Consejo será seguramente el de la Presidencia. Ha sido J. Delors quien ha llamado la atención con más contundencia sobre la necesidad de abordar una cuestión que de no modificarse conduciría a que en una Europa ampliada a 27 cada Estado ejercería la presidencia por seis meses cada trece años y medio. En una nueva demostración de sinceridad incondicional, Delors ha dicho que el sistema actual es «irreal y estúpido»<sup>115</sup>. En esta dirección, la Declaración de Laeken pregunta si se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión y la reciente Decisión del Consejo de 28 enero 2002 por la que se permutan los turnos respectivos de ejercicio de la Presidencia por Alemania y Finlandia aclara que se adopta «sin perjuicio de las modificaciones del orden de ejercicio de la Presidencia que el Consejo pudiera adoptar igualmente en el marco, en particular, de la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión»<sup>116</sup>, con lo que viene a reconocer que el tema está abiertamente planteado.

Es evidente que se trata de un asunto complejo, que toca directamente la sensibilidad de los Estados y en el que aparecen razones contradictorias, porque si de un lado, partiendo de que un ejercicio eficaz de la Presidencia es esencial para el buen funcionamiento del Consejo y de la Unión, la cuestión de la talla del país es cada vez más importante sobre todo de cara a la ampliación porque los países pequeños y medianos que se incorporen podrían tener dificultades para asumir todas las tareas que incumben a la Presidencia, de otro el ejercicio de este cargo contribuye a desarrollar el sentimiento de integración y pertenencia a la Unión, elemento que no debe depreciarse en lo que atañe a los futuros adhirerentes<sup>117</sup>.

Los primeros en avanzar fórmulas específicas han sido los británicos. T. Blair en su discurso de octubre 2000 ya indicó que en una Unión ampliada la Presidencia podría ser ostentada por «un conjunto de dos o tres países, tal vez formado por Estados grandes y pequeños», añadiendo que dentro del Consejo se podrían establecer «presidencias de grupo que darían una mayor continuidad y peso a la dirección del Consejo». El Ministro de asuntos exteriores J. Straw en una intervención desarrollada en La Haya el 21

<sup>114</sup> En su apartado 15, el Parlamento considera que la función de Alto Representante de la PESC y la de Comisario responsable de las relaciones exteriores deberían fusionarse y confiarse a un Vicepresidente de la Comisión. Lo mismo, en la Resolución sobre el Tratado de Niza, apartado 17.

<sup>115</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, núm. 8090, 14 noviembre 2001, pg. 3.

<sup>116</sup> Decisión del Consejo relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo (2002/105/CE, CECA, EURATOM), *DOCE* L 39, de 9 febrero 2002, pg. 17.

<sup>117</sup> Sobre la cuestión, vid. KIRCHNER, E. J.: «La présidence du Conseil de l'Union: rôle et perspectives de réforme», en *Le nouveau modèle européen*, vol. 1 (editores MAGNETTE, P. y REMACLE, E.), op. cit., pgs. 51-56.

febrero 2002, reiteró la propuesta, sugiriendo la extensión del mandato y que cada formación del Consejo –cuyo número se reduciría a diez– tenga su propio Presidente por un período de dos años y medio, actuando al mismo tiempo conjuntamente a modo de *Team Presidency*<sup>118</sup>. A su vez, en su Informe al Consejo Europeo de Barcelona (marzo 2002), J. Solana planteó la posibilidad de formar cinco o seis grupos de países para ejercer juntos la Presidencia por un período que podría ser de dos años y medio<sup>119</sup>. No obstante, estas ideas distan de ser compartidas por todos<sup>120</sup>. En todo caso, la provisionalidad de las propuestas avanzadas recomienda dejar aquí la cuestión simplemente planteada, pendiente de los desarrollos futuros.

## 2. ¿HACIA UNA SEGUNDA CÁMARA? UNA SOLUCIÓN IRREAL PARA PROBLEMAS REALES<sup>121</sup>

Dentro del debate crónico sobre la falta de control parlamentario en el proceso de integración europea, el tema de la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea ocupa en estos momentos un primer plano en las contribuciones sobre el futuro de Europa, seguramente porque el aumento progresivo y constante de los poderes del PE desvía sobre aquéllos la preocupación provocada por el déficit democrático.

Como es sabido, las últimas reformas de los Tratados empezaron ya a aproximarse a la cuestión a partir de la Declaración número 13 anexa al Tratado de Maastricht y sobre todo con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea incorporado en Amsterdam como anexo al TUE y a los Tratados constitutivos. La aportación de Niza no ha

<sup>118</sup> Texto citado en nota 102. En términos similares se había expresado días antes P. Hain, ministro británico de asuntos europeos (*Bulletin Quotidien Europe*, núm. 8154, 20 febrero 2002, pg. 3). Por el momento, el gobierno británico ha desmentido una información periodística según la cual se inclinaría por una especie de directorio similar al Consejo de Seguridad de NU, en el que Alemania, Francia, y el Reino Unido serían miembros permanentes mientras que los demás rotarían (*El País*, 22 enero 2002, pg. 2). La iniciativa Blair-Schröder de 25 febrero 2002 opta también por reducir el número de Consejos sectoriales (*El País*, cit. en nota 112, pg. 2).

<sup>119</sup> Vid. *El País*, 12 y 16 marzo 2002, pgs. 8 y 5, respectivamente.

<sup>120</sup> En su Informe, Poos, J. se manifiesta en contra de establecer Presidencias múltiples para períodos más largos; en su opinión, «la atribución de estas Presidencias no estaría sometida a ninguna norma y podría finalmente desembocar en directorios. A su vez, los conflictos (de interés) entre las diferentes Presidencias nacionales plantearían un nuevo problema de coherencia y de coordinación» (doc. cit., pg. 18). En cuanto a la propuesta de J. Solana, las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona se limitan a encargar a la Presidencia un nuevo informe a presentar en Sevilla elaborado sobre la base de los contactos mantenidos con todos los miembros del Consejo Europeo y con los representantes designados por ellos, en cooperación con el Secretario General del Consejo (vid. el párrafo 51 de las *Conclusiones de la Presidencia*. Las razones que llevaron a esta propuesta se comentan en *El País*, 17 marzo 2002, pg. 10).

<sup>121</sup> Expresión utilizada en el Séptimo Informe del *Select Committee on European Union* de la Cámara de los Lores (<[http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ld\\_eucom/48/4802.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ld_eucom/48/4802.htm)>).

sido sustantiva pero ha tenido mayor efecto porque la Declaración número 23 incluye el asunto entre las cuestiones vinculadas a la legitimidad democrática que serán objeto de la CIG 2004 con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados. A su vez, la Declaración de Laeken despliega las posibilidades a que la reflexión sobre el papel de los parlamentos nacionales podría conducir:

¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

Las propuestas que se manejan se orientan fundamentalmente en dos direcciones: en una, se propugna insertar a los parlamentos nacionales en el sistema institucional de la Unión; en otra, se defiende reforzar los mecanismos existentes de relación entre los parlamentos nacionales y el PE. Las fórmulas que optan por reformas institucionales se centran en la creación de una Segunda Cámara, en cuya defensa destaca el activismo del Senado francés, concentrado en particular en el Informe Hoeffel, en el que se manifiesta a favor de una Segunda Cámara compuesta por representantes de los parlamentos nacionales que trabajarían por períodos limitados como miembros de esta Cámara, con un reparto igualitario entre los Estados miembros y un papel esencial en la aplicación del principio de subsidiariedad<sup>122</sup>. En una línea similar, L. Jospin se ha referido a una Conferencia Permanente de los Parlamentos o Congreso similar en composición y competencias aunque añadiéndole la intervención en un procedimiento simplificado de ratificación de las modificaciones técnicas de los Tratados. Con menos nivel de concreción, las propuestas británicas también incluyen la creación de una segunda Cámara formada por representantes nacionales. Asimismo, se puede encuadrar en esta categoría la sugerencia de J. Fischer de crear dentro del PE una segunda Cámara compuesta por senadores directamente elegidos en cada Estado miembro o por los gobiernos de los Estados. Por último, un matiz diferente presentan las propuestas de J. Rau, y G. Schröder, de convertir al Consejo en una Cámara europea de Estados.

Por contra, el Informe elaborado por P. Chevalier y Ph. Mahoux para la Presidencia belga, realizado en contacto con los parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos, recoge una clara tendencia a favor de la mejora del sistema actual en vez de la reforma institucional, señalando que:

«Los parlamentos creen que su responsabilidad está exclusivamente en el ámbito nacional. Consideran una Segunda Cámara compuesta por representantes de los parlamentos nacionales como un refuerzo institucional innecesario del proceso de toma de decisiones europeo, que además debili-

<sup>122</sup> El texto del Informe está en <<http://www.senat.fr/europe/r13062001.html>>.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

tará al Parlamento Europeo y que no contribuirá a un incremento de la legitimidad democrática en el ámbito de la Unión Europea»<sup>123</sup>.

Así pues, prefieren un reforzamiento de la COSAC, principalmente mediante la creación de un secretariado permanente, junto con reuniones informales de representantes de todas las comisiones parlamentarias especializadas que abarquen la consideración de la política exterior y de seguridad común; incluso apuntan la idea de que sea la COSAC la que se encargue de controlar el respeto del principio de subsidiariedad mediante la emisión de dictámenes al respecto.

Nuestro país parece adscribirse a esta orientación que prefiere perfeccionar el sistema presente y no complicar el equilibrio institucional en detrimento de la eficacia del proceso de toma de decisiones. En este sentido, se habla de una Carta de los Parlamentos Nacionales; se trataría de:

«una Carta jurídicamente vinculante sobre la intervención de los parlamentos nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea. En ella se incluirían mejoras en el funcionamiento de las instituciones europeas y un Código de Conducta obligatorio para los parlamentos nacionales, en el que se establezcan unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional cuando se trate de decisiones legislativas del Consejo»<sup>124</sup>.

Conviene poner de relieve que ni la Comisión ni el PE se muestran tampoco proclives a la instauración de la segunda Cámara. R. Prodi, ha comentado que «créer une nouvelle Chambre serait inutile et ne donnerait pas les effets souhaités. Notre système institutionnel est déjà assez compliqué»<sup>125</sup>; por su parte, en el PE se expresan amplias reticencias que por el momento se concretan en el Informe de G. Napolitano que presumiblemente será objeto de una próxima Resolución. Refiriéndose a la segunda Cámara, afirma:

«Esta última constituiría una nueva institución no elegida directamente por los ciudadanos y haría más pesada aún la ya compleja arquitectura institucional de la Unión. Las dificultades de funcionamiento de una Cámara cuyos miembros sean miembros también de los Parlamentos nacionales ya se ha experimentado y parecen tales que algunos de los defensores de una segunda Cámara proponen una reducción al mínimo de los días de sesión al año y, en esencia, de las tareas a desempeñar. Pero incluso partiendo de propuestas aparentemente limitadas por lo que respecta a cometidos y poderes de una segunda Cámara... se produciría una confusa superposición entre las funciones de la supuesta segunda Cámara y las funciones de otras

<sup>123</sup> Texto en <<http://europa.eu.int/futurum/congov-es.htm>>.

<sup>124</sup> Documento de trabajo del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre los cuatro lemas de Niza, la Convención y el debate constitucional. pgs. 109-110. (<<http://www.futuroeuropa.es/document.html>>).

<sup>125</sup> *Une Europe plus grande et Unie: un acteur mondial...*, cit., pg. 12. BARNIER, M. también ha mostrado su oposición (vid. *L'urgence européenne*, cit., pg. 9).

instituciones, como el Parlamento Europeo y los propios Parlamentos nacionales»<sup>126</sup>.

## V. FINAL

En una Unión Europea en constante progresión, no resulta extraño que su sistema institucional esté sometido a revisión y requiera una racionalización<sup>127</sup>, en particular cuando en los próximos años se va a producir una ampliación sin precedentes, por el número de nuevos Estados que se incorporarán al proyecto europeo y por sus características socioeconómicas. En este proceso, los objetivos que siempre han guiado las reformas institucionales mantienen su vigencia: mejorar la legitimidad democrática sin menoscabar la eficacia. Al mismo tiempo hay que combinar los distintos intereses nacionales que se van expresando a través de propuestas en las que a veces las palabras son engañosas y, en todo caso, el diseño del modelo institucional es directamente tributario del proyecto global que se defiende. Por eso se ha dicho con razón que el gran debate sobre el futuro de Europa es a la vez el lugar de todas las esperanzas y el lugar de todos los peligros<sup>128</sup>.

No hay duda de que la etapa que ha empezado tras Niza y que se cerrará en 2004 va a tener una importancia decisiva y que los rasgos de constitucionalidad que encierran la Declaración número 23 sobre el futuro de la Unión Europea y la Declaración de Laeken forzarán avances cualitativos en el proceso de integración y su sistema jurídico institucional. Sin embargo, si hasta ahora los pasos han sido siempre progresivos sin alteraciones revolucionarias, nada lleva a pensar que en este próximo futuro no vaya a ser así igualmente.

En este contexto de reformas inciertas, si hay algo por lo que se puede apostar es por el reforzamiento del método comunitario, como ha hecho la Comisión, por entender que «ha demostrado su eficacia y debe conservarla»<sup>129</sup>. En esta dirección, P. Pescatore ha recordado que desde sus comienzos la Comunidad ha tenido una estructura institucional bien equilibrada, básicamente cuatripartita, basada en la separación de poderes y operando en el marco de un sistema legislativo estructurado para la conse-

<sup>126</sup> Comisión de Asuntos Constitucionales, *Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea*, doc. A5-0023/2002, 23 enero 2002. Anecdóticamente, podemos reseñar que a propósito de la propuesta de JOSPIN, L., el parlamentario europeo BROK, E. en el transcurso del debate sobre el Tratado de Niza, exclamó: «nous n'avons pas besoin d'une sorte de Congrès chinois du peuple» añadiendo que preferían reforzar a los parlamentos nacionales «chez eux» (*Bulletin Quotidien Europe*, núm. 7975, 1 junio 2001, pg. 4).

<sup>127</sup> RODRIGUES, S.: «L'avenir de l'Union Européenne en question(s)», *Cahiers de Droit Européen*, 2001, pg. 306.

<sup>128</sup> RICCARDI, F.: *Bulletin Quotidien Europe*, núm. 7917, 7 marzo 2001.

<sup>129</sup> *Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea*, cit., pg. 9. En este documento, la Comisión emplea la expresión en un sentido clásico convencional, el mismo en el que nosotros lo invocamos aquí.

*Paz Andrés Sáenz de Santa María*

cución de los objetivos comunitarios y este esquema es perfectamente adaptable a una Unión ampliada; por ello, propone que:

«We should therefore resist, to the best of our forces, the return to intergovernmental methods in the inner circles of the Community spheres... The solution of the substantive issues facing Europe calls for a restoration of the system at its centre, with a return to the patient work of the regular institutions, not for diversion into false projections at its periphery»<sup>190</sup>.

La necesidad de renovar el método comunitario en base al sistema institucional se hace patente si reparamos en que ya hoy el modelo tiene fugas importantes en algunas esferas, singularmente en el gobierno de la UEM y también el ámbito de la PESD, a través de órganos propios que el Tratado de Niza va a contribuir a consolidar. En adelante, estas tendencias pueden acentuarse y habrá que ver también cómo funcionan las cooperaciones reforzadas en cuanto a su inserción en el sistema institucional. Junto a todo ello, el enfoque de la gobernanza ha tenido la virtud de poner de relieve que la extensión de las competencias de la Unión Europea requiere coordinación y la articulación de los distintos actores mediante canales directos e indirectos, lo que debe hacerse sin desvirtuar el sistema. Seguramente, lograr la compatibilidad entre estas perspectivas es el principal reto para el futuro.

<sup>190</sup> «Guest Editorial: Nice – Aftermath», *CML Rev.*, vol. 38, pg. 271.